

# LA AUTONOMÍA Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ÉTNICOS

Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar

**Natividad Gutiérrez Chong\***

---

---

## INTRODUCCIÓN

**M**éxico tiene una larga historia de tensiones étnicas de distinta intensidad. Por tensión se entiende la respuesta social que genera el rechazo, resistencia, sabotaje o resentimiento prolongado y sistemático. Actitudes o percepciones reales o subjetivas canalizadas en conflictos y luchas por acceso a recursos; por la defensa de la cultura, lengua, territorio; por deseos de perder por el reconocimiento. Estas tensiones, no siempre expresadas en conflictos abiertos, tienen causas y orígenes diversos que varían de acuerdo con la capaci-

dad de los grupos sociales involucrados para establecer y resistir contactos culturales, desplazamientos, migraciones o mestizajes. Desde el siglo xvi un esquema de tensiones está presente en las relaciones coloniales y de dominación. La agresión, la protesta y el levantamiento fueron los recursos utilizados por indios y otras castas para denunciar abuso, maltrato, injusticia y explotación. A pesar de un importante avance comparativo en el estudio de las movilizaciones y conflictos étnicos<sup>1</sup> en África, Europa cen-

---

\* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

---

<sup>1</sup> “Un conflicto étnico es una forma continua de acción colectiva entre grupos étnicos en torno a problemas étnicos, e implica un cierto grado de organización” (Stavenhagen, 2000: 172). La acción colectiva y la organización son fundamentales para

tral o Asia, han sido débiles los esfuerzos por integrar a ese análisis los casos de América Latina. Lo anterior cobra dimensión en el escenario del levantamiento indígena de 1994, el cual —como afirma Trejo (2000)— es expresión de la “cuarta ola” de movilizaciones que comienzan en América Latina desde la década de los setenta. Otra razón —en opinión de Trejo— que ha contribuido a restar importancia analítica al estudio comparativo de los conflictos étnicos de indígenas es que sus dinámicas y estrategias no involucran violencia a gran escala.

La amenaza de guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) al Estado mexicano puso a la población indígena en el centro del debate nacional. A partir de enero de 1994, es difícil que el tema indígena esté fuera de las agendas de partidos políticos, de las instituciones encargadas de la defensa y seguridad nacionales, de los medios de comunicación, de políticas y presupuestos gubernamentales y de debates legislativos en torno a la recién aprobada Ley de Derechos y Cultura Indígena. Es posible ubicar algunas de las causas del levantamiento armado como lo presenta la literatura siguiendo distintas perspectivas (González Esponda y Barrios, 1995; Tello, 1996; Levvario, 1999). Más difícil resulta afirmar

---

diferenciar conflicto de protesta o de estallido de violencia. Además, cualquier conflicto depende de las relaciones asimétricas entre distintos grupos étnicos, que a su vez determinan tipos de exclusión política y/o explotación así como opresión económica de un grupo por otro. Ahora bien, las relaciones asimétricas no sólo generan antagonismo de un grupo dominante hacia otro dominado, sino también entre indígenas de distintos grupos étnicos o religiosos, por ejemplo: tzotziles católicos y protestantes, mixtecos-mestizos, tzotziles-mestizos.

que el conflicto únicamente se expresa en beligerancia abierta, ya que debe tenerse en cuenta un complicado aunque inconcluso proceso de negociación entre rebeldes y la parte oficial. La militarización de zonas civiles (Río Euseba, La Garrucha, Guadalupe Tepeyac) emprendida por el anterior régimen en respuesta a las operaciones del EZLN en la frontera dio lugar a una guerra de baja intensidad de más de nueve años de violencia, desplazamientos, inseguridad y, con ello, más pobreza y vulnerabilidad. Desde luego que el cúmulo de conflictos y tensiones que aqueja a los indios no se reduce al espacio chiapaneco o a la violencia que genera cualquier guerra. Los acontecimientos de la frontera sur han descubierto a la opinión pública la situación ignorada, por la mayoría nacional, de la vida indígena: pobreza crónica y sus secuelas, entre ellas la falta de justicia y reconocimiento. En consecuencia, el grueso de las poblaciones indígenas enfrenta vulnerabilidad laboral y la lacerante experiencia cotidiana de la discriminación y la exclusión, además de que habitan en lugares de riesgo natural e industrial, a lo que hay que agregar una larga cadena de agravantes: ninguna protección, ningún derecho, privilegio o prestigio étnico, carencia de créditos e insumos. De manera que se perfilan, por lo menos, dos fuentes de conflicto étnico (sin que sea violento): *a)* la persistencia de una guerra de baja intensidad entre el EZLN y el gobierno federal en el ámbito de Chiapas y *b)* la cotidianeidad de las relaciones interétnicas de indios y no indios derivadas de las desventajas que caracterizan a los primeros, situación que perdura a lo largo y ancho de la nación.

Este artículo busca analizar las respuestas gubernamentales a la primera fuente de conflicto. ¿Cuáles son las salidas políticas que el actual régimen ha instrumentado a fin de acordar la paz? Resulta relevante observar que los gobiernos de los últimos sexenios (Ernesto Zedillo y Vicente Fox) han ejecutado respuestas que se alejan de los métodos de coerción tradicionales, como son la represión y el uso de la violencia así como el agotamiento del conflicto. Este cambio en la postura gubernamental obedece a la presión de la sociedad civil organizada y a la capacidad de negociación de las partes en conflicto. Para entender cómo se construye una solución gubernamental por la vía negociada se revisarán primero los planteamientos del debate expresados en el documento emanado de la negociación. Posteriormente, se analizarán las dos propuestas acordadas por el Ejecutivo como derechos de los pueblos indios: el derecho a la autonomía y libre determinación. A diferencia de otros países,<sup>2</sup> México muestra un interesante consenso sobre el derecho de autonomía, es decir, la retórica de la autonomía ha sido un recurso del gobierno tanto de Ernesto Zedillo —particularmente con la firma de

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, China que ha debatido ampliamente sobre el tipo de derecho que ejercerán sus grupos minoritarios, si se trata de conceder autonomía o autodeterminación (Connor, 1984). A lo largo de este artículo hacemos referencia a la experiencia China y su política de autonomía, puesto que ofrece ejemplos concretos sobre una situación similar a la etnicidad de México, pues las minorías étnicas (pueblos indígenas o nacionalidades minoritarias) enfrentan coexistencia y relaciones interétnicas tensas con una mayoría nacional, constituida por mestizos.

los Acuerdos de San Andrés (ASA)—,<sup>3</sup> como de la oposición triunfante el 2 de julio de 2000. Vicente Fox ha respaldado tal derecho al igual que el PAN y el PVEM en sus proyectos de ley.<sup>4</sup> Si bien las distintas facciones parlamentarias integran en sus propuestas la autonomía, no quiere decir que haya acuerdo sobre el concepto y, sobre todo, maneras de implementarlo y llevarlo a cabo. El análisis de las distintas versiones de iniciativas de ley, en sus artículos más polémicos, ha sido materia de estudio (Cossío, Franco y Roldán, 1998) y sus comparaciones motivo de discusión en distintos foros organizados con el objetivo de discutir sus alcances en la reforma

---

<sup>3</sup> Los ASA han sido precedidos por los siguientes documentos: Declaración de la Selva Lacandona (1993/1994); Segunda Declaración de la Selva Lacandona (1995); Tercera Declaración de la Selva Lacandona (1995); Cuarta Declaración de la Selva Lacandona (1996); Quinta Declaración de la Selva Lacandona (1998); Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (1995); Declaración Conjunta de San Miguel (1995); Agenda, Formato y Reglas de Procedimiento del Protocolo de Bases para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad entre el Gobierno y el EZLN (1995).

<sup>4</sup> Después de 1996, de los ASA se han derivado otras iniciativas propuestas por partidos políticos y comisiones de mediación, entre ellas: Propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión para Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígena (1996); Observaciones del Gobierno Federal a la Iniciativa de la Cocopa sobre Derechos y Cultura Indígena (1996); Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígena que presenta el ejecutivo federal al Congreso Mexicano (1998); Iniciativa de Derechos y Cultura Indígena presentada por el Partido Acción Nacional (1998); Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígena que presenta el Partido Verde Ecologista Mexicano (1999); Propuesta de Ley Cocopa-EZLN-CNI (2000).

constitucional (Foro Cámara de Diputados, enero 2001; Foros para la Revisión Integral de la Constitución, marzo 2001). De igual manera, la prensa ha reportado ampliamente análisis y opiniones de expertos y políticos desde múltiples perspectivas. Este texto parte de la Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígenas del 28 de abril de 2001<sup>5</sup> para analizar los rubros de autonomía y libre determinación.

El artículo está dividido en cinco partes. La primera contiene la ubicación del conflicto y la negociación entre rebeldes y gobierno federal. La segunda se detiene en los principios y compromisos vertidos en el documento Acuerdos de San Andrés y discute acerca del valor de éstos en tres expresiones históricas y de actualidad teórica sobre la nación: el fin de la gran narrativa del mestizaje, la modernidad y el multiculturalismo. La tercera se centra en la intensidad que experimentó el país entero y, en especial, la ciudad de México en marzo del 2001 con la marcha zapatista; enmarca la estrategia de Vicente Fox, respecto de la Ley Cocopa, para capitalizar políticamente la paz en Chiapas. La cuarta parte se concentra en el debate sobre el artículo 4º Constitucional, específicamente en los derechos de autonomía y libre determinación. La quinta parte finaliza con una

referencia al tipo de autonomía reglamentado en las leyes de los estados de Oaxaca y Quintana Roo. Se añade un epílogo orientado a apuntar algunas reflexiones sobre la situación de incertidumbre entre la legislatura federal, el EZLN y el gobierno. A manera de conclusión se sostiene que un cambio en esta dinámica de tensiones dependerá de las organizaciones indígenas y de las mismas capacidades de los propios indígenas —sean funcionarios, líderes o intelectuales—, para defender sus demandas y oponerse a radicalismos que pospongan la urgencia de rehabilitar a los pueblos indios.

#### EL CONTEXTO DEL COMPROMISO

A partir de la firma de los Acuerdos de San Andrés (ASA), el 16 de febrero de 1996, se han registrado varios acontecimientos importantes que han dejado huella en el imaginario colectivo y en el quehacer político. De ellos destaca, sin lugar a dudas, la marcha del EZLN por distintas ciudades de la república hacia la ciudad de México, la cual llegó a su momento culminante con el histórico discurso de la Comandancia Clandestina en el Congreso de la Unión, en voz de la Comandanta Esther, el 27 de marzo de 2001. No obstante la trascendencia de los acontecimientos señalados, más el apoyo explícito de organizaciones civiles —entre ellas, el Congreso Nacional Indígena (CNI)—, así como el ambiente de descalificaciones mutuas entre legisladores sobre el procedimiento que aprobó la Ley Indígena del mes de abril, sigue siendo pertinente desentrañar qué son, a partir de la ciencia social, los ASA y qué implicaciones tienen

<sup>5</sup> Es conocido el argumento más bien ideológico de que el gobierno ha incumplido los ASA por el estancamiento en las mesas de negociación y porque estos acuerdos no se convirtieron en norma jurídica. El propósito de este artículo es explicar las razones que lo llevaron a adoptar una posición negociadora aunque haya incurrido en el incumplimiento. Lo último, por su importancia, merece un estudio separado.

para promover la transformación del Estado-nación.

