

<http://dx.doi.org/10.12795/RAA.2011.i01.05>

## MEXICO EN EL BICENTENARIO: LA CIUDADANÍA INDÍGENA A DEBATE

RODOLFO STAVENHAGEN

**Colegio de México**

### **Resumen.**

La independencia del Reino de la Nueva España fue proclamada por los criollos novohispanos para servir a sus propios intereses de clase. Los variados pueblos indígenas de México no obtuvieron beneficios ni participaron como actores conscientes en este proceso. Si bien obtuvieron eventualmente algunos derechos civiles y políticos como individuos, la plena ciudadanía les ha sido negada desde hace doscientos años. A lo largo del siglo diecinueve fueron despojados de sus tierras y recursos colectivos por las políticas liberales y el incipiente capitalismo agrícola, lo cual llevó a muchos a sumarse a la revolución agraria de 1910-1917. A la postre, el estado mexicano aplicó políticas sociales y educativas tendientes a “mexicanizar” a estos pueblos, negándoles la posibilidad de desarrollar sus propias identidades culturales. Sólo en las últimas décadas del siglo veinte ha cambiado esta orientación, como resultado de las crecientes demandas de los movimientos indígenas, y en 2001 fue adoptada una reforma constitucional que reconoce a México como un país pluricultural así como algunos derechos colectivos de los pueblos indígenas. La ciudadanía de estos pueblos está ahora a debate, pero no ha sido aún plenamente realizada.

**Palabras claves:** pueblos indígenas, asimilacionismo, indigenismo, multiculturalismo, ciudadanía, México.

## **Abstract.**

México's independence in the early nineteenth century did not directly benefit the country's varied indigenous peoples, nor did they actively participate in the process, which served the interests of New Spain's local Spanish ruling elite. Whilst Indians as individuals were eventually granted some civil and political rights, full citizenship has eluded them for two hundred years. During the nineteenth century they were despoiled of their collective lands and resources by liberal policies and burgeoning agricultural capitalism, which led many of them to join the agrarian revolution of 1910-1917. The Mexican state subsequently adopted social and educational policies designed to "Mexicanize" indigenous communities by denying them the possibility of developing their own cultural identities. Only over the last few decades of the twentieth century has this orientation changed, as a result of growing demands by indigenous organizations, and in 2001 a constitutional reform was adopted which recognizes Mexico as a multicultural country and grants certain collective rights to indigenous peoples. Indigenous citizenship is now being debated, but it has not yet been fully realized.

**Keywords:** indigenous peoples, assimilationism, indigenism, multiculturalism, citizenship, Mexico.

Medio milenio después de la Conquista, dos siglos desde la Independencia y a cien años de la Revolución (llamada, con frecuencia, la primera revolución social del siglo veinte), en México aún se debate la cuestión de la ciudadanía de los pueblos indígenas. Un viejo dicho señala que la Conquista la hicieron los indios (porque sin el concurso de los tlaxcaltecas el imperio de Moctezuma no se habría derrumbado) y la Independencia la hicieron los criollos cuando no lograron que el rey Fernando VII fuera restaurado en el trono español. A ello podríamos añadir que la Revolución agrarista del '10-'17 la ganó a final de cuentas la burguesía nacional. Para los pueblos indígenas, conquistar la plena ciudadanía en su propio país ha sido una carrera de obstáculos.

Durante las guerras de independencia fue proclamada por primera vez la igualdad formal de todos los mexicanos, y fue abolido el sistema de castas así como la esclavitud en el territorio de la Nueva España. Pero la ciudadanía real fue restringida desde el principio a un pequeño número de "notables," de la cual los indios y los negros de origen africano fueron excluidos. Si bien algunos de los ideólogos del México independiente proclamaron la continuidad entre la nueva república y la "nación indígena" que precedió a la Colonia (Fray Servando Teresa de Mier y Carlos María de Bustamante), Florescano señala que en el proyecto de nación de estos "indigenistas históricos" no figuraban los grupos étnicos realmente existentes, sino sólo los idealizados ancestros que según esta interpretación habían construido la "nación indígena" (Florescano, 1997: 361). La

Constitución de Cádiz (1812) reconoce en principio una ciudadanía en común entre indígenas y no indígenas pero *“la incorporación indígena había de realizarse en el ámbito recluido y subordinado de la institución municipal y además pasando significativamente en caso de necesidad por el trámite del gobierno misionero sin derechos ni garantías de ciudadanía que valieran”* (Clavero, 2008:46).

