

Julie
Devineau

Los juristas indígenas frente al Estado en México

Institut d'études politiques
de Paris – CER/CEMCA
jdevineau@hotmail.com

EL 28 DE MARZO de 2001, Adelfo Regino, abogado de origen mixe, se dirigió así a la Cámara de Diputados en nombre del Congreso Nacional Indígena:

La autonomía que demandamos no la queremos vivir por afuera de las leyes mexicanas, sino dentro de la Constitución. Con la autonomía no queremos dejar de ser mexicanos, sino formar parte importante en la construcción de este país que nos corresponde a todos [...]

La autonomía indígena desde hace mucho tiempo ha estado basada en las normas, tradiciones y reglas que a través de la palabra hablada nos dejaron nuestros antepasados, de hecho esto es algo muy común en todos los pueblos que habitan el mundo entero. [...] En el caso de nuestros pueblos indígenas la vida diaria nos ha demostrado que estas normas y tradiciones tienen mucho valor y son muy respetadas por todos los comuneros y comuneras. [...] Estas normas también han servido para resolver problemas en el interior de las propias comunidades. Al resolverse cada uno de los problemas nuestras autoridades indígenas nos dan consejos, nos orientan y nos corrigen para vivir mejor, por eso en muchas ocasiones los indígenas no tenemos necesidad de acudir a los tribunales de las ciudades, en donde en muchas de las ocasiones sólo hemos encontrado discriminación y mucha injusticia.

Por eso es muy importante que en la Constitución se reconozca el derecho que tienen nuestros pueblos para hacer justicia conforme a las normas y tradiciones que nos dejaron nuestros abuelos y abuelas, con el fin de resolver los problemas internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad de las mujeres.¹

Este discurso, que aspira al reconocimiento de los derechos indígenas y al pluralismo jurídico, está lejos de ser el único sobre el tema. El decenio de los noventa constituyó el marco para un despertar de las reivindicaciones indígenas, tanto en México como en los demás países de América.² La reivindicación en términos de derechos no es patrimonio de los juristas ni de los movimientos indígenas: desde los años setenta lo es de todos los movimientos que luchan por la democratización de los regímenes latinoamericanos (Van Cott, 1994). Sin embargo, en el seno del movimiento indígena mexicano es necesario reconocer la importancia del discurso en términos de derechos y de justicia. En el curso de los años noventa el vigor de estas reivindicaciones en el espacio público mexicano corrió a la par de una renovación de las élites que encabezaban a las organizaciones pro indígenas. En el interior de estas asociaciones resalta el papel que ha desempeñado un grupo de jóvenes abogados en la conformación y la estrategia de nuevas organizaciones.

Recientemente el origen indígena (zapoteca) del presidente Benito Juárez, abogado liberal erigido en modelo de la integración nacional, fue redescubierto por la historiografía. El precedente de los abogados de origen indio está, pues, lejos de ser reciente. Hoy lo que parece ser más original es la predilección de los juristas por los asuntos indígenas y por la defensa de las comunidades ante los tribunales, y su contribución a la defensa de los “intereses indígenas” en el plano de los movimientos sociales regionales y nacionales.

* Traducción: Josefina Anaya

Según los testimonios de los abogados indígenas, ¿puede afirmarse que el principal problema que enfrentan lo constituyen las cuestiones relativas a la confrontación de las prácticas comunitarias con las normas de derecho emitidas por un sistema jurídico liberal? ¿Cuáles son los elementos empleados para esta traducción? En suma, ¿existe una “especificidad” de los problemas de las poblaciones indígenas frente a la justicia y, por otro lado, una “vía indígena” para resolverlos? Lo anterior nos lleva a preguntarnos, en primera instancia, en qué medida estos abogados vienen a modificar las estrategias de las poblaciones indígenas frente a la justicia. Esta cuestión se enmarca en el contexto de una problemática de profesionalización de los campos jurídicos locales en el nivel de los distritos judiciales y de los municipios.³ Por otra parte, dada la inversión de muchos de estos abogados en la esfera de las asociaciones civiles, cabe preguntarse cómo emerge su práctica profesional en el discurso público de estas organizaciones.

Tal como en numerosos estudios dedicados a las élites indígenas (Dauzier, s/f; Dauzier, 1966; Gutiérrez Chong, 2001), la cuestión de la relación con el Estado se plantea con tanto mayor interés cuanto que el derecho es al mismo tiempo la fuente principal de legitimidad y el fundamento institucional del Estado, así como, tradicionalmente en México, uno de los caminos universitarios principales para tener acceso a los puestos de funcionarios de rango alto y medio. En la formación de las élites indígenas, en particular de los maestros bilingües y de los promotores culturales, el Estado, encarnado por diferentes agencias (DGEI, SEP, INI), representa a la vez al mentor y al empleador único para los individuos formados por él. En el caso de los juristas, esta relación es más ambigua porque la diversidad de trayectorias profesionales en los sectores privado, público y de las asociaciones dificulta la generalización acerca de las actitudes de lealtad o de disidencia para con las instituciones del Estado. Decidimos estudiar esta relación desde una perspectiva interactiva, con el análisis de su movilización frente a un interjuego de política pública: la reforma constitucional de 2001 en materia indígena en México. ¿Cuáles son los argumentos ante esta reforma constitucional? ¿Cómo movilizan sus conocimientos jurídicos, y cómo es que algunos de ellos pasan a la acción influyendo en el proceso de reforma? ¿A través de qué procesos se convierte el derecho en un instrumento político de promoción de los derechos de las minorías étnicas, y en qué circunstancias pueden estas reivindicaciones tener salida?

Para responder a estas cuestiones realizamos, con un formato de “relatos de vida” complementados por un cuestionario semidirigido, una serie de entrevistas con jóvenes abogados que reconocen su origen indígena.⁴ Este criterio es de particular importancia porque, según la mayoría de los interrogados, muchos de los abogados procedentes de comunidades indígenas no reconocen su procedencia en aras de una estrategia de ascensión social. Las entrevistas se realizaron con:

(E1) Marina Micaela Hernández, 27 años, abogada de origen teenek, Tancanhuitz, estado de San Luis Potosí, 05/10/2003.

(E2) Francisco López Bárcenas, 44 años, abogado de origen mixteco, Oaxaca. Ciudad de México, 23/01/2004.

(E3) Guadalupe Espinoza Saucedo, 30 años, abogado de origen mayo, Sinaloa. Ciudad de México, 30/01/2004.

(E4) Hugo Aguilar Ortiz, 31 años, abogado de origen mixteco, Oaxaca. Ciudad de Oaxaca, 03/02/2004.

(E5) Mario Merino López, 39 años, abogado de origen triqui, Oaxaca. Ciudad de México, 15/04/2004.

(E6) Celerino Felipe Cruz, 28 años, abogado de origen purépecha, Michoacán. Morelia, 02/05/2004.

Dado el reducido número de entrevistas realizadas, no pretendemos constituir un “panel representativo” del conjunto de abogados indígenas de México. El trabajo se basa en el análisis de las estrategias individuales de un grupo socioprofesional, los abogados, y de sus

interacciones con las comunidades y con las instituciones del Estado, sin aspirar a ser exhaustivos. Tres de estos abogados pertenecen a una misma red de amigos (E2, E3 y E6). Cuatro pertenecen a una red de cooperación y ayuda mutua (E2, E3, E4 y E6) que se puede calificar de “coalición de causa”, dada la homogeneidad de las concepciones de los individuos que participan y la movilización de dicha red. Naturalmente, esto reduce la diversidad del contenido de las entrevistas; sin embargo, esta configuración nos permite pasar a un nivel de análisis adicional al de las estrategias individuales: al del análisis organizacional, o al de las interacciones de los abogados con los otros miembros de la red y con las instituciones, cosa que resulta particularmente importante para el estudio de la movilización de los abogados indios con motivo de la reforma constitucional de 2001.

El estudio socioprofesional de las élites indígenas implica un riesgo: el de afirmar que, para no quedar desarraigadas de su comunidad, estas élites no existen (Dauzier, s/f:19). También presenta el peligro de sobredeterminar las concepciones y las prácticas de los actores en virtud de su aprendizaje universitario. Partimos entonces de una doble hipótesis: en primer lugar, los abogados indios constituyen una élite indígena *de facto* gracias a su capital cultural y (a menudo) económico, más elevado que el promedio, y esto aun si los vínculos con su comunidad de origen se han relajado. Luego, representan una élite política en potencia para la movilización de su capital social, esto es, las relaciones que mantienen con las otras élites de su región de origen, o bien las que han establecido en el ejercicio de su profesión, su militancia, etcétera.

La estructura de este artículo tendrá a grandes rasgos la misma que la del cuestionario: después de haber identificado a los abogados e insertado la carrera jurídica en su estrategia social y profesional analizaremos su papel de intermediarios entre las comunidades y el sistema político-jurídico, preguntándonos sobre su capacidad de enlazar el sistema normativo procedente del Estado mexicano y el de tipo comunitario tradicional. Finalmente, examinaremos la articulación entre el ejercicio del derecho especializado para las poblaciones indígenas y la toma de posición frente a la trama política indígena de alcance nacional: la reforma constitucional en materia indígena.

¿TODOS LOS CAMINOS LLEVAN AL DERECHO?

Frente al peligro que mencionamos, de sobredeterminar las estrategias de los abogados en virtud de su formación común, es necesario subrayar la diversidad de sus trayectorias y las motivaciones que los llevaron al derecho. A modo de ilustración presentamos tres relatos de nuestros abogados.

Marina Micaela Hernández

Marina Micaela Hernández es originaria del ejido de Cruz Blanca, que se localiza en la Huasteca Potosina. Sigue viviendo en la comunidad y participa en las tareas de interés común. Habla teenek. Su padre es agricultor ejidatario. Tras realizar sus estudios de primaria y secundaria en Cruz Blanca, y de preparatoria en un pueblo vecino, desea proseguir sus estudios en la universidad. Ha venido reflexionando sobre la elección de estudiar derecho desde hace mucho tiempo. Para ella, esta idea nació cuando se rebeló contra una injusticia de la que fue víctima su familia, cuando ciertos funcionarios se apoderaron de la indemnización del seguro social que les correspondía por la muerte de una de sus hermanas:

Los representantes de la institución hicieron todo lo posible para cobrarla [la indemnización], y ellos mismos se quedaron con todo este dinero que no les correspondía. Más que nada por el hecho de hacer negocio con el dolor de otras personas, fue lo que a mí me chocó. Pues, hacer lo posible para que ya no nos volvieran a hacer lo mismo, que por no saber las leyes o de ciertas cuestiones, hicieran lo que quieran, abusaran de nosotros [...]