Como resultado de una difícil negociación entre asesores y representantes tanto del EZLN como del gobierno federal surge un documento que tiene cinco partes: 1) Contexto de la nueva relación; 2) Compromisos del gobierno con los pueblos indígenas; 3) Principios de la nueva relación; 4) Nuevo marco jurídico, y 5) Conclusión. Su título legal es "Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional enviarán a las instancias de debate y decisión nacional". Estas negociaciones se iniciaron el 17 de octubre de 1995 y concluyeron el 16 de febrero de 1996 con la firma de los ASA en el marco de la segunda parte de la Plenaria Resolutiva del Tema 1 sobre Derechos y Cultura Indígena. En suma, los ASA son los "compromisos que adquiere el gobierno federal respecto de la reforma constitucional en materia de derecho y cultura indígenas". Tal enunciado es de importancia para entender el desenlace de la aprobación de la Ley Indígena de abril, así como el rechazo del EZLN hecho público en los días posteriores.

Con el propósito de apreciar y evaluar la innovación y trascendencia de los ASA, en tanto son un resultado ordenado de una negociación que busca encontrar cauces pacíficos a un conflicto armado, es útil destacar el contexto sobre el que ahora se discute el concepto cultura "como un proceso abierto e inestable de la negociación de significados" (Wimmer, 2000). Esta premisa nos sitúa en el ambiente en el que se desenvuelven las negociaciones, ocurre cuando los participantes requieren relacionarse en términos de equidad

para exponer sus intereses, cuando han aceptado que no hay posturas hegemónicas que impliquen subordinación por alguno de los participantes, cuando no hay jerarquías de poder o de clase. En suma, cuando el propósito es llegar a una concertación por medio de un diálogo equitativo y no a una imposición respaldada por algún tipo de poder o coerción. Siguiendo esta línea podría elucubrarse acerca de la palabra "espíritu" que rodea a los Acuerdos. Se trata, en efecto, de llegar a un compromiso; el "espíritu" de la negociación, como frecuentemente se hace notar, busca demostrar que las "partes" han arribado a una solución concertada entre iguales. La negociación que busca la solución a un conflicto es expresada en forma de acuerdo y, por supuesto, de compromiso. "Un compromiso cultural se basa en la aceptación por todos los actores relacionados unos con otros en un ámbito comunicativo, ya que las categorías morales y las clasificaciones sociales han de ser validadas y aceptadas" (Wimmer, 2000: 136). Para el pensamiento tojolabal, el "espíritu", además de inspiración, es inteligencia.

## COMPROMISOS DE LOS ACUERDOS

Hemos señalado el contexto sobre el que ha sido posible lograr un pacto. Veamos ahora el amplio y novedoso documento de los Acuerdos en términos de compromisos que, vale la pena recordar, sólo están asumidos en materia de "derechos y cultura indígenas", es decir, es el resultado de la primera de cuatro mesas de diálogo que hasta la fecha no se han llevado a cabo. A partir de este análisis podrá com-

prenderse la naturaleza y alcance de los ASA, más que como iniciativa de ley, como proyecto de nación con un soporte filosófico distinto al modelo posrevolucionario basado en el mestizaje. Este aspecto se analizará más adelante.

Para centrar el análisis habrá que concentrarse en las tres primeras partes del documento: 1) Contexto de la nueva relación; 2) Compromisos del gobierno con los pueblos indígenas, y 3) Principios de la nueva relación. En la primera parte, se expone una síntesis de la situación indígena creada por el Estado liberal y la nación homogénea, que ha generado la explotación y subordinación estructural de los indígenas, así como su discriminación y obligatoriedad a la asimilación cultural y lingüística. Para transformar esta situación se requiere de un “nuevo esfuerzo de unidad” que involucre la participación del gobierno federal, la sociedad civil y los pueblos indios: *a*) una “profunda reforma del Estado”, que por medio de acciones los pueblos indígenas eleven su calidad de vida, desarrollo y justicia, así como mayor participación política en la toma de decisiones; *b*) “desterrar mentalidades, actitudes y comportamientos discriminatorios hacia los indígenas” y “desarrollar una cultura de la pluralidad y la tolerancia que acepte sus visiones del mundo, sus formas de vida y sus conceptos de desarrollo”. Esta medida la asume el gobierno federal con el concurso de “todos los ciudadanos y las organizaciones civiles”; *c*) la participación de los pueblos indígenas “para que sean los actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida y reafirmen su condición de mexicanos en pleno uso de derechos, que por su papel en la edificación de

México tienen ganada por derecho propio” (ASA: 6-7).

Claramente se expone que el gobierno actuará, dentro de un marco de transformación del Estado que incluye a la ciudadanía, para construir una cultura incluyente y de tolerancia que le reconozca a los indios el derecho a ser diferentes dada su historicidad.<sup>6</sup> Otra parte del “Contexto de la nueva relación” se refiere a las condiciones de pobreza y marginalidad de los pueblos indios. De nuevo se aprecia que el gobierno federal asume, en forma de compromiso, emprender acciones que generen desarrollo e impulsen equidad. Reconoce que el desarrollo y la modernidad deben dejar de ser antagónicos a las tradiciones e instituciones indígenas. Se cuestiona también la “tesis del integracionismo cultural” y se ofrece el reconocimiento histórico de su continuidad, así como de los compromisos suscritos por el Estado mexicano en instrumentos internacionales (Convenio 107, sobre poblaciones indígenas y tribales, y Convenio 169, sobre organización internacional del trabajo) (Olgún Martínez, 2000). Estos convenios han sido de gran influencia en el tipo de relación de los estados respecto de las poblaciones indígenas. De igual manera, las recomendaciones ahí expresadas han sido recogidas por organizaciones del movimiento indígena independiente (el Congreso Nacional Indígena y la Asamblea Nacional Plural por la Autonomía Indígena) (Gómez, 1997: 141).

<sup>6</sup> Desde luego que a este planteamiento le falta ejecución en todas las órdenes para facilitar una política de reconocimiento a la diversidad, de ahí que el asunto de los ASA esté fuertemente valorado por el incumplimiento de la parte gubernamental.

En la segunda parte, “Compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas”, se advierten medidas que harán posible el reconocimiento a los pueblos indios, su inclusión política y la construcción de una cultura de la tolerancia. Textualmente, “las responsabilidades que el gobierno federal asume como compromisos que el Estado mexicano debe cumplir con los pueblos indígenas en su nueva relación [...]: ” 1) reconocimiento constitucional que incluye que “el derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional”; 2) impulsar cambios jurídicos para ampliar la participación y representación políticas de los indígenas; 3) garantizar pleno acceso a la justicia reconociendo los sistemas normativos internos y el respeto a los derechos humanos; 4) impulsar políticas culturales que promuevan y amplíen la participación indígena; 5) asegurar educación intercultural y fomentar el acceso a la ciencia, tecnología y educación profesional; 6) impulsar una política social prioritaria para la población infantil y las mujeres indígenas; 7) impulsar la base económica con producción y empleos y con la participación indígena en el desarrollo. El último compromiso se refiere a la política social de protección al indígena migrante.

La tercera parte, “Principios de la nueva relación”, establece que las directrices “que deben normar la acción del Estado con los pueblos indígenas” son cinco: pluralismo, sustentabilidad, integralidad, participación y libre determinación. En conjunto, estos principios forman la estructura que deberá respaldar la importante y compleja tarea de rehabilitar a

los pueblos indios. Cada uno de estos principios tiene un terreno amplio de acción y en conjunto contribuyen a reconocer, respetar y fortalecer al indígena, a su pueblo, su cultura y su hábitat. Si antes de la firma de los ASA la situación de los indígenas estaba enmarcada en la exclusión, discriminación y marginación, lo mismo que de la acción institucional indigenista (planes y programas de desarrollo, cultura y educación para indígenas), con la firma de los ASA se advierte la disposición del gobierno federal (Ernesto Zedillo y Vicente Fox) de impulsar una política de reconocimiento que debe quedar reglamentada en un nuevo marco jurídico. En éste las demandas “quedan consagradas como derechos legítimos”, es decir, derechos políticos, de jurisdicción, sociales, económicos y culturales.

Éstos fueron los compromisos y responsabilidades que el gobierno federal acordó emprender ante el reconocimiento de una prevaleciente pobreza e injusticia de colectividades históricas. Lo que se puede observar detrás de estos compromisos es el proyecto de terminar con una fórmula de desarrollo ya agotada, es decir, revertir los saldos negativos de homogeneización y asimilación.

¿De dónde surge la nueva tendencia hacia el reconocimiento indígena que lentamente va adoptando el gobierno? ¿Cuál sería el soporte filosófico que fundamenta un cambio en la manera de incluir al indio? Sin duda, el EZLN ha llevado, con uso de la presión o la violencia como amenaza, la discusión al plano público nacional e internacional. Los medios han realizado un eficiente trabajo de difusión por la “exoticidad” o novedad del levantamiento zapatista desde sus inicios (Gon-

zález y Barrios, 1995; Tello, 1996; Le Bot, 1997; Levario, 1999): la zona de conflicto, la selva, la frontera, el municipio de Ocosingo; los actores, indígenas tzotziles, tzeltales y tojolabales; así como su líder más visible, el subcomandante Marcos. Crónicas y análisis empezaron a circular acerca de los acontecimientos en el Distrito Federal, así como la exposición ante la opinión pública del conservadurismo y antagonismo de legisladores de distintos partidos que culminaron en la nueva legislación.

Pero esta innegable presencia de los indígenas en la nación no sólo es fruto redondo del zapatismo de los últimos años. Ya Bonfil Batalla en su *México profundo* (1987) sentaba los soportes filosóficos del reconocimiento a la pluralidad.