Aunque la Constitución de 1824 consagró la igualdad de todos los hombres mexicanos (las mujeres estaban excluidas del sistema representativo) y prohibió la esclavitud, las desigualdades socioeconómicas y culturales heredadas de la Colonia siguieron caracterizando la estructura social de la nación independiente a lo largo del siglo XIX. Durante el periodo republicano la ciudadanía estaba limitada a unos cuantos y los derechos humanos parecían más bien el privilegio de una minoría. La ciudadanía, por ende, era imaginaria (Escalante, 1992).

A lo largo del siglo diecinueve, los indígenas siguen estando fuera del concepto de nación y en consecuencia, marginados de la ciudadanía que confiere la participación en la vida política, en la polis. El modelo de nación de la nueva república lo construye el estamento de los criollos, con el paulatino acceso de los mestizos a puestos de autoridad y de poder. Incluso el presidente Benito Juárez, de raigambre zapoteca, incorpora la ideología del liberalismo que quiere un México libre de indios. Bajo la influencia francesa, prendieron entre la clase política conocida como los “científicos” las ideas del positivismo y evolucionismo que estaban de moda en algunos países europeos. El lenguaje del darwinismo social se extendió rápidamente con la concepción distorsionada de “la supervivencia de los más aptos,” que pronto se transformó en un discurso francamente racista y antiindígena. Fue promovida la inmigración de población europea, entre otras cosas para contribuir al “blanqueamiento” de la población mexicana.

Si bien paulatinamente se van extendiendo los derechos políticos y civiles, los derechos económicos y sociales de la población siguen siendo limitados y restringidos. A lo largo del siglo se dan numerosas rebeliones y levantamientos campesinos e indígenas, con un total de 102 entre 1820 y 1899 (Florescano, 1997: 374). Las más conocidas por la presencia de los pueblos indígenas, son la larga Guerra de Castas en Yucatán y la Guerra del Yaqui a fines del siglo. Florescano señala que el peso de los antagonismos étnicos está presente en la mayoría de los conflictos agrarios (Florescano, 1997: 378). La elite dominante y numerosos observadores extranjeros perciben a México como un país habitado en gran medida por “bárbaros”. El gran liberal Miguel Lerdo de Tejada pensaba que la diversidad de razas y culturas conduciría a la desintegración nacional, y hasta bien entrado el siglo veinte muchos consideraban que por esa diversidad México aún no constituía una auténtica nación.

Hacia fines de siglo algunas voces sensatas aconsejan ampliar la responsabilidad del Estado en materia de educación con el objeto de proporcionar a los niños indígenas la

posibilidad de asistir a la escuela para poder integrarse mejor a la sociedad nacional. Nace así la política asimilacionista que durante el siglo veinte sería la tónica dominante en el discurso oficial. Los estudiosos que participaban en los asuntos públicos estaban generalmente animados por un fuerte sentimiento nacionalista y estaban convencidos que solamente una población culturalmente unificada podía terminar de construir una nación fuerte capaz de enfrentarse a las potencias extranjeras y erigir las instituciones que el país necesitaba. Entre los intelectuales que más influencia tuvieron en la época de la Revolución Mexicana destacó Andrés Molina Enríquez, autor de numerosas obras sobre la problemática agraria y social del país, e ideólogo de la reforma agraria. Si bien fue promotor de la entrega de tierras a las comunidades, Molina Enríquez consideraba a la raza mestiza como la base de la nación mexicana y desconfió a los pueblos indígenas como parte del futuro nacional (Kourí, 2009). Manuel Gamio, quien había estudiado antropología en Estados Unidos, publicó en 1916 un importante llamado a la acción, *Forjando patria*, en el cual también proclamaba la necesidad de integrar a los indígenas a una visión mestiza del país (Gamio, 1966). Propuso que la antropología debía servir al estado a realizar esta importante tarea. Fue el iniciador del indigenismo oficial en México.