El principal problema que se presenta para la continuación de sus estudios es el financiamiento. No habiendo sido posible conseguir una beca, gracias al apoyo de su familia, y no sin dificultad, termina brillantemente su licenciatura en derecho en la universidad de la ciudad más cercana, Ciudad Valles. Luego se presenta el problema de encontrar un empleo en la región. Comienza su carrera profesional con prácticas en la Subprocuración de Justicia para las Etnias, instancia abierta desde 1998 por el gobierno del estado de San Luis Potosí para facilitar la declaración de acusados y querellantes y la exposición de los testimonios indígenas ante el ministerio público.⁵

Más tarde, en 2000, cuando se presenta una oportunidad de empleo en el juzgado de primera instancia del municipio de Tancanhuitz, trabaja como defensor de oficio. Esta oferta de empleo va de la mano con la evolución de la política del poder judicial frente a las poblaciones indígenas en el estado de San Luis Potosí: aunque ya existía antes, el cuerpo de defensores de oficio fue reforzado a finales del decenio de 1990, primero porque se abrieron juzgados menores en otros municipios, fuera de la cabecera de distrito judicial, y luego porque se creó un cuerpo de defensores con abogados que hablaran una lengua indígena en los municipios de amplia composición indígena.⁶ Como defensor de oficio, Mariana Micaela debe defender a todas las personas que no tienen recursos para pagar un abogado privado, y en particular a las que hablan teenek. Ejerce las funciones de consejo jurídico, de gestión ante las instituciones competentes y sobre todo de representación legal en litigios.

Marina Micaela desea proseguir sus estudios en la ciudad de San Luis Potosí y hacer una maestría en derecho. Pero la falta de salidas profesionales en la región, agravada por las responsabilidades familiares, dificultan esta posibilidad.

Francisco López Bárcenas

La trayectoria de Francisco López Bárcenas es completamente diferente. Hijo de campesinos de una comunidad de la Mixteca oaxaqueña, no habla el mixteco porque sus padres se rehusaron a enseñárselo. Estudió primero para ser maestro, porque “fue la única opción que me dio mi padre para salir de la comunidad”. Pero como su inclinación por esta profesión era escasa, no la ejercerá nunca y elige trabajar como vendedor en una farmacia y como jornalero en Sinaloa. Entonces, por intermediación de un amigo mixteco que estudia en Culiacán, se le presenta la oportunidad de iniciar sus estudios universitarios, viviendo en una casa de estudiantes y trabajando para cubrir sus necesidades.

La elección del derecho no es automática: después de dudar entre la medicina y las ciencias sociales, elige estas últimas, y al final del ciclo se decide por el derecho. La carrera jurídica representa en primer lugar “una opción de trabajo seguro”, pero también “una satisfacción personal, porque mi padre, después que fui a estudiar la normal y no ejercí, se quedó muy decepcionado [...] Entonces era algo así como una guerra de reivindicación entre la familia”. Francisco comienza a trabajar en un despacho de abogados, luego obtiene una beca universitaria para estudiar una maestría en derecho en la UNAM. Para completar esta beca, el Instituto Nacional Indigenista (INI) le propone en 1995 un empleo en el departamento de recursos naturales de la Dirección de Procuración de Justicia, donde tendrá la ocasión de trabajar sobre el caso de la indemnización de las poblaciones huites desplazadas por la construcción de una presa en Sinaloa.

Pocas semanas después de entrar en el INI es invitado como consejero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) para los Acuerdos de San Andrés. Esta invitación es sorpresiva, en la medida en que, reconoce, hasta entonces no había tenido ningún contacto con el movimiento indígena. Es en San Cristóbal de las Casas donde toma conciencia de la problemática de los derechos indígenas y se inicia en la mesa de los acuerdos. Se engancha entonces en el movimiento indígena nacional, participa en las reuniones del Congreso Nacional Indígena (CNI) y renuncia al INI por estar en desacuerdo con la política indígena del gobierno de Zedillo. Después

trabaja en la Dirección de Asuntos Indígenas del gobierno de la Ciudad de México, y más tarde abre un despacho de abogados para asesorar jurídicamente a las comunidades indígenas, basado en Tlaxiaco, en la Mixteca. En compañía de otros abogados, se dedica a la divulgación de los derechos indígenas, a la resolución de conflictos (principalmente agrarios), y a la gestión de las peticiones de las autoridades comunitarias a las instituciones gubernamentales.

En 2000 lo invitan de nuevo a trabajar en un INI “indianizado”, bajo la dirección de Marcos Matías, esta vez como director de Procuración de Justicia. Sale en 2001 para manifestar su desacuerdo con la aprobación de la reforma constitucional en materia indígena. Se reintegra a la vía académica para estudiar la maestría y después el doctorado en estudios rurales en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) de la Ciudad de México, gozando de una beca de la universidad y después de la Fundación Ford.

Mario Merino López

Hijo de campesinos de origen triqui, Mario Merino López salió de su comunidad natal, del barrio Carrizal, desde los siete años para poder iniciar sus estudios. Desde la niñez,

la idea de estudiar [...] era un reto para mí porque llegaba una persona a hacer campaña política, era para Presidente de la República, y pregunté a mi hermano: “¿Por qué ese señor llega a un tan gran nivel?”. “Es que él estudió mucho, el último grado de estudio es llegar a ser Presidente” [...] Y mi abuela también decía una cosa: “el señor de México” me decía mi abuela, y eso en la cultura indígena es como decir a alguien “tú eres dirigente”.

Cursa la primaria en el internado de la cabecera municipal, Copala; después, gracias a los consejos y al apoyo del director, sigue estudiando la secundaria en Justlahuaca, en una escuela de padres maristas, donde recibe ayuda alimentaria del comité de padres de familia. Finalmente se va a la ciudad de Oaxaca a estudiar preparatoria, en una escuela privada de la que recibe una beca a cambio de “trabajo social”. Cuando termina, su deseo de estudiar en las mejores universidades no lo abandona. Aceptado por la UAM, opta finalmente por el derecho, porque “la carrera de derecho implicaba tener elementos, información, conocimiento para poder apoyar y orientar a la gente, [para] desenvolverme en los espacios sociales”.

Mario Merino López trabaja de tiempo completo mientras estudia, cosa que prolonga el curso de sus estudios. Trabaja en el Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), después en una subdelegación del Instituto Federal Electoral (IFE) y por último entra en un despacho de abogados privado. Paralelamente, mantiene contacto con grupos de migrantes indígenas en la Ciudad de México, para resolver a título de voluntario sus problemas cotidianos: consejo jurídico de orden penal o civil o sobre la legislación laboral, apoyo para la constitución de organizaciones de migrantes reconocidas oficialmente por el gobierno de la Ciudad de México,⁷ etcétera. “Estas actividades han sido en esto de orientar a diferentes grupos, ya que no tenemos las formas de ejercer algún derecho aquí en la ciudad, ya que no tenemos las formas de trabajar de nuestro pueblo [...]”. Dedicó su tiempo solamente a los migrantes, y no mantiene relaciones con su comunidad más que de vez en cuando.

Adquiere así diversas experiencias en el sector social, mientras prosigue su carrera de abogado en despachos privados, en Caritas, institución filantrópica, y en el gobierno de la Ciudad de México. Desde 1999 se ocupa de la formación y animación de la Unión de Artesanos y de Trabajadores Indígenas No Asalariados, A.C., que preside actualmente y a la que se dedica de tiempo completo. Esta unión aspira al reconocimiento y promoción de actividades profesionales de los migrantes indígenas en la Ciudad de México, principalmente de comerciantes ambulantes y de juristas. Financiada por diferentes instituciones del gobierno, la unión, que hasta 2003 contaba con cuatro abogados, propone la defensa jurídica gratuita de los indígenas encarcelados en la capital, así como talleres de divulgación de los derechos humanos.

...los juristas
interrogados se
mueven entre el sector
público y la esfera de
las asociaciones...

Estos tres relatos de vida ilustran la diversidad de motivaciones y usos profesionales del derecho entre los juristas indígenas. Sin embargo, se pueden hacer varias generalizaciones. En primer lugar, todos los abogados provienen de un medio social modesto: cinco son hijos de campesinos, uno solo es hijo de maestro (E3). Si tres de ellos (E2, E3 y E4) no hablan la misma lengua de sus padres es porque éstos decidieron no enseñárselas. Aunque solamente dos viven en su comunidad (E2 y E6), todos afirman conservar lazos con su comunidad de origen, ya sea apoyándola en su organización cotidiana (trabajo colectivo, preparación de festividades), ejerciendo sus capacidades profesionales con la orientación jurídica para la resolución de problemas tales como un conflicto agrario, o bien canalizando sus solicitudes hacia las instituciones gubernamentales.

Los motivos que los impulsaron a seguir la vía del derecho se pueden clasificar en tres grandes rangos. El primero, y el más general, es la reacción a una injusticia o a una agresión cometida contra su familia o su comunidad: un abuso administrativo (E1), la pérdida de un terreno familiar (E4), un conflicto agrario violento (E6). El derecho se concibe como un instrumento para “prepararse” o defenderse de los abusos. En segundo término, el derecho corresponde a una vocación social más general, la voluntad “de apoyar”, “de orientar”, “de resolver problemas” de las personas. Curiosamente, el deseo de un ascenso social no aparece explícitamente más que en dos casos: los estudios permiten una superación personal hasta las esferas más altas de la sociedad (E5), así como una “opción segura” de trabajo (E2). Si la estrategia de ascensión social no es algo que asuman abiertamente los juristas, sus padres sí lo hacen. La familia representa, en efecto, una referencia importante en su estrategia profesional: todos reciben la aprobación de sus parientes y, en ciertos casos, su apoyo financiero. Sin embargo, el deseo de la mayoría de seguir estudiando (E1, E2, E3, E6) responde implícitamente a una voluntad de obtener un mejor empleo o de “superarse personalmente” por medio de los conocimientos.