### *Mestizaje y homogeneidad*

Aceptar que México es indio y que debe buscarse la transformación de la nación mestiza que actúa negando su esencia (Bonfil, 1987), ha comenzado a cobrar importancia en debates y enfoques recientes de investigación referentes a la manera en que los indígenas perciben a los mestizos y a la cultura nacional (Gutiérrez, 1999; 2001). Bonfil planteó el enfoque de la pluralidad para ser adoptado como política cultural a partir de las discusiones de las Reuniones de Barbados de 1971 y 1978. Algunas de las salidas para alentar la construcción de la pluralidad estaban en encontrar fórmulas institucionales para “el desarrollo autónomo de las culturas originales de los indios” (1987: 79). Este reclamo por el reconocimiento a la pluralidad dejaba atrás la

mexicanización del indio. Transición hacia un concepto de autonomía sin duda lento pero que tiene su propia historia académica. R. Stavenhagen y M. Nolasco (1988), L. Arizpe (1988), H. Díaz-Polanco (1985), A. Medina y C. Mora (1986) y R. Bartra (1974), por mencionar a algunos, se inclinaron desde los años ochenta a cuestionar desde distintas perspectivas la ambigüedad del Estado-nación respecto del indio: por un lado, su mexicanización y, por otro, la conservación de sus tradiciones y expresiones culturales.

El fenómeno del mestizaje tiene muchos ángulos de análisis. Dos de éstos se expresan como fundamento del nacionalismo oficial en detrimento de los pueblos indígenas. Por un lado, la “cultura mestiza como modelo cultural y lingüístico de integración nacional que supuestamente toda la población indígena debiera adoptar” y, por otro lado, “como cultura [...] que se ha beneficiado de usurpar elementos selectivos del pasado indígena [...]” (Gutiérrez, 2001: 29). El mestizaje como fin y principio de aculturación y como mito étnico de integración nacional (la unificación de descendencia entre lo español e indígena) ha gozado del apoyo gubernamental y educativo para su difusión masiva. Considérense, por ejemplo, los libros de texto gratuito<sup>7</sup> en circulación desde principios de la década de los sesenta.

Para hacer efectivo el reconocimiento a la pluralidad no basta un programa estructural de desarrollo: es necesario también cuestionar y replantear el eje de la cultura nacional, que ha buscado amesti-

<sup>7</sup>Un estudio de la enseñanza del mestizo en las tres colecciones del libro de texto gratuito se encuentra en Gutiérrez (2001), cap. 5.



zar a los indígenas y ha usurpado selectivamente aspectos vitales de la cultura y espiritualidad indígenas. Por ello, la desmitificación del mestizo como la única referencia identitaria a escala nacional resulta congruente con la apertura de una nueva legislación de reconocimiento. Dejar de ponderar excesivamente al mestizo y alentar el desarrollo de las culturas indígenas es parte de un escenario a futuro donde puedan existir las condiciones para una convivencia equitativa con los pueblos indios en el marco de sus derechos, de su libre determinación y de su autonomía. Pese a que una nueva legislación debe ser coherente con un proyecto de nación incluyente de la diversidad, todavía hay quienes ven en el mestizo el sustento principal de la nación: “[...] una realidad viva, que se gesta a partir de los pueblos indígenas asentados en lo que es hoy el territorio nacional, y se consolida en un rico y variado proceso de mestizaje, que se desenvuelve con esfuerzos de sus integrantes en una sociedad pluricultural con unidad que supera toda división en parcialidades, clases o grupos” (Partido Acción Nacional, 1998).

Pero, por otro lado, por qué la nación homogénea va perdiendo en credibilidad frente a los esfuerzos por construir el reconocimiento a la diversidad y por qué la transformación del proyecto nacional encuentra en los ASA un cauce institucional propicio.

### *Modernidad*

Dos de las teorías más influyentes del nacionalismo —modernistas e histórico-culturalistas (Gellner, 1983, y Smith,

1986)— han debatido sobre las formas de inclusión de grupos étnicos al Estado-nación. El enfoque modernista de E. Gellner (1983) supone la integración de las minorías a una cultura dominante amplia; es decir, éstas encontrarían en la asimilación la oportunidad para iniciarse en las complejidades de la sociedad industrial. Sólo las culturas institucionalizadas y protegidas por un Estado podrían sobrevivir en estas condiciones. Otras, a juicio de Gellner, son mantenidas artificialmente y preservadas en “empaques de celofán” (Gellner, 1983: 117-121). A su vez, el Estado, por medio de su sistema educativo nacional, propiciaría la erradicación de lealtades locales, regionales y étnicas y dotaría al individuo de herramientas modernas de cohesión social (alfabetismo, educación, lengua en común, identidad nacional). Gellner entiende la modernización como un proceso vasto de asimilación cultural hacia la homogeneización promovido por el Estado para construir la nación. Así, valga aquí como ejemplo una de las afirmaciones más polémicas del pensamiento gellneriano: “Una aldea nuer produce un nuer, no un ciudadano sudanés” (Gellner, 1964: 158).

De ahí que los entornos locales o etnicistas se contrapongan con los proyectos estatales. Sin embargo, lejos de haber concluido esa asimilación como condición de la homogeneización, resulta —como ha sido documentado— que individuos de origen étnico, en vez de negar su identidad, utilizan la modernidad para sus propios fines (Gutiérrez, 1999: 16). Éste es el punto de partida del argumento de que la identidad étnica contiene una fuerte carga simbólica y mitológica (Smith,

1984), de donde se nutre el etnocentrismo (origen y destino) y que difícilmente desaparece, antes bien, puede recombinarse o refabricarse. En consecuencia, se registra el surgimiento de líderes e intelectuales indígenas con una importante valoración y conciencia sobre sus identidades indígenas y el enfrentamiento a un proceso incompleto de homogeneización cultural (mexicanización de los indios), que paradójicamente ha inculcado códigos y prácticas de cohesión ciudadana (idioma, mercado laboral, régimen político) (Gutiérrez, 2000: 97). Es sobre la base de la conciencia de identidad colectiva y de que sean los pueblos indios los protagonistas de su proyecto político que el resurgimiento indígena parece continuo y persistente, toda vez que es encauzada y diseminada por sus propios líderes e intelectuales que interactúan en un contexto de negociación abierto y reconocido públicamente.

### *Multiculturalismo*

La revuelta zapatista, la base de la negociación de los ASA, así como el innovador contenido del documento, encuentran eco en los marcos teóricos del multiculturalismo. No hay una sola teoría del multiculturalismo o, mejor dicho, hay una multiplicidad de perspectivas que contribuyen al estudio de las diferencias raciales, étnicas, de género, de clase y de sexualidad (Willet, 1998). Diversos enfoques teóricos del multiculturalismo —dialécticos posthegelianos, postmarxistas, postcolonialistas, liberales y comunitarios— han planteado explicaciones y debates frente a la multiplicación de movilizacio-

nes y protestas sociales de distinto impacto que tienen como bandera la “lucha por la diferencia”. La inmigración a las metrópolis, por ejemplo, ha constituido el núcleo reflexivo del multiculturalismo en la forma de movilizaciones sociales que demandan igualdad de condiciones y respeto, enarbolados principalmente por chicanos o gente de color en tanto han ocupado posiciones de ciudadanía subordinada (Rosaldo, 1999). De ahí que la lucha por el reconocimiento y la redistribución sean centrales para el entendimiento del multiculturalismo y sean las atenuantes a dos tipos de injusticia: cultural y de subordinación económica (Fraser, 1998). La construcción amplia de un discurso de justicia racial, que sanciona mediante prácticas institucionales la discriminación y el racismo, ha impregnado la movilización del zapatismo.<sup>8</sup> Fraser ha teorizado la bipolaridad de dos tipos de injusticia: la falta de valoración cultural y la subordinación estructural. Propone, a su vez, dos tipos de solución: reconocimiento y redistribución (Fraser, 1998: p. 29). Si traemos el planteamiento de Fraser al caso mexicano, entendemos que se trata de aliviar o transformar la condición económica subordinada de las mujeres despreciadas por su cultura o raza, mediante una redistribución fiscal y del ingreso con el propósito de desarticular la acumulación de su pobreza material y de ese modo romper el argumento cíclico de que su pobreza es resultado de su

<sup>8</sup> Aún está por formularse, a escala institucional, el tipo de medidas afirmativas que podrán atenuar la discriminación y valoración de las mujeres indígenas a fin de garantizarles mejoras significativas en su calidad de vida.

condición indígena y viceversa. Por otra parte, el reconocimiento significa revertir la devaluación cultural de las mujeres indígenas, es decir, construir espacios y dar oportunidades para su expresión cultural en todos los aspectos de la vida social y política, así como respeto por ser portadoras, creadoras y transmisoras de culturas y lenguas que han sido sometidas a un menoscabo y hostilidad prolongados. De ahí la impresión que causó Esther ante legisladores: “Nosotras además de mujeres somos indígenas y así no estamos reconocidas”.<sup>9</sup>

En el marco de los tres lineamientos anteriores —el soporte filosófico de la nación plural, la modernidad y el multiculturalismo—, los ASA encuentran terreno, estructura y teoría favorables al cambio —la nación monoétnica ha dejado de ser funcional— para construir prácticas institucionales que favorezcan una estructura de oportunidades y de equidad. A lo anterior se suma el impacto de la legislación internacional, en particular los convenios 107 y 169, que han motivado la inclusión de las recomendaciones en sus planes de desarrollo así como en las iniciativas constitucionales y en la defensa que de esos convenios ha llevado a cabo el movimiento indígena organizado. Los compromisos se expresan en un innovador discurso en el que se da cuenta de por qué el Estado debe dejar de pregonar la asimilación como condición de estabilidad social y progreso económico, por qué ha de buscar otros pactos de unidad nacio-

nal y por qué la ciudadanía en su conjunto está obligada a reconocer la pluralidad. Cómo hacer para que el “espíritu” de los ASA se transforme en acciones y derechos colectivos determina en última instancia el porqué de la movilización civil y del ejecutivo en torno a la búsqueda de la paz.

#### LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA

Conocida a partir del 5 de diciembre de 2000 como la Propuesta de Ley Cocopa-EZLN-CNI, esta versión de ley fue enviada por el presidente Vicente Fox al Senado de la república en respuesta a la propuesta de diálogo que buscaba restablecer la paz en Chiapas (y como señal de cumplimiento a las promesas de su campaña electoral). Aquí es posible observar un paso institucional importante en la solución del conflicto mediante una estrategia política protagonizada por el presidente en turno. Los pasos de esta estrategia serían, entre otros, los siguientes: 1) Vicente Fox, al apoyar la Ley Cocopa, relega la “Iniciativa de reformas constitucionales del ejecutivo federal”, signadas durante el gobierno de Zedillo (15 de marzo de 1998); 2) El ejecutivo, al apropiarse la Ley Cocopa y utilizar en el nuevo título las siglas del rebelde EZLN y de su brazo civil, el CNI,<sup>10</sup> relega de la misma manera la versión Cocopa (tal como le ocurre a la iniciativa de Zedillo) y copar las deman-

<sup>9</sup> Discurso de Esther, Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, 28 de marzo de 2001.