La Revolución Mexicana suscitó una importante corriente nacionalista en México, que se reflejó en los diversos “planes” políticos, en la constitución política de 1917 y posteriormente en la ideología oficial que fue bautizada con el concepto de “nacionalismo revolucionario.” Una de sus facetas más visibles fue el nacionalismo cultural que prosperó en las décadas de los veinte y treinta del siglo pasado. Al mismo tiempo que abogaba por el desarrollo de la cultura nacional, la soberanía de México sobre sus recursos y su derecho a determinar su propio destino, encomendaba esta patriótica tarea a la raza mestiza. Los indígenas, quienes a principios del siglo veinte constituían aún una buena parte demográfica del país debían ser integrados y desaparecer como tales. El nacionalismo cultural mestizo se afirmó en dos frentes. Hacia el extranjero (sobre todo ante la América anglosajona imperialista) era preciso fortalecer la nacionalidad y afirmar la identidad nacional. Hacia el interior era necesario integrar la nación y homogeneizar culturalmente a los mexicanos, es decir, desindigenizar a México.

Una de las expresiones más conocidas del nacionalismo cultural mexicano fue el movimiento pictórico, especialmente en su variante del muralismo, representado particularmente por los “tres grandes”, los pintores José Clemente Orozco, Diego Rivera y David Alfaro Siqueiros, quienes pintaron centenas de metros cuadrados de muros públicos a lo largo de varias décadas. Ellos, pero sobre todo Diego Rivera, reintrodujeron a los indígenas en la vena popular de su creación artística, enarbolando su lugar histórico y contemporáneo en el desarrollo nacional. La obra de los muralistas pronto atrajo la atención de los medios internacionales y el muralismo mexicano llegó a formar parte de

las corrientes artísticas más modernas del mundo occidental. Los indígenas mexicanos, lejos de desaparecer, ocuparon su lugar en la pintura, el cine, la literatura y el folclor nacional (aunque su situación socioeconómica apenas iba mejorando poco a poco).

Cierto es que la Revolución en sus diversas etapas y vertientes reivindicó los derechos agrarios de las comunidades indígenas pero no su cultura, salvo para integrarla a pedazos fragmentados al patrimonio de la cultura nacional. Como reconocían muchos observadores, se enaltecía al indio muerto y se despreció al indio vivo. Tal vez la mejor expresión de esta visión fue la inauguración del nuevo Museo Nacional de Antropología en 1964. Uno de los productos del movimiento revolucionario fue la política indigenista del estado mexicano, formalmente promovida como política continental a partir del Primer Congreso Indigenista Interamericano que tuvo lugar en Pátzcuaro, Michoacán, en 1940. Posteriormente fue creado el Instituto Nacional Indigenista en 1948, que dio cuerpo a esta política de estado durante más de medio siglo. El principal teórico de la doctrina indigenista fue el antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán a través de múltiples estudios y publicaciones y su ejercicio durante décadas como funcionario del gobierno. Aguirre Beltrán elaboró la teoría del indigenismo como una política de los mestizos hacia la población indígena (Stavenhagen, 2009).

La educación pública llegó a ser uno de los espacios esenciales en los que se aplicaron los postulados del indigenismo y se dirimieron numerosas controversias teóricas y metodológicas sobre el tema de la educación indígena. Estos debates comenzaron en torno a la escuela rural desde los años veinte, los programas de castellanización, la escolarización en lengua indígena, hasta llegar a finales de siglo al concepto de la educación intercultural bilingüe. El indigenismo burocrático, corporativista y clientelista del Estado fue cuestionado de manera creciente desde los años setenta por algunos de sus más entusiastas practicantes: los antropólogos al servicio de las políticas públicas, pero también, y sobre todo, por el emergente movimiento indígena, muchos de cuyos líderes y voceros eran maestros y promotores formados precisamente en las instituciones indigenistas. No se trata solamente de un caso del hijo rebelde rebelándose contra su padre, sino de un cuestionamiento ideológico, teórico, político y cultural que reconocía las limitaciones de un modelo integrador en un mundo globalizado y diversificado en donde el multiculturalismo y la diversidad eran ahora reconocidos como una realidad, como un modelo de participación democrática y también como un principio ético.