Para todos los juristas, la figura del abogado “tradicional” es por lo demás repudiable, pues se asocia al oportunismo y a la venalidad. Este distanciamiento, por ejemplo, se percibe en los modos de socialización de los juristas a través de organizaciones: solamente uno pertenece a una asociación profesional de abogados (E2), mientras que cinco son miembros de asociaciones de derechos humanos, mucho más vinculadas a los movimientos sociales que al ejercicio “clásico” de la abogacía. En un caso extremo, Hugo Aguilar se rehúsa a ser llamado abogado: él es un “animador” jurídico. El animador se distingue del abogado en que él mismo forma parte del caso en litigio y en que se encarga de que los querellantes se apropien de los elementos jurídicos, y sobre todo, busca las vías de conciliación entre las partes más que llevar los casos ante los tribunales (E4, E6). Para Hugo Aguilar,

...el derecho no posibilita un acercamiento a la verdad real [...] casi nunca he visto a una sentencia [que] convenza a las partes, porque la verdad convence [...] La ley puede servir como herramienta para generar condiciones de conciliación y que sea la conciliación la que de verdad nos permita llegar a una solución duradera, una solución más apegada a la realidad. [E4]

El apoyo recibido para realizar sus estudios proviene esencialmente de su familia (E1, E3, E4), y todos admiten haber estudiado en condiciones de

gran precariedad. Solamente Celerino Felipe Cruz recibió una beca del INI para sus estudios de licenciatura. Los que realizaron estudios de maestría recibieron financiamiento de la universidad (E2, E3) o de instituciones como la Fundación Ford (E2, E6). Celerino Felipe Cruz pudo así estudiar una maestría en derechos fundamentales en la Universidad de Madrid. Una vez superada la difícil etapa de la licenciatura en derecho, las perspectivas universitarias se esclarecen para los juristas indígenas salvo si tienen una familia a su cargo.

Profesionalmente, los juristas interrogados se mueven entre el sector público y la esfera de las asociaciones: algunos de ellos (E1, E3) han ejercido toda o prácticamente toda su carrera en el sector público, mientras que otros (E4) ejercieron siempre su profesión en asociaciones civiles. Pero, a grandes rasgos, el tránsito entre las dos esferas es frecuente. Únicamente Mario Merino ha trabajado permanentemente en el sector privado (despacho de abogados); sin embargo, no contraviene a la regla, en la medida en que trabajó también en la administración pública y en el sector de las organizaciones sociales.

Cabe deducir, entonces, que para las poblaciones indígenas está teniendo lugar una flexibilización del acceso a la justicia –y por ende de la juridización–: hoy existen, en efecto, varias organizaciones conformadas por juristas que, sin poseer el *status* de defensores de oficio, cumplen con este papel, realizan tentativas de conciliación, talleres de difusión jurídica, etcétera. Aun cuando las circunstancias en las que trabajan estas asociaciones sean precarias, se observa que son financiadas por organizaciones internacionales, por el sector público o por ambos.

Las actividades de los juristas en la administración pública son diversas: van de la representación jurídica de los individuos en los pleitos y en la asesoría jurídica (defensa de oficio, servicios jurídicos del INI: E1, E2, E3, E6), a los empleos de funcionario más convencionales: visitador agrario, control de los distritos electorales, regularización de la propiedad territorial. El trabajo indigenista, es decir, el dedicado a la atención de las poblaciones indígenas, promovido ya sea por el gobierno federal, por los gobiernos federados o por los municipios (D.F.), sigue siendo una fuente de empleo importante para los juristas. No obstante, estos empleos no son los únicos. En cuanto al cuadro de la “opción segura” de trabajo, nos parece que las declaraciones de Celerino Felipe Cruz resumen la inquietud de la mayoría de ellos de cara al mundo del trabajo:

Terminas con buenas calificaciones en la universidad, pero si no formas parte de un grupo político, de un grupo de poder de algún partido político de las distintas clases que hay, igual no tienes acceso, no eres parte y no hay lugar, y si no tienes dinero para establecer tu bufete y hacer equipo con otros, no hay alternativa. Lógicamente, entonces, ¿qué haces?, pues regresar e igual allá [en la comunidad] te pones a pensar lógicamente: aquí hay problemas, pero no hay dinero, entonces tienes que elegir, porque aquí también no por el hecho de que tú termines una carrera ya hay puertas abiertas diversas, eso es falso.

EN LA INTERSECCIÓN DEL PLURALISMO JURÍDICO

Las actividades profesionales de los juristas indígenas son múltiples: la preparación de los legajos; las visitas al ministerio público; las querellas; el consejo y la divulgación jurídica por medio de los talleres comunitarios; la conciliación entre grupos o individuos, o incluso las actividades profesionales en el seno de la administración pública en el terreno agrario, electoral, etcétera. Todos son “generalistas” (Karpik, 1995:312) que trabajan tanto en el campo civil, penal, agrario y electoral como en el administrativo (amparo). Nuestro argumento es el siguiente: los abogados utilizan principalmente dos sistemas de defensa: 1) de las personas indígenas y 2) de los grupos/comunidades indígenas. Estos sistemas se diferencian en el nivel de los instrumentos jurídicos y de los campos del derecho movilizados, así como, en menor medida, de los tribunales donde se litigan los casos.

La defensa de las personas indígenas

Para los abogados que ocupan o han ocupado la función de defensores de oficio, ya oficial, ya en el seno de instituciones como el INI, ya sea, en fin, en una ONG, la defensa de las personas indígenas representa la parte medular de su trabajo. El caso es defender a los inculpados de orden civil o penal: robos, golpes y heridas, asesinato, detenciones ilegales, violencia familiar, son los cargos más comunes que enfrentan, tanto en la ciudad (E5) como en el campo (E1, E6). Para estos delitos la defensa raramente va más allá del tribunal de primera instancia y de la apelación en algunos casos.

Evidentemente, no existe un modelo único de defensa para los delitos. Sin embargo, algunos instrumentos jurídicos, instaurados en los años noventa, hacen que la defensa de las personas indígenas sea más fácil: la legislación específicamente destinada a las poblaciones indias, establecida a partir de los años noventa por los gobiernos estatales. Recordemos, que hasta el 2001 las disposiciones federales en materia de justicia para las poblaciones indias estaban presentes en el artículo 4 de la Constitución Federal; pero a falta de una ley reglamentaria estas disposiciones difícilmente podían ejercerse, a no ser que las constituciones o las leyes de los estados especificaran los mecanismos. Algunos estados reformaron su constitución o su legislación a partir de 1992.⁸ Los dominios que abarca la legislación varían de un estado a otro; sin embargo, se puede considerar que en el dominio judicial sus principales aspectos conciernen, por una parte, al reconocimiento de los sistemas comunitarios de impartición de justicia y de las autoridades que son responsables de ella y, por otra parte a las disposiciones especiales para la atención jurídica de las poblaciones indígenas, tales como el derecho a un traductor o la atenuación de las penas.

Estos elementos son utilizados frecuentemente por los abogados: Marina Micaela Hernández reconoce haber recurrido con frecuencia a las disposiciones indigenistas de la legislación local (en este caso, el Plan Ponciano Arriaga, punto de acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo del estado de San Luis Potosí), así como la “convención étnica” (estas dos disposiciones facilitan la liberación de prisioneros indígenas bajo fianza). Pero, como subraya Marina Hernández, de lo que se trata es más de paliar la ignorancia de la ley entre las poblaciones indígenas que de reconocer formalmente el pluralismo jurídico. El reciente proceso de reconocimiento legal de las costumbres comunitarias de impartición de justicia en ciertas entidades federales⁹ ha desembocado en la utilización, aunque poco frecuente en tribunales (E4, E5), del peritaje histórico antropológico, gracias al cual los especialistas, que se basan en un estudio de tipo etnológico, dan testimonio de la existencia de las costumbres comunitarias. Se trata de elementos muy valiosos para justificar las sanciones (como el encarcelamiento o la multa) aplicadas por las autoridades “tradicionales”,¹⁰ que disponen de una existencia y de prerrogativas legales cuando menos precarias. Pero su alcance es de todos modos limitado, en la medida en que el tipo de sanciones tomadas por las autoridades tradicionales se asimila a una “privación ilegal de la libertad” y contraviene las libertades fundamentales garantizadas por la Constitución. El campo de maniobra a favor de los usos y costumbres está, pues, particularmente restringido al terreno de lo judicial.

La defensa de las comunidades indígenas

Los casos en que las comunidades se ven envueltas son diversos: puede tratarse de conflictos agrarios relativos a la revisión del territorio comunal/ejidal, de casos de exclusión/expropiación por causa de conflicto religioso o político, o de conflictos político-electoralmente relativos a la representación comunal o municipal de la localidad. Pero puede tratarse también de una estrategia política que despliegan los abogados tanto para provocar una responsabilidad colectiva de los miembros del grupo (para que el proceso no recaiga únicamente en los hombros de las autoridades que han asumido la decisión impugnada; cf. el párrafo anterior)

como para promover al actor colectivo “comunidad” en el campo jurídico y, por extensión, en el espacio público.

Mientras que los defensores de oficio trabajan principalmente en el campo del derecho penal y del derecho civil, los abogados defienden a los grupos o a las comunidades en litigio, así como a aquellos que realizan actividades de difusión jurídica, trabajan de preferencia en el campo del derecho agrario (E2, E3, E4, E6) y con la mayor frecuencia con el sistema de los derechos humanos (E2, E3, E4). En los sistemas de defensa de los grupos o de las comunidades, el tratamiento de un conflicto por el derecho penal puede conducir a sanciones mucho más severas para las autoridades comunales. Como señala Hugo Aguilar,

Normalmente [cuando] un conflicto agrario, un conflicto intermunicipal degenera en conflicto penal, es también una estrategia, creo yo, del Estado mexicano [...] es la forma en que se puede amenazar con mayor fuerza las posturas que tengan los compañeros nuestros en las comunidades.

Aun si la mayoría de nuestros abogados (E4, E5, E6) dicen preferir la solución de la conciliación a la del pleito, los conflictos comunitarios son objeto de un tratamiento mucho más político que la defensa de personas indígenas. Prueba es la tendencia a que la mayoría de los casos se sigan en niveles judiciales superiores: la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cabe suponer que tal seguimiento del escalafón judicial surge de la estrategia de los abogados de tratar los conflictos comunitarios con la modalidad de violación a los derechos humanos.