<sup>10</sup> El CNI se incorpora a las demandas zapatistas a partir de 1996 y hace del seguimiento y cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés su objetivo como organización y su plan de lucha (Espeland, 2000: 74).

das del ala militar y civil del zapatismo; 3) Vicente Fox muestra ante la opinión pública nacional e internacional una imagen que deja ver su disposición al diálogo, tolerancia y flexibilidad, características favorables a cualquier marco de negociación; 4) El ejecutivo se mantiene al margen de las disputas legislativas y de la presión de su propio partido, al oponerse el Partido Acción Nacional a revisar con "buena voluntad" la Ley Cocopa, con lo que Fox también relega la versión panista, "Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (12 de marzo de 1998). Dicho de otro modo, Fox rechaza con oportunismo político la iniciativa propuesta por el partido que lo llevó al poder; 5) Vicente Fox resiste y dosifica el cumplimiento de al menos dos de las tres señales (desmilitarización y liberación de presos políticos) exigidas por el EZLN como condición para reiniciar el diálogo. Con esa estrategia, Fox dejó el camino libre para que la Ley Cocopa fuera la única debatida en el senado. De tal suerte que el presidente supuso que el debate exclusivo de la Ley Cocopa era la pieza que faltaba para reactivar las negociaciones con el EZLN. Sin embargo, el dictamen legislativo no fue favorable a la estrategia de Fox. El Senado de la república de forma unánime y la mayoría calificada de los diputados votaron por una versión de Ley Indígena que la opinión pública no conocía y que no fue la enviada por el presidente (28 de abril de 2001).

De cara a lo anterior, dos posiciones ocuparon la atención. Por un lado, hubo más debate y recriminación entre partidos en torno a que si la nueva ley recortaba o traicionaba los ASA. Además, cierta

autocomplacencia compartida entre el PAN y el PRI por arribar a una ley con "mejor técnica jurídica" que corregía algunas ambigüedades de la Ley Cocopa, entre ellas el "sujeto" pueblo, el acceso y uso colectivo a recursos naturales, así como la transferencia de medios de comunicación a pueblos indios. Por otro lado, se observó un signo preocupante proveniente de las declaraciones del ejecutivo federal. Fox no disimuló su satisfacción ante la nueva ley, pese a que su propia iniciativa no trascendió los órganos legislativos, mientras que el Instituto Nacional Indigenista (INI) dio a conocer su postura crítica en oposición a Fox y a las legislaturas: "El ejercicio de la autonomía requiere reconocimiento constitucional pleno de los sujetos colectivos de derecho y no sólo acciones afirmativas a favor de ellos.<sup>11</sup> La falta de coherencia del propio presidente ante la visibilidad de los asuntos indígenas se hizo aún más evidente cuando el EZLN rechazó la nueva ley y canceló toda posibilidad de negociación. Fox no hizo declaración alguna en defensa de su iniciativa EZLN-Cocopa-CNI, luego de lo cual ha quedado en entredicho su seriedad frente a un urgente asunto de interés nacional, mientras que ha sobresalido el oportunismo y fracaso de su estrategia política. De entonces a esta parte ninguna iniciativa de ley indígena o esfuerzo gubernamental ha podido reanudar el diálogo (la tercera señal) o acordar la paz.

Hasta ahora el conflicto étnico surgido en Chiapas ha estado sujeto tanto al debate ideológico entre los principales

<sup>11</sup> Posición del INI en relación con el dictamen aprobado por el senado en materia indígena, 27 de abril de 2001.

partidos políticos que dominan la escena nacional como al protagonismo de una posición que sostiene que se legisla para "100 y no sólo para 10 millones de mexicanos".<sup>12</sup> Desde este punto de vista, los 10 millones de indígenas, por ser minoría, estarían limitados jurídicamente para intervenir en su propio desarrollo y aspiraciones políticas. Situación que torna incoherente el proyecto de reconocimiento a la diversidad y la construcción de un nuevo pacto a fin de ordenar la formación de una nación multicultural, toda vez que la diversidad está integrada por minorías. Una ley que no satisface a la parte en conflicto está lejos de crear el ambiente de reconciliación que se busca. Reaparece la falta de credibilidad hacia las instituciones y ello es argumento propicio para evitar deponer las armas. A esto hay que agregar que si no hay condiciones de "seguridad" para la implementación de derechos colectivos y de reconocimiento, se crea más frustración, que en opinión de los expertos sólo provoca la agudización y la prolongación de los conflictos (violencia y terrorismo) (Kalin, 2000 y Goldstone, 2000).

#### EL DEBATE SOBRE EL ARTÍCULO 4º

En la ciudad de México marzo fue el revelador escenario que demostró que ni el ejecutivo federal ni el EZLN pueden convertir las iniciativas derivadas de los ASA en normas. El decreto de la Cocopa-EZLN-CNI proponía que la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos debería reformar un artículo único, el artículo 4º, y adicionar los artículos: 18, 26, 53, 73, 115 y 116. Pero la nueva ley dictaminó otro proyecto que adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, reformó en su integridad el 2º y derogó el párrafo primero del artículo 4º; agregó un sexto párrafo al artículo 18º y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

Sin entrar en los pormenores partidistas ni en todas las enmiendas, sí es indispensable reparar en el primer párrafo del artículo 4º, que ha generado profundas discrepancias entre legisladores, círculos políticos y académicos ya que busca reglamentar para los indígenas la libre determinación y la autonomía. A partir del análisis de dicho artículo se podría avizorar la temporalidad de las soluciones que se espera darán fin al conflicto e identificar algunas de sus consecuencias.

#### *Autonomía y libre-determinación*

Antes que nada, unas breves aclaraciones sobre los conceptos involucrados a fin de desterrar algunos temores derivados del desconocimiento de la autonomía como recurso auxiliar para regular conflictos étnicos. Ninguna de las iniciativas de reforma constitucional ha propuesto el término "autodeterminación", es decir, capacidad de una nación para gobernarse a sí misma ejerciendo soberanía y teniendo Estado propio,<sup>13</sup> lo que anticipa

<sup>13</sup> Para enfatizar el contraste, aquí usamos el término autodeterminación como principio y no como derecho según la Declaración de 1960 de la Carta de Naciones Unidas (artículo 1.2) (Hurst, 1990). Las dificultades para aplicar la autodeter-

<sup>12</sup> Senador M. Bartlett, Canal 40, 27 de abril de 2001.

que éste no es el tipo de compromiso que está en proceso de negociación.

Según esa definición, no sólo se trata de otorgar un derecho, sino más importante es la capacidad que va adquiriendo un grupo para construir su propia organización política para evitar y sancionar la imposición de otro orden político-burocrático (colonialismo). Pensar que la autodeterminación es una capacidad y no simplemente un derecho da más oportunidades a las etnias sin Estado frente a aquel conocido argumento modernista: "Hay muchas culturas en el mundo, pero sólo una cantidad limitada de estados-nación. No todas las naciones logran su aspiración de poder tener su Estado independiente" (Gellner, 1983: 47). A cada cultura no le corresponde por antonomasia su propio Estado. Esto nos lleva a señalar los términos de un amplio debate sobre la formación del Estado-nación (principio y expresión de la autodeterminación): ¿es la conciencia de identidad cultural de un grupo lo que hace posible la fundación de un Estado soberano o es el Estado el que forja a los ciudadanos de

---

minación como principio han dado lugar a una amplia discusión e insatisfacción por parte de organizaciones, porque las poblaciones indígenas no son definidas como pueblos en la Declaración de Viena sobre los Derechos Humanos, Conferencia Mundial de Viena, 1993 (artículo 20). Stavenhagen contribuye a este debate refiriéndose a las posiciones minimalistas y maximalistas de la autodeterminación. Con respecto a lo primero, no cualquier pueblo por su condición marginal está en condiciones de hacer uso del principio, si todas las poblaciones humanas hicieran uso de este principio se "[...] terminaría por degradar y devaluar la idea de autodeterminación, lo que por consecuencia dañaría a las colectividades que más la requieren" (Stavenhagen, 2001: 22).

su nación? La vía para materializar cualquiera de esas posibilidades es el nacionalismo, un ideal de independencia respaldado e incentivado por poderosas ideas y creencias de origen y destino (Smith, 1991: 51). Así, la autodeterminación habrá de desarrollarse en las intelectualidades indígenas cuando éstas hayan forjado sus ideales de independencia y sus propios nacionalismos. Una tarea que recae en los intelectuales y líderes indígenas porque en ellos estriba la conciencia y pragmatismo necesarios para establecer la conexión entre la continuidad y la historicidad de las ideas culturales del grupo y la autodeterminación como planteamiento y organización política de la era moderna. No puede hablarse de autodeterminación para los pueblos indígenas porque éstos no han imaginado todavía sus propios nacionalismos. Si estos movimientos e ideales político-culturales habrán de desarrollarse y consolidarse en el futuro, habrá entonces lugar para discutir los fenómenos poco usuales de la separación y la secesión que técnicamente se refieren a la fundación de más estados. Los pueblos indígenas están lentamente iniciando su rehabilitación cultural y lingüística después de una subordinación prolongada. Sin reconstitución cultural interna, es difícil que se gesten nacionalismos tendientes a procurarles a un grupo la soberanía y cohesión interna necesarias para interactuar políticamente. Esta etapa que hace referencia a una conciencia colectiva sobre la potencialidad cultural de un grupo para organizarse y actuar en términos políticos ha sido analizada en el caso catalán en la vertiente de "nacionalismos de naciones sin Estado" (Guibernau, 1998).

Si la autodeterminación es independencia, ¿qué es la libre determinación? Forma parte de la respuesta: la garantía de que pueblos que no tienen Estado puedan ser representados y elegir a sus gobernantes, aunque éstos no necesariamente reflejen las aspiraciones culturales y políticas de la etnia. La otra parte de la respuesta es un lindero sutil entre auto y libre determinación, conceptos que con frecuencia se confunden y se hacen intercambiables. Sin embargo, el lindero concentra gran peso político y epistemológico: libre determinación es la forma de acción política dentro de un pacto de unidad nacional reglamentado por el Estado, en el que también incurre la voluntad popular. La libre determinación no atenta contra un Estado (como la autodeterminación) sino que ayuda a fortalecer al Estado existente, pero exigiendo que los pueblos/etnias tengan opciones para ser políticamente representados y participación suficiente para ser elegidos y elegir a sus autoridades, para evitar de esa manera la asimilación o extinción de un grupo (Reynolds, 1996; Macartney, 1968; Nimni, 2001). En el contexto mexicano, esta definición podría leerse como la construcción de un ambiente político favorable a la apertura de la competencia electoral en regiones indígenas donde han prevalecido relaciones clientelares y de verticalidad autoritaria hacia un solo partido. En aras de una concreción, la libre determinación requiere de y es afín a la autonomía: autodeterminación y autonomía son incompatibles. Veamos, en tanto, qué es la autonomía.