Por aquellos años también se ventilaba en la academia y en diversas publicaciones un debate teórico-político en torno a la relación entre lo que se denominaba ya como “la cuestión étnica” y lo que se entendía (al menos entre la izquierda) como la “lucha de clases.” Desde años atrás se había planteado la cuestión de si los indios debían ser considerados simplemente como “campesinos pobres” y alentados a participar en la lucha por la tierra, su principal medio de producción. Tal posibilidad se derivaba de la lucha zapatista y

encontraba eco en algunas interpretaciones marxistas que veían a los campesinos como meros proletarios del campo. En esta visión desaparecía la comunidad indígena como unidad social y no figuraba la identidad cultural y étnica. O bien, se argumentaba que los indios como campesinos pobres se encontraban en una etapa “pre-moderna” de su evolución económica y social y debían ser inducidos a modernizarse y dejar atrás sus tradiciones y arcaicos usos y costumbres. En ambas circunstancias, se argumentaba, era mejor para los indígenas dejar de ser indios y “mexicanizarse”. Mexicanizar al indio era la consigna de revolucionarios, liberales y conservadores, y hacia esa dirección se enfilaron las políticas agrarias, educativas, indigenistas y desarrollistas. Mientras eso sucedía, a nadie se le ocurría preguntar a los indígenas lo que querían. Algunos se quejaban que seguían en la pobreza porque eran indios (víctimas de la discriminación), y otros decían que seguían siendo indios porque eran pobres (tendrían que sacudirse la pobreza para dejar de ser indios). Unos propusieron que los indígenas se integrasen a la lucha de clases (algunos grupos guerrilleros de los setenta) y otros más que asumieran la vanguardia de la revolución campesina y popular (otros rebeldes de los noventa). Este debate nunca se resolvió, simplemente dejó de ser de actualidad.

En los años sesenta surge la teología de la liberación en los intersticios de la iglesia católica que siempre —desde la primera evangelización— consideraba que tenía alguna responsabilidad moral especial en guiar a los indígenas hacia el buen camino, el camino de Dios. En su variante de teología india, protagonizada por el obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz, asume la defensa y la liberación de los indígenas y elabora una feroz crítica a la explotación capitalista, el autoritarismo del Estado y el conservadurismo de la iglesia tradicional. En las comunidades indígenas compite con los avances del evangelismo protestante que desde años atrás se había propuesto convertir a los indígenas manteniéndolos separados de las peligrosas doctrinas comunistas, para lo cual contaba con el apoyo de poderosas iglesias norteamericanas. Mientras la teología de la liberación fue cuestionada, criticada y luego prohibida por las altas autoridades del Vaticano, el Instituto Lingüístico de Verano, al servicio del evangelio protestante, mantuvo durante largos años una cómoda relación con el gobierno de México que lo usaba para alfabetizar a los indígenas en sus propias lenguas y sustraerlos del fanatismo religioso al cual habían sido sometidos los indígenas por la iglesia católica en épocas anteriores.

A lo largo de este proceso emerge una nueva elite intelectual indígena compuesta principalmente de maestros, promotores y etnolingüistas formados en las escuelas y los proyectos gubernamentales, algunos de los cuales actuaban desde la década de los treinta y cuarenta. Años más tarde se acercan a las nuevas tendencias liberadoras de la iglesia, de los grupos políticos de izquierda que llegaban de los centros urbanos, o de las organizaciones de la sociedad civil que comienzan a multiplicarse en los años ochenta a la par que crece la demanda popular por un cambio democrático en el país. Otra parte de