El recurso al Convenio 169 de la OIT¹¹ es esclarecedor: los juristas que dicen haber recurrido a este tratado internacional de derechos humanos (E2, E3, E4, E5, E6) han estado implicados en los movimientos sociales indígenas de carácter regional y nacional para la promoción de los derechos indígenas. Las razones por las cuales lo han invocado durante los litigios suelen ser las mismas: cuestiones de carácter procesal para invalidar una decisión administrativa o legislativa tomada sin consultar a los pueblos indígenas, así como, en materia agraria, para las compensaciones por alguna expropiación de “tierras y territorios” a las poblaciones indígenas. La mayoría de los abogados subraya las limitaciones de su uso en el sistema judicial mexicano: por un lado porque, según una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si un tratado internacional no ha sido trasladado por entero a la Constitución mexicana, en caso de conflicto entre la Constitución y el Convenio debe prevalecer la primera (E4, E6); por otro lado, porque existe un desconocimiento de la norma internacional tanto de los abogados (E2) como de los jueces (E2, E4), que no la reconocen o la interpretan en sentido restrictivo. Pese a su escasa eficacia, el Convenio sigue siendo presentado en los tribunales por los partidarios de la “causa” indígena. Varios juristas reconocen que el recurso al Convenio 169 en México es ante todo político: el Convenio es un “fundamento moral”, una base para las declaraciones, un medio de hacer presión sobre el gobierno.

Pero el proceso es también la ocasión que permite construir la entidad “comunidad”, caracterizada principalmente en la disciplina antropológica, en el campo jurídico. Efectivamente, frente a la imprecisión jurídica respecto del *status* de la comunidad en el plano nacional, algunos

...el proceso es también la ocasión que permite construir la entidad “comunidad”, caracterizada principalmente en la disciplina antropológica, en el campo jurídico

abogados han establecido un sistema de defensa específico para las comunidades envueltas en conflictos políticos jugando con la interpretación de las legislaciones agraria¹² y municipal.¹³ Las decisiones tomadas por un grupo, una asamblea o incluso una sola persona, según sea el caso, se convierten en “actos de autoridades” si la localidad coincide con la cabecera del municipio o si ha sido reconocida como núcleo agrario, ejido o bienes comunales.¹⁴ Los abogados de la organización Servicios del Pueblo Mixe (SER) afinaron esta estrategia durante los conflictos intracomunitarios violentos de Quetzaltepec y Metaltepec, en la región mixe del estado de Oaxaca. En el caso de comunidades fuertemente fracturadas, la decisión de apoyar a las autoridades comunales no es suficiente; con frecuencia es necesario apoyar a una autoridad en contra de otra, a una parte de la comunidad en contra de otra, y reconstruir legalmente a la comunidad en torno de sus instituciones. Para justificar las decisiones de las autoridades (como el rechazo de los resultados electorales y la toma de la alcaldía en un caso, y la exclusión-expropiación de una fracción de la comunidad en otro) los abogados oficializan las decisiones de las autoridades gracias a la “transmutación” de la localidad en comunidad agraria y endosando las decisiones impugnadas con resoluciones de la asamblea de comuneros, que tienen valor legal (E4).¹⁵ En el caso de problemas penales,

Aprovechamos que nuestra autoridad municipal tiene fe pública y hacemos o inventamos actas de cabildo. O sea, cuando ocurre un problema penal, digamos una lesión o una agresión o un encarcelamiento en una comunidad, no se levantan documentos, y cuando [va a] justificar uno por qué esta persona estuvo encarcelada se encuentra uno que no tiene ningún documento [...], entonces lo que hacemos ahí, después de ocurrido el hecho, es levantar actas aprovechando el carácter de autoridad [...] para tratar de justificar detenciones, multas [E4].

En cambio, las reformas a la Constitución del estado de Oaxaca de 1998, que asentaron a las comunidades como “sujetos de derecho público”, tienen muy poca validez en el terreno judicial. A falta de un “techo” de la Constitución federal que las resguarde de controversias constitucionales, las comunidades, como tales, no pueden promover acción en justicia.

Mediadores profesionales

Los ejemplos mencionados revelan el complejo juego de los abogados con los diferentes órdenes legislativos y los sistemas normativos comunitarios. La neutralidad de la posición del mediador es una ficción tras la cual se traslucen claramente decisiones ideológicas que se pueden discernir en dos niveles:

Sistemas normativos del Estado y comunitarios

Como acabamos de ver, la cuestión de la compatibilidad de los sistemas tradicionales está en el centro de las estrategias jurídicas de la mayoría de los abogados interrogados. No obstante, su posición difiere diametralmente en cuanto a la preeminencia del derecho positivo y de las normas derivadas de las costumbres. En el meollo de esta disonancia está la concepción misma de la función del aparato judicial: hacer respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos o hacer cumplir las legítimas reivindicaciones de los grupos indígenas... En un extremo del espectro, Marina Micaela Hernández, defensora de oficio, coloca la primacía de las normas y de las garantías constitucionales, para limitar los abusos que se pueden generar en las comunidades. Es necesario observar las normas de la costumbre cuando “la ley es un poquito vaga. Entonces sí habría la posibilidad de remitirnos a los usos y costumbres” (E1). Esta opinión coincide con la jurisprudencia que prima en México, según la cual la costumbre es

una fuente de derecho secundaria y subsidiaria, que no tiene fuerza de ley más que en el caso en que la las leyes no reconocieran expresamente una situación dada, o cuando una ley reconoce el carácter legal de ciertas costumbres jurídicas, como ocurre hoy en Oaxaca y en otros estados, que reconocen los sistemas comunitarios de usos y costumbre en la administración de la justicia o en las elecciones municipales (Morales, 2002:10). En el extremo opuesto, otros abogados (E4, E6) presentan los “usos y costumbres” comunitarios como sistemas normativos de pleno derecho, dotados de legitimidad propia, que compiten con la de un estado de derecho ineficaz y desacreditado (Vilas, 2001):¹⁶

Yo creo que hay que respetarlos [los usos y costumbres] fundamentalmente porque funcionan. Dentro de los mitos que se crean de las leyes, nos dicen que son generales, que se aplican a todos, pero eso es un mito. Hay comunidades en que no llega el derecho y no llega la autoridad, no llega nadie si no es para fregar a la gente. Llegan cuando hubo hechos de sangre o cuando ponen en duda la legitimidad del Estado... [E2]

Esta posición se funda en el carácter exógeno de los sistemas normativos: el “derecho interno”, es decir, las normas indígenas de origen comunitario, se opone al “derecho externo” (el sistema jurídico del Estado), porque cada sistema se funda en valores diferentes (E4, E6). Esta última posición tiende a sustantivar las normas de los usos y costumbres que, más que un sistema formal normativo o jurídico, son el producto de una evolución cultural y social de la comunidad. Estamos, pues, ante un fuerte relativismo axiológico, en la medida en que cada comunidad indígena posee un sistema normativo propio, aun cuando, a grandes rasgos, se funde en una oposición de base entre los valores llamados “occidentales” y los valores “indígenas” (que a su vez se resume en la preeminencia de las decisiones colectivas en torno de las normas individuales, esto es, el comunitarismo: E4, E6). Así, para Celerino Felipe los derechos humanos, “universales y como dicen inalienables, indivisibles, eso es falso, esos son un tipo de valores, y los indígenas tienen otra cosmovisión, otros universales y otros valores también; entonces los derechos humanos no son universales, a mi juicio” (E6). Paradójicamente, para los profesionales que se formaron en el aprendizaje de la legislación mexicana, el papel de abogado es el de guardabarrera, de defensa de los procesos comunitarios frente a las invasiones “del exterior”.

En la intersección de diferentes esferas de poder

El derecho es un lenguaje que codifica las relaciones tanto en el seno del sistema judicial como en la administración pública. Ahora bien, como señalamos en la primera parte, la mayoría de los abogados interrogados trabaja o ha trabajado en una organización social. Esta incursión en una multiplicidad de esferas sociales los coloca en una posición natural de “traductores”. Aquí, una vez más, el recurso al Convenio 169 de la OIT por los juristas es significativo: para cuatro de nuestros abogados el Convenio es, ante todo, un medio de presión para obligar al gobierno a la “concertación” con las poblaciones indígenas –y por ende, concretamente, con sus representantes– en materia de políticas públicas... tanto más cuanto que las asociaciones civiles en las que trabaja la mayoría de los abogados interrogados canalizan proyectos de desarrollo entre las comunidades a las que prestan apoyo. El artículo del Convenio que más citan los abogados es el 6, sobre la consulta a los pueblos para la toma de decisiones legislativa y administrativa que les conciernan. Así, para Guadalupe Saucedo,

incluso ante cualquier instancia de gobierno del Estado se puede invocar, a veces no tanto litigando, también en cuestión de definir políticas públicas, con una relación que haya así con el poder ejecutivo, en el poder judicial [E3].

El pasaje de la traducción a la interlocución se cruza rápidamente: como la mayoría de los abogados asume el papel de intelectual, la defensa de una comunidad es también una causa en la que se involucran. Su labor militante en el seno de organizaciones sociales indígenas los conduce a dar asesorías y a seguir casos de comunidades durante periodos prolongados, aunque no se trate necesariamente de sus comunidades de origen. Aunque alguno lo evite (E4), el mandato de representación jurídica que les ha sido confiado se extiende, y los juristas se convierten en portavoces de la comunidad, de la causa y, por extensión, del “pueblo” mixe, purépecha o mixteco, etcétera, fenómeno tanto más frecuente cuanto que, como hemos visto, se tiende fuertemente a politizar y a mediatizar los conflictos comunitarios.

Al igual que los intelectuales, los juristas no vacilan en añadir los registros de acción de los movimientos sociales a los de la acción jurídica; por ejemplo, para preparar el proceso de un conflicto agrario entre una comunidad y un terrateniente, los abogados de la organización SER “generan una corriente de opinión”, mediatizando el asunto y movilizando una red que se remonta hasta representantes de la Unión Europea, un senador norteamericano, religiosos, organizaciones de derechos humanos, que inundan el tribunal de peticiones: “que si no fallen a favor se queden con la espina clavada en la conciencia” (E4). La moralización y la presión social permiten así “sensibilizar” al tribunal más allá de la querrela. Los juristas reconocen que la presión política es necesaria y complementaria de la abogacía, para “hacer justicia”. La ley es entonces un vector de la política, entendida como el arte de negociar para persuadir o defender, sabiendo que muchos casos no tendrán solución en el terreno jurídico sino en la arena política. Y es que el derecho es también una forma de “convencer a la sociedad” (E4), en la situación paradójica en que se critica el ejercicio mismo de la justicia por su parcialidad y su ineficacia.