La autonomía no es un vocablo nuevo en la terminología política del Estado-nación. La definición e historia de este

concepto no han quedado libres de ambigüedad en aquellos estados soberanos, sean liberales o socialistas, que han recurrido a las autonomías como mecanismo de reconocimiento étnico. Las múltiples maneras de teorizar la autonomía, así como su intrincado proceso de implementación, han sido objeto de intenso debate. Toda experiencia de autonomía concreta, sobreviviente a la fecha, desde Nicaragua hasta China (hay más de treinta arreglos de autonomía en el mundo), opera dentro del marco jurídico y legal de cada Estado unitario que la aplica. Aquellos estados que han enfrentado la construcción de autonomías, como China y Nicaragua, han tenido que responder a un difícil debate, por la novedad en cada caso, sobre cómo mantener la unidad y la seguridad de sus pueblos y sus fronteras. Preocupaciones que son comunes a los intereses colectivos que están consagrados en todo Estado independiente.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Algunos breves ejemplos pueden ayudar a ubicar que todas las reformas constitucionales de reconocimiento étnico han estado enmarcadas por un intenso debate. En Europa del Este, desde 1920, se hizo patente que la confusión entre autonomía y autodeterminación, como derecho indistinto para minorías étnicas, ya comenzaba a mostrar su peligrosidad para el Estado nacional, de tal manera que la estrategia de la incorporación nacional no era propugnar por el derecho de las nacionalidades a la separación, sino por su unificación sobre una plataforma de igualdad. Para algunos analistas contemporáneos, la disolución de las repúblicas federadas de la ex URSS se explica en función de la ambigüedad no superada de la política oficial de nacionalidades y autodeterminación (Stavenhagen, 2000). Esto es, puede interpretarse que el resurgimiento del nacionalismo a partir de 1980 en los países bálticos ocurrió en pleno derecho constitucional por la autodeterminación de Latvia, Estonia y Lituania, territorios anexados por la URSS

Ciertamente para el gobierno mexicano significa un avance sin precedente esta iniciativa de reconocimiento con propósitos descentralizados y multiculturales. Una rápida mirada a la historia del Estado liberal nos sitúa en principio en la etapa en que el indio es desconocido y desvalorizado. Y aun cuando sus diferencias culturales, lingüísticas y de organización social contrastan con la unidad que promueve el Estado posrevolucionario, se reconoce al indio dentro de la fórmula del mestizo y se implementa un indigenismo que tiene como objetivo su aculturación. La posible reglamentación de la autonomía indica una disposición hacia el reconocimiento de las diferencias y la diversidad dentro de la unidad nacional y el respeto a los derechos humanos. Los ASA y la iniciativa de la Ley Cocopa-EZLN-CNI aún expresan:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son quienes descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Los pueblos indígenas tie-

en 1940. Un caso diferente de autodeterminación fue la atomización de la península balcánica al construirse nuevos y pequeños estados (Bulgaria, Serbia, Grecia, Montenegro). Balcanización o desmoronamiento, término con el que se indica una situación fragmentada por pequeños estados soberanos (Seton-Watson, 1977) y que se incorporó (exageradamente) a la terminología que ha acompañado el debate sobre la posibilidad de la autonomía étnica en México.

nen el derecho a la libre determinación, y como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano.

Para dar cabida a esta propuesta de dimensiones profundamente transformadoras, es esencial la construcción de un "nuevo marco jurídico" que haga de las demandas indígenas derechos legítimos (derechos políticos, de jurisdicción, sociales, económicos y culturales).<sup>15</sup> En tanto existan condiciones para reconocer la autonomía de los pueblos indígenas, el derecho de libre determinación permitirá fortalecer y "empoderar" la organización indígena dentro de una propuesta multiculturalista compuesta por "una federación de comunidades fuertes" (Crowley, 1994: 314).

Hay que destacar que en la iniciativa de ley bajo estudio la autonomía no tiene una figura jurídica física o espacial. Esto constituye una modalidad novedosa en la conceptualización de la autonomía, ya que en la experiencia concreta de aquellos países que han aplicado regímenes autónomos éstos están delimitados territorialmente. Como es sabido, buena parte de la dificultad para comprender el dere-

<sup>15</sup> I) Decidir sus formas de organización social. II) Aplicar los sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos, respetar garantías individuales y derechos humanos. III) Elegir a autoridades y ejercer formas de gobierno interno. IV) Fortalecer la participación y representación política. V) Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios. VI) Preservar y enriquecer lenguas, conocimientos. VII) Adquirir, operar y administrar medios de comunicación (Síntesis de iniciativa de la Cocopa, con algunas variaciones. La observación del ejecutivo federal incluye el mismo orden y contenido de las normas).



cho a la libre determinación y a la autonomía se encuentra en la manera de identificar al sujeto jurídico “pueblo indígena”. El “pueblo” es la “gente” que conserva y comparte elementos en común. La mejor manera para enfrentar el análisis de que el pueblo es la gente y la gente es la nación es reconocer que ambas categorías tienen como elementos en común la lengua, historia, hábitat, memoria, religión, cultura, mitología y simbología, entre otros. Lo anterior se hace extensivo a la etnia. Varios analistas (Anya, 1982; Brass, 1985; Connor, 1978; Rex, 1996) han señalado que la enumeración de rasgos o criterios para diferenciar la etnia de la nación no resuelve el dilema. Veamos el siguiente ejemplo: la etnia nahua y la nación mexicana tienen cada una su propia lengua, historia, cultura, hábitat y memoria. Sin embargo, mientras los nahuas están subordinados y, por tanto, carecen de representación y de derechos colectivos, los mexicanos tienen la ventaja de poseer su propio Estado, o sea, ejercen la autodeterminación. Así, la capacidad de ejercer cohesión es un criterio cualitativo que separa a la etnia/pueblo de la nación. La cohesión se ejerce en el mundo moderno por medio de la educación estandarizada y de los medios de comunicación, recursos de los que han carecido las etnias de México (y del mundo), porque sólo el Estado puede financiar y hasta monopolizar su costo e infraestructura (Gutiérrez, 2000). Con esta diferencia establecemos que el pueblo y la nación son culturalmente similares aunque estructuralmente incomparables, ya que la etnia/pueblo carece de representación y organización política propia, mientras que la nación/Estado del mundo moder-

no despliega capacidad de independencia política y cohesión cultural y lingüística a gran escala. Otro enfoque influyente (Smith, 1986) subraya que la riqueza mitológica es capaz de darle a un pueblo/etnia el rostro de una nación. Sin duda, los pueblos indios del continente entero poseen una información mitológica (Brotherston, 1979) que fundamenta originalidad, autenticidad y continuidad. Pero no hay pueblo en el sistema internacional vigente que asuma las funciones de gobierno interno y soberanía de la nación/Estado por el solo hecho de poseer una subjetividad colectiva. El pueblo indígena debe interpretarse no como una totalidad de etnias, pues cada una es, en efecto, un pueblo (¿una potencial nación?).

Este matiz o aclaración supera algunas dificultades, primero, de ubicación de etnias y, después, de aplicación del sujeto “pueblo”. Esto en tanto que hay un número considerable de etnias reconocidas (62) y cada una presenta variaciones de entorno geográfico —los nahuas habitan 10 estados de la república— y de coexistencia: Oaxaca es el hábitat de más de 12 etnias distintas, mientras que los tres estados de la península de Yucatán forman el territorio de un amplio grupo lingüísticamente compacto, los mayas —1 490 hablantes de lengua maya—. Otras diferencias entre “pueblos” están determinadas por el tamaño: mientras que los kiliwa son 80 personas, se contabilizan más de 5 millones de nahuas en todo el país. La dispersión y la fragmentación de los “pueblos” marcan la ausencia de una identidad “supra comunitaria” capaz de cohesionar varias localidades habitadas por mixtecos, geográficamente cercanas o dispersas. Así, los mixtecos,

triquis y zapotecos establecen diferencias entre sí de acuerdo con su lugar geográfico de origen: la "alta", la "baja", la "costa", el "valle". ¿Qué tipo de cohesión han logrado los mixtecos como etnia/pueblo/nación considerando su diáspora (migración a los Estados Unidos y la ciudad de México), su fragmentación (Oaxaca, Puebla y Guerrero) y su localización geográfica dentro de Oaxaca, por ejemplo, "alta", "costa", "baja"? Hay argumentos de que la nueva ley hará imposible la reconstitución de los mixtecos en un solo pueblo, dado que se encuentran en tres estados cuyas legislaturas incorporaran derechos indígenas de acuerdo con sus circunstancias. De igual manera puede imaginarse un posible escenario acerca de los mayas, quienes han estado divididos en tres estados y legislaturas durante más de un siglo (1902). Quintana Roo fue uno de los primeros estados en reglamentar una ley maya (1998), una medida de gran impacto dada la homogeneidad étnica de la península, condición única en el conjunto de la multietnicidad de las fronteras de la república. Para empezar a despejar estos difíciles casos hay que reconocer, primero, la diversidad y fragmentación características de la historia y cultura de Mesoamérica. Después, la investigación habrá de anteponer el sentido étnico de la coexistencia de varios "pueblos" a criterios estrictamente jurídicos. ¿Hace bien una legislación que destruye el sentido mesoamericano de pueblo? Muchas correcciones se harán cuando se disponga de investigación actualizada que responda a estos retos.

Si algo comparten todos los pueblos indígenas es su origen o la descendencia situada antes del orden colonial. Descen-

dencia que, en tanto criterio de diferenciación de lo indígena para establecer y legislar el reconocimiento, indica la demostración de evidencias objetivas (lengua, cultura, indumentaria) para certificar la pertenencia a una etnia indígena. La ley de abril intentó superar esta dificultad a partir de la reglamentación del artículo 2°: "La conciencia de su identidad indígena deberá de ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones de pueblos indígenas". Esta norma exige la elaboración de un código de clasificación para indígenas a fin de administrar equitativamente los recursos y derechos en función del reconocimiento obtenido.<sup>16</sup> La magnitud del asunto, ya que involucra la clasificación del aspecto conciencia como factor de identidad para ser sujeto de administración burocrática, aún está en elaboración y reflexión académica.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> China y su política de autonomía y afirmación cultural nos proporciona otro ejemplo. Gao Xingjian, escritor y ganador del Premio Nobel 2000, en su novela *La montaña del alma* (2001), dice lo siguiente a propósito de un personaje que entona una poderosa voz: "Estoy convencido de que es [quien canta] de etnia qiang, pero los policías encargados del estado civil tienen sus dudas. Pienso que todos aquellos que declaran pertenecer a las etnias tibetana o qiang lo hacen exclusivamente para verse libres de la limitación de los nacimientos y poder traer más hijos al mundo" (p. 23). La Ley de Matrimonio de la República Popular China (1983) concede que los matrimonios de minorías étnicas pueden procrear más hijos, a excepción de la nacionalidad mayoritaria, que restringe obligadamente a un hijo (a) por familia.