esta elite indígena, sin embargo, se inserta en las estructuras políticas locales y regionales del PRI para participar en los mecanismos de dominación, intermediación, clientelismo, caciquismo y corrupción que mantuvo a este partido político en el poder durante casi tres cuartos de siglo. Eso no significa que no haya podido lograr avances y progresos para sus comunidades y bases sociales, sin lo cual no habrían podido alcanzar los éxitos individuales que muchos de sus integrantes lograron en ese periodo. El apoyo rural e indígena al PRI explica la persistencia de los cuadros de ese partido en el poder estatal en varias entidades de alta población indígena en México hasta la fecha. Tampoco se puede minimizar la influencia que durante muchos años mantuvo la Confederación Nacional Campesina (CNC) en el régimen corporativista que caracterizó al sistema político mexicano.

Como consecuencia de la organización de la sociedad civil y aprovechando un lenguaje populista, distinto al del indigenismo clásico, que imperaba en algunos círculos gubernamentales en los años setenta, fue incorporado en el discurso hegemónico un giro “eticista” en el cual los indígenas aparecían como víctimas históricas de un largo proceso de opresión y explotación cuya hora de liberación colectiva habría de llegar pronto mediante una lucha tenaz, un objetivo claro y la anhelada autoorganización de la sociedad. Esto había sido prefigurado en los discursos anticolonialistas y de liberación nacional que eran corrientes en el entonces llamado Tercer Mundo, que fue adoptado en diversos sectores de la población (estudiantes, sindicalistas, movimientos de pobladores urbanos, partidos nacionalistas y de izquierda, etc.). En los análisis académicos Pablo González Casanova y este autor habíamos lanzado el concepto de *colonialismo interno* a principios de los sesenta para entender la dinámica entre el estado dominante y los pueblos indígenas dominados. Los movimientos indígenas fueron adoptando cada vez más una línea que reivindicaba sus derechos colectivos como indígenas marginados y culturalmente diferenciados del resto de la población, más que sus derechos individuales denegados como individuos olvidados del resto de la ciudadanía (Stavenhagen, 1997).

Durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976) fueron establecidos numerosos Consejos Superiores de los diversos pueblos indígenas para entablar un diálogo entre estos y el gobierno federal, así como algunos Centros Ceremoniales en regiones indígenas clave, con gran aparato de publicidad y alto costo para el erario nacional. En el nivel internacional, la UNESCO estaba promoviendo el concepto de multiculturalidad en las políticas culturales y educativas y el derecho a la diversidad cultural como principio ético universal<sup>1</sup>.

---

1. UNESCO, Nuestra diversidad creativa, Paris, UNESCO, 1995; Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, 2005; Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2001.

En 1989 la Organización Internacional del Trabajo adoptó un Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, pronto ratificado por México<sup>2</sup>. En consecuencia, fue reformado el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1992, que a la letra reza: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.” Era la primera vez que la constitución política del país incluía a los pueblos indígenas en el concepto de la nación mexicana.

La idea de la multiculturalidad como característica del pueblo mexicano en su conjunto y el multiculturalismo como respuesta de política pública a esta diversidad a través de programas y proyectos coherentes en beneficio de la población indígena tardó en ser aceptada, y hasta la fecha (2010) es cuestionada y criticada por muchos actores sociales. Se dice, por ejemplo, que “encerrar” a los indígenas en sus comunidades con identidades culturales propias sería negarles el camino al progreso y el desarrollo. Reconocer legalmente sus usos y costumbres sería negar derechos humanos individuales a sus miembros, sobre todo a las mujeres indígenas. Desarrollar el plurilingüismo contribuiría a mermar la unidad nacional y a incitar al odio interracial entre los mexicanos. Por otra parte, hay quienes se preguntan si el multiculturalismo no es una mera distracción que sirve a las clases dominantes para mantener una estructura altamente desigual en lo económico y social.

La educación intercultural bilingüe ya tiene algunos años de estar operando en México, así como en otros países. Enfrenta múltiples problemas en términos de la capacitación de maestros, la utilización de material didáctico en lenguas indígenas, los contenidos pedagógicos, la evaluación de los estudiantes y maestros, el balance entre la enseñanza en castellano y la lengua indígena local, la eficiencia terminal, etc.