Dada la relativa novedad de la teorización en términos jurídicos de la cuestión de los derechos indígenas, parece exagerado hablar de la construcción de un sistema de defensa jurídico propiamente indígena. Algunas organizaciones políticamente implicadas en el movimiento indígena nacional están intentando levantar sus cimientos (E4). El reconocimiento de los usos y costumbres jurídicos comunitarios por el sistema judicial mexicano y por las leyes, constituye la base de esta investigación: algunos actores proponen la construcción de un sistema judicial especializado para el tratamiento de los conflictos en zonas indígenas; promueven también escribir estas tradiciones orales como un primer paso para su legislación. El Estado no posee, efectivamente, el monopolio de la actividad normativa, dado que existen fuentes opcionales de derecho, además de la actividad burocrático-legislativa (E2). Si bien la mayoría de los juristas concuerdan en este punto, ninguno plantea la paradoja de la supervivencia de estas prácticas por fuera y a veces contra el derecho positivo y de su posible modificación, incluso su “burocratización”, una vez inscritas en el derecho positivo (Assies, 2001:89).¹⁷

LOS ABOGADOS FRENTE AL ESTADO: ANÁLISIS DE LA MOVILIZACIÓN POLÍTICA FRENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El reconocimiento de los derechos indígenas por el Estado es un objetivo decisivo de los movimientos indígenas, aunque no carezca de ambigüedades: este proceso se inscribe en la dinámica y en la retórica de la democratización, entendida como “el derecho de tener derechos”,¹⁸ para que las poblaciones indígenas sean reconocidas y apoyadas por las leyes y las instituciones democráticas mexicanas, como es el caso del sistema de discriminación positiva norteamericano. Para su efectiva aplicación, los derechos indígenas deben ser, en efecto, reconocidos en el plano nacional (con una garantía constitucional formal) e internacional (proyecto de una carta de derechos indígenas de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos). Pero ello implica igualmente someterse a las exigencias técnicas y políticas del proceso de reforma.

Del derecho a los derechos indígenas: la consolidación de una coalición de causa

La lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas puede describirse como una causa o un “sistema de convicciones”,¹⁹ compartido por los actores de los movimientos sociales indígenas y, *a fortiori*, por los abogados implicados en estos movimientos. La noción de “coalición de causa” (*advocacy coalition*) está tomada del análisis de las políticas públicas. Supone que las evoluciones políticas de envergadura son posibles cuando tiene lugar un cambio de coalición de causa en el gobierno. La característica de las coaliciones de causa es que un grupo de actores comparten “creencias” o “convicciones” comunes, actores que entran en competencia para poner en funciones y en programas su “visión del mundo” en un sector definido (Jenkins Smith y Sabatier, 1993). La utilización de este concepto nos parece apropiada en la medida en que el reconocimiento de los derechos indígenas, objetivo último de la coalición, por definición debe ser ratificado por las instituciones políticas nacionales. El “sistema de convicciones” que anima a la coalición está organizado de manera jerárquica con un “núcleo duro de creencias” compartido por todos sus miembros (en este caso, la diferencia cultural como principio organizador de la política), de axiomas (los derechos económicos, políticos, culturales de los pueblos indígenas) y de principios específicos (las diferentes posibilidades de poner en práctica la autonomía, el derecho a los recursos naturales, etc.) sobre los cuales los miembros mismos de la coalición pueden diferir.

El sistema de convicción de los abogados indios está ligado en parte a su experiencia profesional: el reconocimiento de los usos y costumbres políticos y jurídicos de las comunidades y el respeto de la propiedad social de sus tierras, son problemas con los que frecuentemente se topan en el curso de la defensa de los grupos indígenas. Sin embargo, es innegable que una gran parte del sistema de creencias respecto de los derechos indígenas influye (más que depender) en el sistema de defensa de las comunidades indígenas: el derecho al territorio y a la utilización de los recursos naturales que se encuentran en él, la autonomía político-administrativa y la representación política de las poblaciones indígenas, el derecho a un sistema pleno de elección, así como los derechos culturales y lingüísticos que permiten la perpetuación de las culturas indias, son reivindicaciones políticas y sociales traducidas en el lenguaje de los derechos humanos.

La lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas es un movimiento esencialmente político, en el que participan cinco de los abogados interrogados. El recurso a la mediatización (sobre todo desde la insurrección zapatista) y a la manifestación son los procedimientos más usuales. En cambio, los abogados dan muestra de una desconfianza sostenida hacia los aparatos partidistas que someten los valores indígenas a la “política politicasta”. La experiencia de Mario Merino López representa un interesante caso aparte: tras un trabajo voluntario con grupos de migrantes indígenas de la capital, se lanza a la constitución de un partido político de alcance nacional, la Unión Nacional Indígena Revolucionaria, junto con otros dirigentes indígenas. Pero como no se recibió el número suficiente de firmas de apoyo, el partido no pudo ser inscrito en el Registro Federal de Partidos Políticos. Luego de esta experiencia, regresa a trabajar con los grupos de migrantes, porque “descuidamos las necesidades

La ley es entonces un vector de la política, entendida como el arte de negociar para persuadir o defender, sabiendo que muchos casos no tendrán solución en el terreno jurídico sino en la arena política

prioritarias de nuestra gente aquí y fue mucho desgaste” (E5). Las actividades que realizan desde entonces se limitan todas al medio local urbano: se dedican ante todo a hacer que el gobierno de la Ciudad de México reconozca la presencia de trabajadores indígenas en la ciudad, y a “fortalecer al grupo indígena de aquí, de manera que pueda disfrutar, tener acceso a los beneficios de gobierno o los beneficios de programas que hay, ejercer sus derechos” (E5).²⁰

En los otros casos (E2, E3, E4, E6), los abogados colaboran en organizaciones políticas nacionales indianistas: en este caso, el Congreso Nacional Indígena (CNI) y la Asamblea Nacional Indígena Plural para la Autonomía (ANIPA). Los actores que participan son también los que comparten las ideas más homogéneas en cuanto al reconocimiento de los derechos indígenas. Estas organizaciones constituyen foros de socialización para las nuevas élites indígenas, en los que se propagan y discuten las ideas indianistas.

Sobre todo, la insurrección del EZLN en 1994 representó un elemento importante, incluso fundador, de la participación militante de nuestros abogados. Dos de ellos, Hugo Aguilar y Francisco López Bárcenas, participaron también como consejeros del EZLN en los Acuerdos de San Andrés, en momentos diferentes de su carrera y de su involucramiento en la causa indígena: para Francisco López Bárcenas es el punto de partida para engancharse en la causa indígena; para Hugo Aguilar y los abogados de la asociación SER, por el contrario, se trata de un reconocimiento y una discusión de su trabajo teórico en torno de la autonomía, los derechos culturales, etcétera. “Debutantes” o “confirmados”, su recorrido por el camino de la política indianista queda así trazado.

A partir de los Acuerdos de San Andrés, una parte de los movimientos indígenas en México (y en particular el CNI) se une alrededor de una proposición de reforma indígena, que será más tarde formalizada jurídicamente por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa). Los Acuerdos de San Andrés constituyeron efectivamente un foro a partir del cual militantes de izquierda, dirigentes indianistas y líderes sociales escogidos por el EZLN negociaron con los representantes del gobierno federal soluciones locales a la cuestión chiapaneca y pistas de reflexión para las reformas nacionales sobre la cuestión indígena. En este caso, son los ajustes de amplitud nacional más que las soluciones locales al conflicto los que retendrán la atención de los movimientos indígenas. La iniciativa de reforma constitucional propuesta por la Cocopa representa una codificación jurídica más avanzada (al mismo tiempo que una interpretación posible de los Acuerdos de San Andrés) que reunió la aprobación de las principales organizaciones indianistas mexicanas, el CNI y la ANIPA, y del EZLN. Recordemos, de todos modos, que la élite indígena no participa en esta redacción, puesto que la comisión está constituida por legisladores del Congreso federal y del parlamento del estado de Chiapas.

Con el fin de resolver el conflicto chiapaneco, el nuevo gobierno de Vicente Fox lanza en enero de 2001 el proceso de reforma constitucional sobre los derechos y culturas indígenas al enviar la iniciativa de reforma de la Cocopa al Senado. En un contexto de efervescencia social provocada por la marcha del EZLN a la capital en febrero de 2001, el CNI organiza su tercer congreso en marzo de 2001 para orientar el proceso de reformas. Cinco de nuestros abogados participan (E2, E3, E4, E5, E6), y uno de ellos, Celerino Felipe, interviene activamente en su organización. Este movimiento culmina con la audiencia de delegados zapatistas del CNI ante la Cámara de Diputados, el 28 de marzo de 2001,²¹ en la que tres miembros del CNI y una comandante zapatista alegan en pro del reconocimiento de los derechos de las mujeres indígenas, de la autonomía, de los sistemas jurídicos internos y de los territorios indígenas. La aprobación del texto de la reforma por el Senado de la República el 25 de abril de 2001 levanta las protestas del CNI inicialmente, y después del EZLN, que condenan su contenido.²² Empero, después de la aprobación del texto por la Cámara de Diputados y más tarde por los congresos de dos tercios de los estados en el mes de julio, la reforma es ratificada y publicada en el *Diario Oficial* el 14 de agosto de 2001.

Foto: Julie Devineau (CEMCA)



Las arenas

Antes de estudiar la estrategia propiamente dicha de los abogados indígenas frente a la reforma constitucional, es necesario aclarar los espacios profesionales en los que se mueven los juristas para comprender desde qué espacios institucionales estos profesionales del derecho han podido influir en el proceso de la reforma legislativa.

Las organizaciones indígenas de alcance nacional.

Organizaciones como el CNI y la ANIPA son, como ya dijimos, a la vez foros-redes de socialización y plataformas para hacer públicas las propuestas indígenas. Cuatro de nuestros abogados participan frecuentemente en estas asociaciones. Recordemos que ambas se formaron tras la insurrección del EZLN (constituyen la “nueva generación” de las organizaciones indígenas) y agrupan a asociaciones y a dirigentes indígenas procedentes de horizontes diversos: líderes sociales y políticos, universitarios y, en algunos casos, funcionarios. Estas asociaciones poseen un poder de convocatoria bastante desigual en las zonas indígenas (sobre todo gracias a la actividad militante de intermediarios, como los juristas y los maestros). Mientras que el programa del CNI se ha centrado principalmente en torno de los Acuerdos de San Andrés, la ANIPA se ha dedicado a la propuesta de aprobación de un proyecto de autonomía regional indígena, con la presentación de una iniciativa de reforma constitucional en 1996.²³ En cuanto a sus estrategias, estas asociaciones difieren también: mientras que el CNI considera una organización en red, y sigue desconfiando de las organizaciones políticas, la ANIPA propone una estrategia práctica de alianzas con los partidos políticos, a la vez que, desde 2000, con el PAN, propone candidatos para los cargos de elección y para las instituciones políticas.