<sup>17</sup> Uno de los retos de la implantación de una política multiculturalista implicará la definición de un código de clasificación sobre cómo se distribuirán y administrarán los derechos entre las poblaciones étnicas.

La “comunidad indígena” es un término que gana en popularidad pero que pierde en claridad. En la literatura científica la “comunidad” es un agregado de individuos que comparten aspectos en común derivados de una cultura material y espiritual. También se define a la comunidad por sus redes sociales y de parentesco (Caso, 1971: 90; Palomar Vereza, 2000). La “comunidad” así pensada existe en un ámbito restringido, es decir, una localidad de extensión más o menos delimitada. Las localidades, pueblos, ejidos, colonias o rancherías que forman los asentamientos de indígenas también son habitadas por mestizos y otros. Para definir a la “comunidad” en un asentamiento compartido por mestizos, habría que destacar, como en el caso de “pueblo”, criterios explícitos de diferenciación. Una diferencia entre “pueblo” y “comunidad” podría establecer que el primero indica que el grupo no tiene una adscripción fija, por el contrario, ejerce movilidad territorial (recuérdese el ejemplo de los mixtecos de Oaxaca, Puebla, Guerrero, los Estados Unidos y Canadá), mientras que la segunda se refiere a la identificación de un grupo en relación con un ámbito físico (los mixtecos de la localidad San Juan Tamazola, Oaxaca). Podemos asimismo incluir la multicitada noción de la “comunidad imaginaria” de B. Anderson (1983) y suponer que la “comunidad” existe en la mente de todos aquellos que se reconocen como tales porque tienen acceso a la misma información, la prensa escrita, por ejemplo, aunque ninguno de ellos jamás se haya conocido (el anonimato de la sociedad moderna). La “comunidad imaginaria” de ese tipo no se sostiene en tanto que ningún pueblo indígena hasta

ahora tiene consolidada su propia prensa escrita.<sup>18</sup>

Las precisiones anteriores han sido útiles para aclarar que el derecho de autonomía hace referencia precisa a un ámbito físico, éste es el tipo de autonomía territorial o regional que se ha implementado en España y en la República Popular China. No hay Estado-nación que reglamente la autonomía al sujeto “pueblo” y sin restricción territorial. En China, para extender nuestro argumento, la autonomía se implementa a varias escalas, que van desde la región autónoma hasta el distrito autónomo que puede localizarse a su vez dentro de una provincia, una prefectura o una región autónoma de otra etnia/nacionalidad reconocida.<sup>19</sup>

La autonomía de corte socialista que se aplica en China se concretiza en el ámbito territorial “comunitario” y no en términos de “pueblo”. Por ejemplo, sólo los tibetanos que radican en la región autónoma de Tíbet, o en los distritos autónomos tibetanos de las distintas provincias, ejercen autonomía, es decir, un tibetano en la capital china tiene menos oportunidades para hacer valer su autonomía. Para iluminar este debate, no pueden soslayarse los ejemplos concretos, ya que son una fuente importante de in-

---

<sup>18</sup> Algunos proyectos de prensa y comunicación indígena: *Revista Etnias* (1987), Agencia Internacional de Prensa Indígena (1992), *Palabra Florida* (1993) y, recientemente, *Palabra India*.

<sup>19</sup> Para el PAN la autonomía se reduce a la comunidad indígena, que la expresará y ejercerá en el ámbito municipal, en los términos establecidos por las constituciones de los estados. Para este propósito, el ayuntamiento elaborará “cartas municipales”, no obstante el señalamiento de algunas dificultades para identificar a la comunidad étnica.

formación en tanto ningún tipo de autonomía, cabe agregar, existe ahora para pueblos indios en forma reglamentada en México. Las funciones de una autonomía, según la experiencia de China, se refieren al derecho de las minorías reconocidas a tomar parte en las decisiones locales o regionales, a dirigir sus propios asuntos (culturales) y a conducirse socialmente de acuerdo con sus culturas, tradiciones, lenguas y religiones, es decir, derecho a la libre determinación. Hay que destacar que la autonomía territorial que se practica en China está determinada por la política central del Partido Comunista Chino y por sus cuadros y funcionarios, de origen étnico, quienes tienen la función y responsabilidad de administrar las autonomías y de rendir cuentas (Gutiérrez, 2001a). Este tipo de arreglo gubernamental permite regular conflictos y tensiones étnicas, ya que garantiza estabilidad y continuidad a las demandas culturales o religiosas dentro de un marco constitucional que sanciona la desunión y el separatismo,<sup>20</sup> o sea, la autodeterminación.

Podemos preguntar ahora ¿por qué es la autonomía en México una manera de solucionar un conflicto localizado en el sudeste y que ha durado nueve años? y ¿por qué su implementación implicaría la reparación de una injusticia cometida contra todos los indios del país? Dos precisiones pueden ser necesarias. 1) El

concepto de autonomía es de una notable flexibilidad y puede adaptarse a las más variadas circunstancias, además de que su diseño no permite el separatismo reglamentado por la legislación internacional (*The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note. The Hague. Foundation on Inther-Ethnic Relations*) (Lund, 2000). 2) El conflicto étnico en México, contextualizado en las demandas del EZLN al gobierno federal, no está expresado en una típica polarización entre dos etnias/pueblo/nación, como se observa en muchos lugares del mundo: serbios y albanos en Kosovo, housa y yoruba en Lagos, sindhi y biharis en Karachi o israelíes y palestinos. Más bien, se trata de un antagonismo que ha tomado forma en dos genéricos: pueblos indios y gobierno. Pueblos indios como genérico porque ahí están contenidos 62 naciones/pueblo con nombre étnico propio. Así, no hay una confrontación étnica explícita: indios contra mestizos o criollos, ni tampoco hay registro del uso del nombre étnico tzotziles o tojolabales en la confrontación política. El enfrentamiento que atestiguamos desde hace más de nueve años ha sido posible por organizaciones de amplia plataforma étnica (EZLN, CNI, ANIPA) y son sus líderes y voceros los que ubican la dinámica del conflicto.

Explícitamente en la Quinta Declaración de la Selva Lacandona (1998) el EZLN expresó que la paz se alcanzará una vez que los derechos indígenas queden reglamentados en la Constitución, siendo la autonomía uno de ellos. Una de las lecturas que sugiere la prolongación del levantamiento es el reconocimiento jurídico a los indígenas. Al margen de que la ley de

<sup>20</sup> La aplicación de la autonomía ha dado resultados diversos para las minorías de China. Algunas han podido encontrar contextos propicios para evitar su extinción, como los elunchun o ewenka en el extremo norte de ese país, mientras que encuentran que la autonomía frena su derecho a la independencia, como en el caso del Tibet (Gutiérrez, 2001a).

abril de 2001 en materia indígena anule, minimice o haya abandonado el contenido de la Ley Cocopa, lo cierto es que logró el consenso de legisladores de partidos opuestos, mientras que el EZLN ha perdido visibilidad en el escenario político desde la marcha a la ciudad de México en marzo del 2001. Por otra parte, de las organizaciones indígenas se espera iniciativa y redefinición de sus proyectos políticos. Podrá argumentarse que senadores y diputados actuaron según sus principios ideológicos o intereses de sus respectivos partidos antes que movidos por el deseo de construir una salida hacia un proyecto de nación con capacidad estructural a fin de revertir la situación subordinada de la gente indígena. A pesar de grandes esfuerzos oficiales y civiles, el conflicto aún está sin resolverse.

#### LAS LEYES INDÍGENAS DE OAXACA Y QUINTANA ROO

Al revisar las iniciativas de algunos estados de la federación que han recurrido a la autonomía, se avizoran tres posibilidades para su operación: *a)* como un mecanismo de regulación étnica, *b)* como una manera de responder a los convenios internacionales o *c)* como una respuesta a los Acuerdos de San Andrés. Aquí hay lugar para una importante discusión que comparativamente se encuentra en la investigación de Perelló (2000). Se trata de ver cómo y de qué forma las leyes secundarias de Oaxaca y Quintana Roo reflejan, continúan o se distancian de lo firmado en febrero de 1996. Ejemplos de este tipo ayudan a observar hasta qué punto las leyes secundarias, ajustándose a ám-

bitos estatales o municipales como lo reglamenta la ley de abril (incluso a las “cartas municipales” en la iniciativa del PAN), tienen la competencia de garantizar los derechos de autonomía y libre determinación. El estado federado de Oaxaca, uno de los dos estados con mayor índice de diversidad indígena, propuso la iniciativa de una “Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca” (21 de marzo de 1998). Esta posible ley de ocho capítulos concede autonomía como forma de organización social y política acordada conforme a normas, usos y costumbres (p.18). Es decir, se trata de una “autonomía territorial”, en la que se ejercerá la jurisdicción de las autoridades tradicionales y los sistemas normativos internos. Así, a diferencia de lo pactado en los ASA, que ubica la autonomía en el sujeto “pueblo” en concordancia con la legislación internacional, la ley de Oaxaca delimita circunscripción territorial (*cf.* Perelló, 2000: 115).

De igual manera, en el estado de Quintana Roo, asentamiento de una parte del pueblo maya de la península de Yucatán, se ha incluido el capítulo tercero “Autonomía y organización interna”, que concede autonomía a “comunidades indígenas mayas”. A diferencia del caso oaxaqueño —que estipula límites territoriales—, esta ley se refiere a “el derecho a la libre determinación, que se expresa en un marco de autonomía, respeto a sus formas internas de convivencia y de organización social, economía, política y cultural”. Un rubro importante de las normas de Quintana Roo es el reconocimiento a los sistemas normativos (usos y costumbres) de los indígenas.

Los ASA y, en consecuencia, la Ley Cocopa, no incluyen disposiciones que regla-

menten circunstancias de cada estado de la federación. Las leyes de Oaxaca y Quintana Roo sí lo consideran, y ello se observa en el cuadro “leyes secundarias” (Pereñó, 2000: 126). Un ejercicio comparativo permite observar en los ASA la ausencia de un rubro que tipifique los “recursos destinados al municipio”, mientras que en las legislaciones de Oaxaca y Quintana Roo se observan disposiciones específicas. En ambos casos el municipio dictará las medidas legales para distribuir equitativamente los recursos asignados a las comunidades indígenas que posean “categoría administrativa” en el caso de Oaxaca o a las comunidades indígenas que se encuentren dentro de la jurisdicción del municipio.