En años recientes el movimiento indígena ha venido planteando nuevas demandas, especialmente el derecho a la autonomía y la libre determinación. Esta bandera ha sido enarbolada también por organizaciones y pueblos indígenas en otras partes y en algunos países ha recibido tratamiento constitucional o ha sido objeto de negociaciones y acuerdos entre gobiernos y estos pueblos. En México, el derecho a la autonomía fue propuesto por organizaciones indígenas de Guerrero y Chiapas, entre otras, y ha sido asumido por el movimiento zapatista en las negociaciones de San Andrés con el gobierno federal en los años noventa. Después del fracaso de estas negociaciones, los zapatistas procedieron a establecer algunos municipios autónomos unilateralmente, que no han sido reconocidos legalmente por el gobierno. En algunos municipios indígenas en otros estados sucedió lo mismo, generalmente acompañado de conflictos internos en las comunidades o municipios afectados. Como se sabe, el municipio es “libre” por ley, pero de hecho su autonomía siempre ha sido una ficción. El planteamiento indígena

---

2. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 1989.



por la autonomía implica la re-estructura territorial de los municipios, un régimen fiscal propio, la obtención de recursos externos, el respeto al derecho indígena, la participación activa de los indígenas en la planeación y ejecución de planes de desarrollo, el libre manejo de sus propias instituciones, etc. Esto no ha sido la tónica en el país hasta ahora, y la demanda presenta múltiples dificultades de implementación. En todo caso, en los Acuerdos de San Andrés, el gobierno del presidente Zedillo no quiso dar seguimiento a esta y demás demandas legítimas de los zapatistas, por lo que el asunto fue congelado por cinco años.

Dado que las negociaciones concluyeron en punto muerto, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) del Congreso de la Unión preparó un proyecto de ley al que los zapatistas dieron su aprobación pero el gobierno rechazó. No fue sino hasta 2000 que el nuevo gobierno panista de Vicente Fox envió este proyecto (conocido como Ley COCOPA) al Senado de la República, en donde tras breve debate en comisiones —y con mínima pero notable participación de los zapatistas— fue adoptada en 2001 una reforma constitucional en materia indígena.

El nuevo artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*

- I. *Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*
- II. *Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos [...]*
- III. *Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones [...]*
- IV. *Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad [...]*
- V. *Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*
- VI. *Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades [...]*
- VII. *Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.*

Si bien esta reforma constitucional no satisfizo las condiciones acordadas previamente por el poder ejecutivo y el EZLN, ni la propuesta elaborada por la COCOPA, el nuevo texto significa un cambio importante en el concepto de ciudadanía indígena. González Galván señala que con este el poder constituyente reconoció principios inéditos: el pluralismo cultural, el pluralismo político y el pluralismo jurídico que marcan la pauta del país hacia un Estado pluricultural de derecho (González, 2005). El nuevo texto constitucional abre una ventana hacia una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano. Esta relación no se instaurará automáticamente, sino que deberá irse construyendo paulatinamente en todos los niveles del Estado: el municipal, el estatal y el federal, sin dejar fuera el nivel regional como espacio económico para promover modelos alternativos de desarrollo y gobernanza.

También es importante el nivel internacional, puesto que México ha ratificado el Convenio 169 de la OIT y firmó la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre otros muchos instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos.

Además de los derechos humanos individuales y universales que comparten los indígenas con todos los demás mexicanos, el texto constitucional ahora reconoce también los derechos colectivos de los pueblos indígenas, aunque no tan plenamente como lo indica la normatividad internacional y como sería deseable para la convivencia pacífica entre todos los mexicanos. Entre los muchos desafíos que nos plantea el nuevo texto constitucional, está la definición y caracterización del sujeto colectivo de derechos (es decir, el “pueblo” indígena), el ámbito real y jurídico de aplicación de los derechos colectivos señalados y su progresiva aplicación en la jurisprudencia nacional. También es preciso proceder a su incorporación en la legislación de las entidades federativas del país y en una gran cantidad de leyes secundarias y reglamentarias.