Aun cuando a partir de asociaciones tan vastas se forman grupos y clanes rivales, las relaciones entre sus miembros son similares a las de una red, es decir, una cadena interorganizacional que se moviliza puntualmente para apoyar a un partido en caso de conflicto (por ejemplo, en Tlanepantla, Estado de México, o en Xochistlahuaca, Guerrero), o incluso, en el caso de los abogados, para intercambiar consejos en el ejercicio de su profesión. Recordemos que el concepto de red implica a la vez el conocimiento mutuo de los actores, la interdependencia de sus intereses y la intensidad de sus interacciones (Hassenteufel, 1995:95). Es igualmente interesante constatar que los juristas que participan en estas organizaciones colaboran de cerca o de lejos con organizaciones de defensa de los derechos humanos: el Centro Agustín Pro, la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, Tlachinolan, A.C. (Guerrero), etcétera. Estas organizaciones, cuyo “marco” ideológico (*frame*) es congruente con el de los militantes indianistas, poseen servicios jurídicos capaces de apoyar técnicamente a los abogados, pero también recursos para la divulgación de los casos. En el cuadro siguiente resumimos los lazos de colaboración entre los abogados que participan en las diferentes asociaciones (ver cuadro):

	Mario Merino	Francisco López B.	Guadalupe Espinoza	Hugo Aguilar	Celerino Felipe
CNI	+	++	++	++	++
ANIPA		-	+		
Asociación de Defensa de los Derechos Humanos	Agustín Pro: +	Agustín Pro: ++	Agustín Pro: ++ Tlachinolan: +	+++ (colaboración con numerosas asociaciones)	Agustín Pro: + SER (organización mixte)

En cambio, la capacidad de negociación de una organización como el CNI con las instituciones del Estado mexicano es relativamente débil, y más aún en el parlamento, donde los dirigentes indígenas prácticamente no tienen cabida, en virtud del carácter radical de sus demandas alrededor de la cuestión de la autonomía y de su proximidad ideológica y política con el EZLN. Hasta el año 2000, la organización de las asociaciones indígenas parece más una red social, relevada por una red internacional de organizaciones sociales y políticas en expansión desde la insurrección zapatista de 1994, que a una “red de política pública” (distinción establecida por Marsh y Rhodes, 1992).

La administración federal.

Ahora bien, desde la llegada al poder de Vicente Fox se ha venido dando un movimiento de apertura de la administración pública hacia las organizaciones y los dirigentes indígenas. Con la finalidad patente de “resolver la cuestión indígena”, y más aún la insurrección zapatista, dirigentes indígenas han sido invitados a trabajar en la institución indigenista por excelencia, el INI. La dirección general del INI, algunos puestos de dirección y algunas delegaciones en los estados (Chiapas, Guerrero) han sido ocupados por miembros del CNI y la ANIPA. Esta iniciativa se relaciona estrechamente con las reformas de las instituciones indigenistas a partir del año 2000 y de la creación de una “Oficina de la Presidencia” para el desarrollo de los pueblos indígenas, de la que depende el INI hasta su desaparición en 2003. La titular de la oficina, Xóchitl Gálvez, intenta crear una política de proximidad con las organizaciones y los dirigentes indígenas.

De los abogados interrogados, tres entraron al INI en 2000: Francisco López Bárcenas y Guadalupe Espinoza en la Dirección de Procuración de Justicia, en la Ciudad de México, y Celerino Felipe Cruz, como responsable de la procuración de justicia en un centro coordinador en Michoacán. En todos los casos, los juristas prefieren trazar una línea divisoria entre sus convicciones militantes y su trabajo en el seno del INI. En algunos casos, como el de Francisco López Bárcenas, las dos cosas se concilian. En el caso de Celerino Felipe, la convicción militante se topa con el aparato institucional:

Yo tuve la experiencia estando en el INI de que los jefes te dicen: “Tienes la camiseta de la institución o estás con los clientes nuestros, que son los pueblos indígenas”; entonces uno dice: “No, antes de ser indigenista soy indígena”; yo asumí mi papel; y de ahí hay diferencia de pensamiento y de actuar, y eso no permite que en las instituciones estés [E6].

La arena internacional

Un último espacio que ocupan cada vez más los abogados indígenas comprometidos es el de las organizaciones internacionales, en especial el sistema interamericano y el de la ONU. Tres de los abogados interrogados (E2, E4, E6) han participado oficialmente en foros internacionales para defender grupos o la causa indígena: ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la OEA; ante el Grupo de Trabajo de la OEA para la elaboración de una carta de derechos indígenas; ante la subcomisión para la prevención de la discriminación, de la ONU. El funcionamiento de estos organismos es evidentemente distinto, según sus objetivos. Sin embargo, cabe resaltar que estos espacios ocupan dos funciones de base para los abogados interrogados. La función judicial sólo la menciona un abogado, Hugo Aguilar, que defendió el caso de la comunidad de Yalalag ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta corte emitió una recomendación al gobierno del estado de Oaxaca para garantizar la integridad de un grupo de oponentes de esta comunidad. Pero de lo que se trataba era de atraer la atención internacional hacia una situación eminentemente conflictiva, más que de una resolución judicial del caso (E6).

En segundo lugar, los tres abogados implicados en procesos internacionales trabajaron en la elaboración de cartas para el reconocimiento de los derechos indígenas en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (E2, E4), así como en el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA (E6). Negocian con los representantes de los gobiernos y de los delegados indígenas de diferentes países los términos de las futuras cartas de derechos indígenas. El objetivo es, a fin de cuentas, forzar al gobierno mexicano a revisar la legislación en materia indígena:

Si se logra esta declaración, los Estados se comprometen en su contenido y les obligará legislar en los términos que la declaración establece. Después de luchar para que se haga la declaración nos toca luchar de interior para que se abra la legislación en materia indígena acá en cada estado [E6].

Esta estrategia de “bumerang”²⁴ apunta a obtener acuerdos en el seno de instancias internacionales, que a su vez ejercerán presión sobre los gobiernos nacionales para la aplicación de los acuerdos. Estas presiones pueden resultar eficaces no tanto por el valor intrínseco que atribuyan los gobiernos al asunto indígena, sino como argumento de “buen gobierno” en las negociaciones del país con los organismos multilaterales y los gobiernos de las grandes potencias (E2). Pero los abogados reconocen lo limitado de la influencia de los foros internacionales en las políticas públicas mexicanas: por una parte, debido a la “hipocresía” de los gobiernos que no respetan sus compromisos internacionales (E2, E4)²⁵ y por otra debido a la falta de instancias y de mecanismos que favorezcan el control de las declaraciones y de los tratados realizados en el marco de la ONU (E2, E4) –que no es el caso del sistema interamericano, que posee su propio sistema judicial con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, capaz de citar a los gobiernos federales o federados a comparecer (E4, E6)–; finalmente, debido a la lentitud del procedimiento y a la burocratización de los representantes indígenas presentes (E2).

Al analizar el recorrido de los abogados por esos terrenos, se cae en la cuenta de su gran permeabilidad: por ejemplo, tanto en la esfera de las asociaciones como en la de la administración, pueden ser representantes o portavoces del país en la arena internacional (el sistema de designación de portavoces propicia el prestigio personal en mayor medida que la posición profesional). Sin embargo, estas arenas están compartimentadas, porque las lógicas de clan que se forjan en el seno de las organizaciones sociales son sumamente importantes para pasar de una arena a la otra (de las instituciones: E2 y E3, así como la internacional: E2 y E6). En todas estas arenas, desde las cuales los activistas pueden influir indirectamente en la toma de decisiones, las reivindicaciones indígenas se presentan en el lenguaje de los derechos humanos, en el que la argumentación jurídica cuenta menos que lo justo de la causa. Curiosamente, el derecho será de nuevo movilizado, *a posteriori*, en la arena de las asociaciones y en la internacional.

La estrategia

Con excepción del episodio de la audiencia de los delegados zapatistas y del CNI en el Congreso, tanto las organizaciones indígenas como sus dirigentes han estado ausentes del proceso legislativo. Esto se debe, por una parte, a que los senadores no convocaron a representantes indígenas para negociar y, por otra, a la actitud desafiante de los “nuevos” dirigentes indígenas hacia el sistema político para evitar el corporativismo sintomático de las relaciones entre el Estado y la sociedad en México,²⁶ aun si, como acabamos de señalar, algunas organizaciones y algunos actores del movimiento hubieran decidido influir en el proceso desde el interior del aparato de Estado.

La representante de la Presidencia de la República para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Xóchitl Gálvez, así como los dirigentes del INI, tratan de “sensibilizar” a los legisladores del Senado (recinto donde se preparó la iniciativa de ley) que participaron en las

comisiones con los argumentos autonomistas de las asociaciones indígenas. Francisco López Bárcenas, a la sazón director de Procuración de Justicia del INI, conversa con los coordinadores de las fracciones de los partidos en el Senado,²⁷ pero, precisa, “lo hice como funcionario, no como indígena y menos como miembro del movimiento indígena”.²⁸ No se trata de la renuncia de las propias convicciones sobre los derechos indígenas durante las discusiones, sino de una imposibilidad de utilizar los argumentos y la presión social orquestada por el sector social indígena para influir en la reforma en términos más favorables.

El desacuerdo con el contenido del texto de la reforma y luego con su ratificación en julio de 2001 no conlleva una desmovilización del movimiento indígena; por el contrario, se acentúa en el transcurso del verano. Dos de los abogados que habían entrado al INI, Guadalupe Espinoza Saucedo y Francisco López Bárcenas, dejan la institución para manifestar su desacuerdo con la dirección del INI y con el gobierno de Vicente Fox, que dejaron que la aprobación de la reforma tuviera lugar.

Si bien durante el verano se organizaron varias manifestaciones indígenas para impedir que los congresos locales ratificaran la reforma constitucional, la lucha se realizó principalmente en el terreno jurídico, con la estrategia de las “controversias constitucionales”. Cuatro de los abogados interrogados (E2, E3, E5, E6) promueven el proceso, pero no son los únicos: un grupo de abogados, personalidades indigenistas como Magdalena Gómez y asociaciones de defensa de los derechos humanos que trabajaban en las regiones indígenas²⁹ se coordinan para animar las controversias. Casi simultáneamente, el gobierno del estado de Oaxaca (PRI) y el de Tlaxcala (PRD) presentan controversias. Los abogados insisten, sin embargo, en la distinción de su movimiento, en pro de la defensa de los derechos indígenas, del proceso emprendido por estos gobiernos para capitalizar políticamente la cuestión de los indígenas. Para la red de juristas y de defensores de los derechos humanos las controversias son un acto de afirmación de la causa indígena, que va mucho más allá de la simple disputa jurídica. La estrategia de las controversias no es respaldada unánimemente por los actores que promueven los derechos indígenas, algunos de los cuales dudan de la capacidad de los abogados para conducir el proceso y de la legitimidad misma de la estrategia jurídica: según Carlos Beas, “el CNI [...] sólo le pudo apostar a una controversia constitucional, y jugando ingenuamente en el terreno de la legalidad criolla [...] obviamente iba a perder ” (Beas,³⁰ citado por López Bárcenas, 2004:18).