Las leyes secundarias contienen otras reglamentaciones que tampoco figuran en la Ley Cocopa. Una mirada general resulta útil. El capítulo III, “De los pueblos y comunidades indígenas”, artículo 7º, propone una disposición sin precedente: la prohibición de que participen intermediarios en los asuntos de pueblos y comunidades. En Quintana Roo la prohibición de intermediarios en la gestión de negocios será exclusiva de autoridades tradicionales o del “Gran Consejo Maya” (p. 24). El carácter de estas sanciones remite a aquel planteamiento sobre la importancia de proporcionar a los pueblos indios mecanismos que faciliten su actuación plena, dejando a un lado el protagonismo circunstancial de activistas y políticos no indios. Se trata de una normatividad que podría contribuir a fortalecer entre los pueblos indios contemporáneos la habilidad de conducir sus destinos de acuerdo con sus intereses y necesidades y con apego a sus tradiciones, aspectos incluyentes a toda autonomía.

Estos ejemplos muestran la magnitud y complejidad de legislar la diversidad y recrudecen las posiciones del debate: reconocimiento constitucional federal para los pueblos indios o que cada estado reconozca a los pueblos de su jurisdicción según las características que presenta tanto pueblo como estado federado.

Si se apela a los “principios” y “compromisos” se entiende que la autonomía de los pueblos indígenas de México expresa un tipo de conciencia acerca de las diferencias y, por ende, la obligatoriedad del Estado de reconocerlas y de no intervenir unilateralmente en sus asuntos, en sus formas de organización y representación ni en sus estrategias de aprovechamiento de recursos naturales. En esta propuesta autonómica los pueblos indios dejan de ser “asimilables”, dejan de ser objetos de indigenismos no pensados o ejecutados por ellos, y se convierten en sujetos colectivos con capacidad de decisión sobre aquello que les resulte de más conveniencia para su bienestar y perdurabilidad.

Este óptimo escenario aún está por construirse. Experiencias de otros conflictos en el mundo nos enseñan que en el manejo y prevención de conflictos la implementación de algunas medidas puede ayudar a relajar tensiones o frenar radicalismos: acciones gubernamentales inmediatas para reconvenir al grupo insatisfecho, una diplomacia preventiva, apertura de canales de expresión en los cuales se diga “toda la verdad”, crear nuevas instituciones, abrir debates y adelantar nuevos conceptos, así como “empoderar” a élites tolerantes (Esman, 2000; Horowitz, 2000; Fitzduff, 2000). Este paquete de medidas, si bien debe usarse con

creatividad, puede ser adicional en la búsqueda de una reconciliación. La paz para México está fincada en el reconocimiento constitucional de los pueblos. De no haber un acercamiento gubernamental, efectivo y competente hacia este fin, cabildeo a favor de la legislación que apoya el grupo rebelde y acción institucional, podemos empezar a pensar en una multiplicación de escenarios de violencia e ingobernabilidad. Baste mencionar la falta de credibilidad institucional. Los Acuerdos de San Andrés se empeñaron en la búsqueda de una negociación pacífica, innovadora y generosa. Sería honroso para el país en su conjunto una solución oficial en ese tenor.

#### EPÍLOGO: LOS INDÍGENAS Y SUS ORGANIZACIONES

El conflicto en torno al EZLN enlaza a dos genéricos: pueblos indios y gobierno. La participación de un tercer actor, las organizaciones indígenas, podrá hacer una labor de acercamiento, similar a la que llevaron a cabo en su momento la Cosever, la Conai y la Cocopa. Sin embargo, hay que agregar que hubo importantes debates que no incluyeron a indígenas en la mediación y negociación, según narra Margarito Ruiz, tojolabal, miembro fundador de ANIPA:

Del total de los veinte negociadores que representaban al EZLN en la mesa del diálogo, de éstos sólo seis eran indígenas —cinco de los cuales eran oaxaqueños y uno más de Michoacán— mientras que el resto, 14 asesores, eran mestizos que no habían tenido sus procesos formativos en el territorio chiapaneco. De la parte guber-

namental, los 20 representantes eran mestizos. Es decir, de un total de 40 negociadores que iban a decidir sobre el futuro de los derechos de los pueblos indios del país, sólo seis eran indígenas, de los cuales, por cierto, ninguno era chiapaneco (Ruiz M., 1999: 52).

El futuro escenario de negociación tendrá que ser diferente, tendrá que incluir a indígenas en los distintos quehaceres y dimensiones de la política, en su negociación y en la toma de decisiones. El panorama y la conciencia de los actores han cambiado desde 1993. No sólo se ha conocido la forma de operar del EZLN y de Marcos, también se autorreveló la más enigmática institución rebelde, la comandancia clandestina (en el espacio de la “casa del pueblo”, San Lázaro), se ganó un considerable apoyo civil a la movilización indígena en la lucha por su reconocimiento y, por primera vez, se le dio titularidad a un indígena en la dirección de la única institución de asuntos indígenas en el ámbito federal, el antropólogo nahua Marcos Matías, reemplazado poco después por Huberto Aldaz, mixe.

Un ámbito de discusión importante de la nueva ley es que no logró para los indígenas reconocimiento a la capacidad de decisión en respeto a su historicidad. Se dio, en su lugar, un tipo de programa de desarrollo “asistencialista y paternalista”. Más razones para validar ese desencanto que proviene de los argumentos de indígenas y de sus organizaciones. Marcos Matías, en un acto de congruencia, aceptó desde los primeros días de su directorado: “Soy funcionario pero no puedo dar la espalda a los pueblos indígenas”. La institución indigenista perdió terreno en la opinión pública desde 1993. Su políti-

ca, teoría y práctica han sido objeto de estudio crítico (Medina y Mora, 1986; Oemichen, 1999), mientras que su credibilidad ante la opinión pública fue decayendo ante el robustecimiento del EZLN. Opiniones de ex funcionarios indígenas del indigenismo oficial, o de Francisco López Bárcenas, abogado mixteco y también anterior director de Procuración de Justicia del INI, entre otros, han abierto una reflexión que faltaba y que los medios habían ignorado: ¿qué piensan los indios y qué reflexiones y salidas están construyendo?

Sus propuestas han introducido la mediación, el conocimiento técnico y profesional desde una perspectiva indígena y, sobre todo, han hecho un llamado poco usual para que se respete la voluntad de los pueblos indios: "El director del INI expuso que [...] también se ha exhortado al EZLN y al subcomandante Marcos para que respeten la voluntad nacional de los pueblos indígenas, en caso de que éstos acepten la reforma indígena del Congreso de la Unión" (Becerril, 2001).

Por su parte, la reacción de la ANIPA, una organización con más visibilidad intelectual indígena que aquella que ha reunido hasta ahora el CNI, fue expresada en la primera línea del documento que da a conocer la posición de los indígenas organizados en rechazo a la ley de abril: "¡Otra vez un México sin nosotros...!"<sup>21</sup>

¿En qué plano, entonces, se ubica el conflicto étnico entre los indígenas? Como vimos arriba, y como era de esperarse, no

hay una sola opinión compartida por el mundo indígena. La línea indigenista en manos de indígenas educados hace un llamado a la mediación y a evitar más confrontación que implique retrocesos en las urgentes tareas de reconocimiento y redistribución, situaciones impostergables para un Estado que tenga el proyecto de administrar una nación multicultural. Los indígenas interesados en una nueva política indigenista apuestan por un proyecto que incluya, por lo menos en su primera etapa, el pensamiento y el pragmatismo indígena ante los problemas y asuntos que a los indios competen: construir en el México moderno capacidad institucional para que ordenen y decidan sus asuntos. Algunos de los activistas indígenas, conocidos en foros internacionales y agrupados en la ANIPA, han presentado una posición que no ofrece compromisos ni acercamientos oficiales. Su competencia principal es contra partidos y legisladores, en defensa de la Ley Cocopa, incluso la enviada por Fox al senado. Por supuesto, hay amplio lugar para citar la malversación hecha a los convenios internacionales ratificados por la legislatura federal, sustento importante de sus argumentos como organización. ¿Podrán los indígenas cambiar el rumbo a su favor sin depender del movimiento armado?

## CONCLUSIÓN

El grupo rebelde y el gobierno federal han pactado una parte de la solución a un conflicto étnico de más de nueve años de historia. Se ha preferido la salida política a la continuidad de la amenaza y a la militarización, se ha insistido en el diálogo

<sup>21</sup> "Posición de la Asamblea Indígena Plural por la Autonomía, ANIPA y organizaciones indígenas regionales sobre la aprobación de la Ley Indígena" (19 firmas).



y en la negociación de las diferencias. Este empeño por materializar el conjunto de propuestas se refleja en los Acuerdos de San Andrés. Sin embargo, necesariamente ha involucrado a otros actores de la estructura política del país, entre ellos, los legisladores.

Este artículo se ha ocupado de las salidas políticas que ha instrumentado el gobierno de Vicente Fox. Una de estas salidas es la estrategia que desplegó el ejecutivo federal para que la Ley Cocopa —aquella que respalda el grupo armado y las organizaciones civiles— sirva como evidencia en la búsqueda de paz. El dictamen desfavorable que recibió la Ley Cocopa determinó la cancelación de más negociaciones entre rebeldes y gobierno, así como señales de movilización, indígena y civil, en torno al rechazo de la ley de abril. Puede decirse, entonces, que uno de los primeros fracasos de la presente administración se hizo patente en la incoherencia partidista e institucional entre el ejecutivo, sus coordinadores parlamentarios y su gabinete para cabildear a favor de la ley que estratégicamente apoyaba Fox como solución al conflicto.

Es cierto, por otra parte, que el levantamiento de 1994 implica ahora múltiples factores que complican enormemente la tarea del analista. En este artículo se ha dejado de lado la discusión sobre los orígenes y tendencias locales de ese conflicto en el ámbito chiapaneco. Más bien, se ha enfocado en los contextos de la negociación y en el desencadenamiento del debate frente a la aprobación de la ley de abril de 2001. Esta ruta permitió identificar varios fenómenos. Por ejemplo, el debate legislativo, el contenido de los ASA y sus partes más polémicas: la autono-

mía y libre determinación, las leyes de Oaxaca y Quintana Roo, así como la respuesta del movimiento indígena organizado. De la revisión de estos fenómenos salta a la vista un factor que hay que tener en cuenta: el derecho a la autonomía y libre determinación de los indígenas goza de un importante consenso entre las distintas facciones parlamentarias, así como entre las organizaciones indígenas. No hay una sola voz que se pronuncie en contra de ello. Lo que hay son distintas maneras de conceptualizar ese derecho y, más complicado aún, formas de legislarlo a fin de ser implementado. Es el caso de los proyectos de ley de los distintos partidos, de las iniciativas de Zedillo y de Fox, así como de las constituciones preliminares de Oaxaca y Quintana Roo. De manera que el conflicto está atado por procedimientos que es preciso comenzar a identificar: uno de ellos, la aplastante presencia partidista y la nula participación indígena en la solución del mismo. Una vía que podría contribuir a desvanecer estos procedimientos es ampliar la oportunidad para que profesionales indígenas se encarguen de sus propios asuntos o para que organizaciones propias tomen parte activa en las negociaciones. Hemos visto que el indigenismo institucional se ha pronunciado por que el EZLN respete la voluntad de los pueblos, mientras que otras organizaciones indígenas independientes han seguido su tradición de mostrar cautela respecto del EZLN.