La descripción del conjunto del proceso de controversias constitucionales rebasa el marco de este artículo. Limitémonos a recordar que la controversia constitucional es una disputa jurídica reglamentada por el artículo 105 de la Constitución, teniendo por objeto el control de constitucionalidad, por medio del cual una autoridad pública cuestiona la validez de un acto de gobierno de otra autoridad pública que le afecte directamente. El juicio tiene lugar ante la Suprema Corte. Algunas de las posiciones de los promotores de las controversias son las siguientes:³¹ impugnar el proceso formal de la reforma y no su contenido, utilizar a las autoridades municipales como autoridades públicas para impugnar la reforma y, en fin, utilizar el Convenio 169 de la OIT, y principalmente su artículo 6, que dispone que “Al aplicar las disposiciones de este Convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados mediante los procesos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Los abogados documentan las demandas de los municipios y en ciertos casos de las comunidades, luego los apoyan jurídicamente para la presentación de las controversias y continúan apoyándolos durante la segunda audiencia de los demandantes ante la Suprema Corte. Las comunidades a las que asesoran para la controversia constitucional son localidades con las que ya han trabajado y a las que han apoyado jurídicamente con anterioridad. En total, más de 330 municipios presentaron controversias constitucionales; sin embargo, varias abandonan el proceso y no se presentan a la segunda audiencia. No todos los abogados “comprometidos” participan en el proceso. Por ejemplo, Mario Merino, pese a que comparte las convicciones de otros abogados sobre la autonomía de los derechos indígenas, declara:

No tuve oportunidad de participar porque estaban los compañeros del Instituto Nacional Indigenista [...] y de hecho no hubo un acuerdo para que los abogados indígenas pudiéramos participar; para participar se requiere un acuerdo en general, en qué se va a insistir [...] yo creo que aquí no hubo este cuidado adecuado, sino que simplemente “vamos a hacer los eventos políticos y públicos” sin tener en cuenta el cuidado de los detalles técnicos o de captura [E5].

La respuesta de la Suprema Corte en septiembre de 2002 “decepciona” a la totalidad de los promotores de las controversias: éstas no pueden ser recibidas por la corte porque el Congreso constituyente no está sujeto al control de constitucionalidad en la modalidad de controversia constitucional.³² Hugo Aguilar lo resume así:

Todo el proceso fue decepcionante, no pudimos acceder en términos plenos a una garantía de audiencia en la corte, los ministros nunca abrieron sus puertas adecuadamente a los pueblos, sólo algunos pudimos [...] ir y hablar personalmente con ellos después de hacer cuatro horas de antesala, no tuvimos una adecuada audiencia jurídica frente a la Suprema Corte, nos negaron la posibilidad de ofrecer nuestras pruebas y al final nos dieron la espalda [E4].

Tras la resolución de la Suprema Corte, la movilización de las comunidades indígenas y de los juristas se interrumpe. Pero, como deja entender Francisco López, la vía jurídica no es completamente cuestionada:

Lo que decidimos fue regresarnos a las comunidades a crear autonomías, o sea hacer valer los pocos espacios que deja la legislación internacional, alguna legislación nacional; y ahora si que por la fuerza, crear poderes locales que fueran disputándole el poder institucional al municipio [E2].

Algunos juristas participan en la elaboración de las reformas de las constituciones de los estados en materia indígena (E1, E6). Los abogados de la asociación SER (E4) intentan proseguir con las controversias constitucionales interponiendo una querrela ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; estos abogados eran, por cierto, los únicos que ya habían abogado ante la Corte Interamericana (véase *supra*). La querrela todavía no ha sido atendida por los jueces de la corte. El resultado de este proceso “decepcionante” no es tanto el abandono de la vía jurídica como la deslegitimación para estos abogados de las instituciones del Estado que dirigieron. Significativamente, los juristas más críticos de éstas son los que trabajaron más tiempo en el seno del Estado: Francisco López Bárcenas, Guadalupe Espinoza y Celerino Felipe Cruz. El tránsito de la mayoría de los abogados comprometidos del sector público a las esferas de las asociaciones y de la universidad, más que un repliegue, puede ser considerado como la búsqueda de nuevos espacios –en ciertos casos ya experimentados– para difundir y transformar la “causa” indígena.

La metodología adoptada en este artículo dificulta toda conclusión definitiva. Sin embargo, proponemos los resultados siguientes, que constituyen también pistas para próximas investigaciones e hipótesis por verificar:

- La cuestión de los derechos indígenas es un “sistema de convicciones” con el que no todos los abogados indígenas están de acuerdo. Se trata

...tanto las organizaciones indígenas como sus dirigentes han estado ausentes del proceso legislativo

de una causa que invita a la acción para el derecho y por el derecho, en la que los abogados desempeñan un importante papel en la conformación de las reivindicaciones.

- Este sistema de convicciones está en la base de una coalición de causa caracterizada por lazos de cooperación entre sus miembros: autoridades comunitarias, activistas sociales y organizaciones de defensa de los derechos humanos, así como élites profesionales indígenas tales como los maestros o los abogados. Durante los años noventa, el Estado, “obstáculo necesario”, constituyó el blanco principal de la coalición de causa.
- La estrategia de juridización de las reivindicaciones de la coalición puede resumirse en dos puntos: primero, la búsqueda de la legalización de las prácticas políticas jurídicas “tradicionales” y la inscripción en el orden político-jurídico de nuevas formas de gobierno indígena; segundo, la búsqueda de estos objetivos por la vía judicial, utilizando la normatividad regional, nacional e internacional, específicamente destinada a las poblaciones indígenas. Los elementos usados están lejos de constituir un sistema homogéneo de defensa para las poblaciones indígenas. La especificidad de la defensa de las poblaciones y comunidades indígenas debe obtenerse, de todas formas, tomando elementos del derecho positivo y jugando con ellos.
- Frente al reto de la reforma constitucional en materia indígena en el año 2001, la juridización fue desigual en las fases del proceso: en realidad, se adoptó solamente en un modo defensivo.
- Si bien una parte de los abogados indígenas interrogados participa activamente en la juridización a la vez de los problemas comunitarios y de la cuestión indígena, realizan esta gestión por medio de estrategias más tradicionales del movimiento social: la “moralización” de la causa, las declaraciones públicas, las marchas e incluso el apoyo moral e intelectual a los movimientos insurgentes (EZLN).
- Pese a centrarse en las instituciones del Estado y en las organizaciones internacionales, la organización de los abogados indígenas y, por extensión, de las asociaciones de las que son miembros se apoya en una red social más que en la “red de políticas públicas”.
- La decisión de la mayoría de los juristas de no establecer relaciones de negociación “en red” con las instituciones del Estado, aun cuando hayan trabajado por un tiempo en el sector público, dificulta la finalización de sus reivindicaciones, en la medida en que, por una parte, la concepción de las políticas públicas en México se caracteriza por su exclusividad y su cerrazón (Cabrero, 2000:203-205)³³ y en que, por otra, incluso en un mundo globalizado y en un país en completa liberalización, el nivel pertinente para la toma de decisiones llamadas constitutivas del orden político sigue siendo el gobierno y el parlamento federal.

NOTAS

- 1 Extractos del discurso de Adolfo Regino ante la “Reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con Delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena de la LVIII Legislatura”, 28 de marzo de 2001, *Diario Oficial de la Federación*. www.cddhcu.gob.mx/servddd.
- 2 Para un panorama internacional de los movimientos indígenas en América Latina, véase Dona Lee van Cott (2000), e Yvon Le Bot (1994).
- 3 Con la demanda de la presencia de personal calificado (juristas) en el plano de la administración de justicia, pero también de la defensa de los inculcados. Véase el resumen del informe final en CONACYT, “Interculturalidad y género en regiones indígenas: un enfoque comparativo”, a cargo de María Teresa Sierra y Victoria Chenaut, de noviembre de 2002, p. 5, de próxima publicación con el título “*Haciendo justicia: interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*”, María Teresa Sierra (dir.).
- 4 El cuestionario gira alrededor de los siguientes aspectos: 1) sus orígenes y sus estudios, en especial por qué eligieron el derecho; 2) su uso cotidiano del derecho en su ejercicio profesional; 3) la especificidad jurídica de los “problemas indios” –los procesos jurídicos más eficaces para resolverlos–; 4) su posición frente al contenido de la reforma constitucional en materia indígena de 2001; y 5) sus redes, los foros y las asociaciones a las que pertenecen o han pertenecido.
- 5 Se instalaron dos oficinas de esta subprocuraduría, en Tancanhuitz y en Tamazunchale. Véase primer y segundo *Informe de Gobierno* de Fernando Silva Nieto, San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 1998 y 1999.
- 6 Véase el primer *Informe de Gobierno* de Fernando Silva Nieto, 1998, *op. cit.* Esta política tiene como base legal el “Convenio de colaboración y apoyo para los grupos étnicos que celebran los Poderes Ejecutivo y Judicial”, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí* del miércoles 8 de abril de 1998, año LXXXI, núm. 42, 2a. sección.

- 7 Unidad Revolucionaria de Pueblos Indígenas Triquis, Asociación de Comerciantes Emiliano Zapata, Asociación Civil de Indígenas Triquis Lázaro Cárdenas, etcétera.
- 8 En los siguientes estados se realizaron reformas constitucionales en materia indígena: Oaxaca (1996, 1998), Chiapas (1996), Guerrero (1997), Hidalgo (1998), Querétaro (2000), Campeche (1996), Chihuahua (1994), Durango (1994), Jalisco (1994), Nayarit (1993), México (1995), Michoacán (1998), San Luis Potosí (1992, 1996, 2003), Sonora (1992), Quintana Roo (1997) y Veracruz (1993, 2000).
- 9 Oaxaca, San Luis Potosí, Quintana Roo.
- 10 O bien de las autoridades instauradas por el Estado, como el comisario de bienes comunes, los representantes municipales, etcétera, que se han convertido en tradicionales por la fuerza de la costumbre.
- 11 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. En esta norma internacional, adoptada por la OIT en 1989 y ratificada por el Congreso mexicano en 1991, está contenida una serie de artículos sobre el respeto de los sistemas normativos tradicionales y el acceso de los grupos indígenas al aparato de justicia del Estado (artículos 8, 9, 10, 11, 12); los derechos de posesión y de propiedad de los “pueblos indígenas” sobre las tierras y territorios que ocupan tradicionalmente (artículo 14); el derecho de estos pueblos a “participar en la utilización, administración y conservación” de los recursos naturales de sus tierras y territorios (artículos 15 a 19), y la consulta a los pueblos para la toma de decisiones legislativas o administrativas que les conciernen (artículo 6).
- 12 Artículo 27 de la Constitución Federal y Ley Agraria C26/02/1992.
- 13 Artículo 115 de la Constitución Federal y Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Oaxaca
- 14 Esto es, la Asamblea General de Titulares de Derechos Agrarios, “órgano supremo” del núcleo agrario (Ley Agraria, artículo 22, título III), y la Comisaría de Bienes Comunales o del ejido, encargada de la “representación y de la gestión administrativa” del núcleo (artículo 32, título III).
- 15 Naturalmente, esta posibilidad no se presenta más que si las comunidades o ejidos disponen de documentación oficial completa, cosa que no ocurre en muchas regiones indígenas, como en Michoacán.
- 16 Tal como lo sintetiza Carlos Vilas (2001:137), “la legalidad, especialmente en lo que se refiere a derechos y garantías individuales y al conjunto de principios, normas y prácticas subsumidas en el concepto de ‘Estado de derecho’, no tiene vigencia efectiva o la tiene de modo muy esporádico, para categorías de la población más vulnerable [...] o más conflictiva”.
- 17 O también, como sintetiza de manera polémica Juan Pedro Viqueira, (2001:31) la legalización de las costumbres: “Equivale a decir que sus tradiciones deben dejar de ser tales y transformarse en leyes y reglamentos”.
- 18 Expresión de Hanna Arendt, retomada por Claude Lefort en “Droits de l’homme et politique”, en *L’invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire* (1981).
- 19 Cf. la expresión “sistema de creencias” utilizada por Paul Sabatier, en Sabatier y Jenkins-Smith, *op. cit.*
- 20 Esta reivindicación coincide con el análisis de Christian Gros (1997:35), según el cual existe una convergencia entre, por una parte, las “demandas de la comunidad” de las poblaciones excluidas de la corriente principal del desarrollo global, y por otra las políticas de factura neoliberal de los gobiernos nacionales o subnacionales que apuntan al reconocimiento de los grupos hasta ese momento marginados de las políticas de desarrollo y sin un *status* definido, políticas que aceptan, a fin de cuentas, “la fractura del campo social”. Sin embargo, las políticas de apertura a los grupos indígenas de la capital tuvieron lugar desde la llegada del PRD (izquierda) al gobierno de la Ciudad de México (Lemos Igreja, 2004)... Tal vez sea necesario ver el advenimiento de estos modos de “gestión de la etnicidad” por el reconocimiento jurídico como una forma general de gobierno urbano, en el que la filiación partidista del gobierno importa menos que su necesidad política de establecer alianzas con los grupos excluidos de las políticas públicas.
- 21 Cf. el discurso de Adelfo Regino citado al principio de este artículo.
- 22 Por las siguientes razones: a) la legislación sobre los términos de la autonomía indígena se deja a los Congresos de los estados (artículo 2); b) la ley protege las tierras de las poblaciones indígenas y no sus “territorios” (artículo 27- VIII); c) la ley garantiza el acceso preferencial de los pueblos indígenas a los recursos naturales que se encuentren en su territorio, y no su acceso exclusivo (artículo 2-A- VI); d) los pueblos y comunidades indígenas son reconocidos como entidades de interés público, y no como sujetos de derecho público (artículo 2-A- VIII).
- 23 ANIPA, *Proyecto de iniciativa para la creación de regiones autónomas*, mimeografiado, 1996.
- 24 Sobre la cuestión de la estrategia de “bumerang”, véase Keck y Sikkink, 1998.
- 25 Citemos a Francisco López Bárcenas: “Marco Antonio Bernal, el Representante del Gobierno Mexicano en los Diálogos de San Andrés, fue a decir a la ONU que los diálogos se habían dado en el cumplimiento del Convenio 169, y cuando aquí le dicen ‘¿Por qué no quieres reformar la Constitución, si es en el marco del Convenio 169?’ [...], tuvo que hacer todo un trabajo de diplomacia política para retirar su discurso que estaba ahí registrado” (E6).
- 26 Tanto más cuanto que la “corporativización” afectó fuertemente al movimiento indígena en los años ochenta, en el seno de los “consejos supremos” y de organizaciones profesionales como la ANPIBAC. Véase Gunther Dietz (1995:33-51) y Sergio Sarmiento (1985).
- 27 En particular a Manuel Bartlett (coordinador del PRI en el Senado), a Diego Fernández de Cevallos (coordinador del PAN en el Senado), a Lázaro Cárdenas (senador del PRD), así como a María Luisa Calderón (senadora del PAN).
- 28 Francisco López Bárcenas, correspondencia, 18 de junio de 2004.
- 29 El Centro Agustín Pro, la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, Tlachinolan, A.C., etcétera. Por lo demás, varios abogados eran miembros de alguna organización de defensa de derechos humanos, o cooperaron con dichas organizaciones en el pasado.
- 30 Carlos Beas, “El movimiento indígena, de ausencias, olvidos, y otras tristezas”, en *La Guillotina*, núm. 50, primavera de 2003, pp. 38-39. Carlos Beas es dirigente de la organización social UCIZONI, del Istmo de Tehuantepec. Pero esta crítica no es la única.
- 31 Francisco López Bárcenas respondió: “No apostamos a la legalidad críolla sino a ponerla a prueba” (López Bárcenas, 2004:18).
- 31 Para los detalles de la argumentación jurídica de las controversias véase el trabajo de Guadalupe Espinoza, Francisco López Bárcenas y Abigail Zúñiga Balderas (2002:25-28).
- 32 Anteriormente la corte había rehusado considerar las controversias presentadas por autoridades comunales, porque no reconoce el carácter de sujeto de derecho público de las comunidades indígenas, aun cuando está presente en las constituciones de los estados federados, como en Oaxaca (E4).
- 33 “Prácticamente los únicos grupos de expertos participantes en el diseño de política son grupos gubernamentales, en ocasiones grupos consultores privados que desarrollan proyectos a la demanda del mismo gobierno. Instituciones académicas y organismos no gubernamentales están prácticamente excluidos del proceso; finalmente se les convoca a opinar ante un programa de trabajo ya definido, si no es que ya en operación” (Cabrero Mendoza, 2000:204).

BIBLIOGRAFÍA

- Assies, Willem 2001 – La oficialización de lo no oficial: ¿(re)encuentro de dos mundos? *Alteridades* 11 (21): 83-96.
- Cabrero Mendoza, Enrique 2000 – Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. *Gestión y política pública* IX (2), 2º semestre: 189-209.
- Dauzier, Martine (s.d.) – Une nouvelle élite indienne ? Les promoteurs culturels de l'Iní au Mexique. Document de travail de l'ERSIPAL / CREDAL.
- 1996 – Élités indiennes au Chiapas. Création sous influence et rappropriation ethnique, 1970-1995. *Caravelle* 67 : 155-169.
- Dietz, Gunther 1995 – Zapatismo y movimientos étnico-regionales. *Nueva sociedad* 140, noviembre-diciembre: 33-51. Caracas.
- Espinoza Saucedo, Guadalupe, Francisco López Bárcenas & Zuñiga Balderas 2002 - *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Convergencia socialista COAPI, A.C. / Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, México.
- Gutiérrez Chong, Natividad 2001 – *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*. CONACULTA-Is / UNAM-Plaza y Valdés, México.
- Gros, Christian 1997 – Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal: 15-59. In María Victoria Uribe & Eduardo Restrepo (eds.), *Antropología en la modernidad*. Instituto Colombiano de la Cultura, Bogotá.
- Hassenteufel, Patrick 1995 – Do Policy Networks Matter ? Lifting « Descriptif et analyse de l'État en interaction » : 91-107. In Patrick Le Gallès & Mark Thatcher (dirs.), *Les réseaux de politiques publiques*. L'Harmattan, Paris.
- Jenkins Smith, Hank & Paul Sabatier 1993 – *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalitions Approach*. Westview Press, San Francisco.
- Karpik, Lucien 1995 – *Les avocats entre l'État, le public et le marché, XIII^e-XX^e siècles*. Gallimard (NRF), Paris.
- Keck, Margaret & Kathryn Sikkink 1998 – *Activists beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press, Ithaca, London.
- Le Bot, Yvon 1994 – *Violence de la modernité en Amérique Latine. Indianité, société et pouvoir*. Karthala, Paris.
- Lefort, Claude 1981 – *L'Invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*. Fayard, Paris.
- Lemos Igreja, Rebecca (sous presse) – Impacts et limites des politiques multiculturalistes : une étude comparative des organisations noires de Rio de Janeiro et São Paulo et des organisations indigènes de Mexico. À paraître dans *Cahiers des Amériques Latines*.
- López Bárcenas, Francisco 2004 – Rostros y caminos de los movimientos indígenas en México. Mimeo.
- Morales, Lourdes 2002 – En San Miguel Quetzaltepec, transgresión de la costumbre. *En Marcha* 45, diciembre: 10-13. Oaxaca.
- Marsh, David & R.A.W. Rhodes (dirs.) 1992 - *Policy Network in British Government*. Clarendon Press, Oxford.
- Sarmiento Silva, Sergio 1985 – El consejo nacional de los pueblos indígenas y la política indigenista. *Revista Mexicana de Sociología* XLVII (3), julio-septiembre: 197-215.
- Sierra, María Teresa (ed.) (en prensa) – *Haciendo justicia: interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*. CIESAS / PORRÚA, México.
- Van Cott, Dona Lee 1994 – Indigenous Peoples and Democracy : Issues for Policymakers: 1-25. In Dona Lee Van Cott (dir.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Mac Millan, London.
- Van Cott, Dona Lee 2000 – *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Vilas, Carlos M. 2001 – (In)justicia por mano propia: linchamientos en el México contemporáneo. *Revista Mexicana de Sociología* 63 (1), enero-marzo: 131-160. México.
- Viqueira, Juan Pedro 2001 – Los usos y costumbres en contra de la autonomía. *Letras libres* 27, 3º año: 30-34. México.