Lograr infundir en la opinión pública el punto de vista de que los indios deben ser los sujetos de su propia historia será la principal medida para comenzar a desarticlar una histórica cadena de discriminación, miseria y manipulación. Este

conflicto no llegará linealmente a su fin si se sigue evadiendo la capacidad del propio sujeto de crear cultura, de reforzar identidad y de negociar como acto de conciencia. La subestimación del “problema indígena” en la que ha incurrido la administración de Fox —al hacerse evidente la falta de claridad institucional—, es uno de los primeros saldos que cobra la falta de reconocimiento a los pueblos indígenas frente a la continua valoración del mestizo. La discriminación hacia los indígenas no habrá de superarse sólo con más medidas asistencialistas. Para que el resto de la sociedad empiece a conocer a los indígenas en sus propios términos primero es necesario el pleno reconocimiento constitucional a su diferencia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, B. (1983), *Imagined communities*, Londres, Verso Editions.
- ANYA, P. R. (1982), *Ethnic identity: strategies of diversity*, Bloomington, Indiana University Press.
- ARIZPE, L. (1988), “Pluralidad cultural y proyecto nacional”, en R. Stavenhagen y M. Nolasco, *Política cultural para un país multiétnico*, México, SEP/El Colegio de México/Universidad de Naciones Unidas.
- BARTRA, R. (1974), “El problema indígena y la ideología indigenista”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 3, núm. 36, julio-septiembre, pp. 45-82.
- BECERRIL, Andrea (2001), “El INI pide aceptar lo rescatable de la ley indígena”, *La Jornada*, 15 de mayo, p. 12.
- BRASS, R. P. (1985), *Ethnic groups and the state*, Londres, Croom Helm.
- BONFIL Batalla, G. (1987), *México profundo: una civilización negada*, México, CIESAS/SEP.
- BROTHERSON, G. (1979), *Image of the New World: The American continent portrayed in native texts*, Londres, Thames and Hudson.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, A. (1999), *México: experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, IWGIA.
- CASO, Alfonso (1971), *La comunidad indígena*, México, SepSetentas/Diana.
- CONNOR, W. (1978), “A nation is a nation is a state is an ethnic group is a...”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 1, núm. 4.
- (1984), *The national question in Marxist-Leninist theory and strategy*, Princeton University Press.
- CROWLEY, J. (1994), “Social Complexity and Strong Democracy”, *Innovation*, vol. 7, núm. 3, pp. 309-320.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, José Fernando FRANCO GONZÁLEZ y José ROLDAN XOPA (1998), *Derechos y cultura indígena: los dilemas del debate jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- DÍAZ- POLANCO, H. (1985), *La cuestión étnico nacional*, México, Línea.
- (1991), *Autonomía regional. La auto-determinación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI Editores.
- ESMAN, M. J. (2000), “Ethnic pluralism: strategies for ethnic management”, *Facing ethnic conflicts*, ponencia, The Centre for Development Research Bonn, 14-16 de diciembre.
- ESPELAND, S. E. (2000), *Surgimiento y desarrollo del Congreso Nacional Indígena 1996-1999*, tesis de maestría en antropología social, México, Instituto de Investigaciones Antropológicas/Universidad Nacional Autónoma de México.
- FITZDUFF, M. (2000), “From shelf to field – Functional knowledge for conflict management”, *Facing Ethnic Conflicts*, ponencia, The Centre for Development Research Bonn, 14-16 de diciembre.
- FRASER, N. (1998), “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘post-Socialist Age’”, en C. Willet (ed.),

- Theorizing multiculturalism: a guide to the current debate*, Oxford, Blackwell Publishers.
- GELLNER, E. (1964), *Thought and change*, Chicago, Chicago University Press.
- (1983), *Nations and nationalism*, Ithaca, Cornell University Press.
- GOLDSTONE, R. J. (2000), "Reconstructing peace in fragmented societies", *Facing Ethnic Conflicts*, ponencia, The Centre for Development Research Bonn, 14-16 de diciembre.
- GÓMEZ, M. (coord.) (1997), *Derecho indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista/Academia Mexicana de Derechos Humanos.
- GONZÁLEZ ESPONDA, Felipe y E. BARRIOS (1995), "Notas para comprender el origen de la rebelión zapatista", *Chiapas*, vol. 1, México, Era.
- GUIBERNAU, M. (1998), "El futuro del nacionalismo de las naciones sin Estado", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LX, núm. 1, enero-marzo, pp. 115-130.
- GUTIÉRREZ CHONG, N. (1999), *Nationalist myths and ethnic identities: indigenous intellectuals and the Mexican State*, Lincoln/Londres, Nebraska University Press.
- (2000), "El resurgimiento de la etnicidad y la condición multicultural en el Estado-nación de la era global", en L. Reina (coord.), *Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, México, CIESAS/INI/Miguel Ángel Porrúa.
- (2000c), "La transformación del indigenismo por los intelectuales indígenas", en N. Gutiérrez, M. Romero y S. Sarmiento (coords.), *Indigenismos: reflexiones críticas*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- (2001), *Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés/Conaculta-Fonca.
- (2001a), *Autonomía étnica en China*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/Plaza y Valdés (Cuadernos de Investigación, núm. 29).
- HOROWITZ, D. L. (2000), "Some realism about peacemaking", *Facing Ethnic Conflicts*, ponencia, The Centre for Development Research Bonn, 14-16 de diciembre.
- HURST, Hannum (1990), *Autonomy, sovereignty and self-determination: the accommodation of conflicting rights*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- KALIN, W. (2000), "Decentralized governance in fragmented societies: solution or cause of new evils?", *Facing Ethnic Conflicts*, ponencia, The Centre for Development Research Bonn, 14-16 de diciembre.
- LE BOT, Yvon (1997), *Subcomandante Marcos: el sueño zapatista*, Barcelona, Plaza y Yañes.
- LENKERSDORF, C. (1999), *Los hombres verdaderos: voces y testimonios tojolabales*, México, Siglo XXI/Universidad Nacional Autónoma de México.
- LEVARIO, M. (1999), *Chiapas, la guerra en el papel*, México, Cal y Arena.
- LUND, S. Michael (2000), "Operationalizing the lessons from recent experience in field level conflict prevention strategies *Facing Ethnic Conflicts*", ponencia, The Centre for Development Research Bonn, 14-16 de diciembre.
- MACARTNEY, C. A. (1968), *National States and National Minorities*, Nueva York, Russell & Russell.
- MATÍAS ALONSO, M. (comp.) (1977), *La autonomía y el movimiento indígena de Guerrero (Homenaje a Sabino Estrada Guadalupe)*, México, Convergencia Socialista.
- MEDINA, A. y C. MORA (1986), *La quiebra política de la antropología social en México: antología de una impugnación*, vol. II, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- NIMNI, E. (2001), "National autonomy", A. Leoussi (edit.), *Encyclopedia of Nationalism*, New Brunswick/Londres, Transaction Publishers, pp. 210-215.
- OEMICHEN, M. C. (1999), *Reforma del Estado: política social e indigenismo en México*

- 1982-1986, México, IIA/Universidad Nacional Autónoma de México.
- OLGUÍN, M. G. (2000), *Los mecanismos de control de la OIT en materia de derechos indígenas: aplicación internacional del Convenio número 169*, México, Ce-acatl, A. C.
- PALOMAR VEREA, Cristina (2000), "El juego de las identidades: género, comunidad y nación", *La ventana. Revista de estudios de género*, vol. II, núm. 12, Universidad de Guadalajara, pp. 7-43.
- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (1998), *Iniciativa de reforma, derechos y cultura*, México, PAN.
- PERELLÓ, A. (2000), *El reconocimiento de los derechos indígenas: premisa para un modelo multicultural en México. Los casos de Oaxaca y Quintana Roo*, tesis de licenciatura, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México.
- REX, J. (1996), *Ethnic minorities in the modern nation-state*, Londres y Nueva York, Macmillan.
- REYNOLDS, H. (1996), *Aboriginal sovereignty: reflections on race, state and nation*, Sydney, Allen & Unwin.
- ROSALDO, R. (1999), "Cultural citizenship, inequality and multiculturalism", en R. D. Torres, L. F. Miron y J. X. Inda (eds.), *Race, identity and citizenship: a reader*, Oxford, Mass., Blackwell Publishers.
- RUIZ, M. (1999), "La Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA): proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional", en A. Burguete Cal y Mayor (edit.), *México: experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, IWGIA.
- SETON WATSON, Hugh (1977), *Nations and states*, Londres, Methuen.
- SMITH, D. A. (1984), "National identity and myths of ethnic descent", *Research in Social Movements, Conflict and Change*, núm. 7, pp. 95-130.
- (1985), "Ethnic and nation in the modern world", *Millenium*, núm. 14, pp. 127-142.
- (1986), *The ethnic origins of nations*, Oxford, Basil Blackwell.
- (1986), *National Identity*, Harmondsworth, Reno, University of Nevada Press.
- (1991), *National identity*, Nueva York, Penguin.
- STAVENHAGEN, R. y M. NOLASCO (coords.) (1988), *Política cultural para un país multiétnico*, México, SEP/El Colegio de México/Universidad de Naciones Unidas.
- STAVENHAGEN, R. (2000), *Conflictos étnicos y Estado nacional*, México, Siglo XXI Editores.
- (2001), "Conflictos étnicos y Estado nacional: conclusiones de un análisis comparativo", *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, núm. 55, enero-abril, pp. 3-25.
- TELLO, C. (1996), *La rebelión de Las Cañadas*, México, Cal y Arena.
- TREJO, G. (2000), "Etnicidad y movilización social: una revisión teórica con aplicaciones a la 'cuarta ola' de movilizaciones indígenas en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre.
- WIMMER, A. (2000), "La cultura como concertación", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, pp.127-157.
- WILLET, C. (1998), *Theorizing multiculturalism: a guide to a current debate*, Oxford, Blackwell Publishers.
- XINGJIAN, Gao (2001), *La montaña del alma*, Barcelona, Ediciones del Bronce.

### Legislaciones

*Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional enviarán a las instancias de debate y decisión nacional*, Acuerdos de San Andrés Larráinzar (16 de febrero de 1996).

*Iniciativa de la Ley de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca*, Gobierno del Estado, 1998.  
*Ley de derechos humanos, cultura y organi-*

*zación indígena del estado de Quintana Roo*, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial del estado de Quintana Roo, 1998.