Si bien a principios del siglo veinte se hablaba en México todavía de razas indígenas, este término de connotaciones biológicas que ha sido usado a lo largo del siglo pasado como un instrumento para discriminar en contra de los pueblos así denominados fue sustituido en el lenguaje oficial por el concepto de “comunidad.” Los indígenas, se decía, son aquellos mexicanos que viven en comunidades indígenas, y estas tienen determinadas características lingüísticas, culturales y sociales que comparten en común, tales como un territorio, un ambiente, una historia compartida. A los criterios culturales se agrega ahora la autodefinición, que ha sido recogida en el derecho internacional. En el futuro será necesario precisar el término de “pueblo indígena” y “comunidad indígena” para definir a los sujetos de los derechos de libre determinación y autonomía incluidos en la Constitución.

Como la sociedad civil en general, las organizaciones indígenas representan un conjunto de intereses y tendencias diversas que no han logrado constituir un movimiento indígena

unificado y bien estructurado. Aún cuando una parte del liderazgo indígena proviene efectivamente de las bases comunitarias y se encuentra vinculado a la problemática local y regional más que a las preocupaciones políticas nacionales, también es cierto que con frecuencia las estructuras políticas partidistas y las instituciones oficiales han contribuido a captar y cooptar a los líderes indígenas, debilitando así la capacidad de acción independiente y autónoma de los conjuntos indígenas. El movimiento indígena ha contado con la simpatía y frecuentemente el apoyo activo de sectores de la sociedad civil, sobre todo aquellos vinculados a la defensa de los derechos humanos, pero las alianzas efectivas entre las organizaciones indígenas y otras organizaciones populares, gremiales, sindicales, campesinas, estudiantiles, etc. han sido frágiles y pasajeras en el mejor de los casos. El activismo indígena tuvo un impacto importante durante las negociaciones de paz entre el gobierno y el EZLN a mediados y fines de los noventa, pero no tuvo la fuerza suficiente para intervenir de manera efectiva en el debate sobre la reforma indígena en el Congreso de la Unión. Desde entonces, este movimiento se ha debilitado y fragmentado aún más, por lo cual no está bien estructurado el actor social y político que más interés y capacidad tendría para hacer efectiva la reforma constitucional y la declaración de la ONU sobre los derechos indígenas que México firmó en 2007.

El ejercicio de la ciudadanía tiene numerosas facetas. Los indígenas han disfrutado desde hace un siglo los derechos civiles y políticos formales, pero con muchas restricciones en la práctica cotidiana. Millones de campesinos en comunidades rurales y ejidos obtuvieron derechos agrarios según el original artículo 27 constitucional. En los años del llamado régimen de la Revolución los indígenas fueron tratados como objeto de las políticas agrarias y sociales del Estado monopartidista corporativo. A partir de la reforma constitucional de los artículos cuarto y veintisiete de 1992, se constituyó un régimen de “ciudadanía neoliberal” según el cual las personas indígenas serían agentes libres e independientes en la economía de mercado. El nuevo marco constitucional abre la perspectiva de que se pueda construir un nuevo régimen de ciudadanía intercultural en el cual los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas sean reconocidos, respetados y rehabilitados<sup>3</sup>.

En los foros internacionales se habla ahora de “desarrollo con identidad,” ya que bajo los modelos de desarrollo que han sido impuestos a los pueblos indígenas (desarrollo corporativista y neoliberal) estos obtuvieron magros resultados. Queda por verse cómo puede hacerse realidad en el mundo globalizado la aspiración, tantas veces expresada por los pueblos indígenas, de un desarrollo sustentable, alternativo, culturalmente sensible y orientado hacia la satisfacción de las necesidades de los muchos en vez de los beneficios para unos cuantos. Uno de los derechos internacionales en los que más están insistiendo los pueblos indígenas es el derecho al consentimiento previo, libre e informado, que

---

3. Sobre los conceptos de ciudadanía corporativista y neoliberal, véase Deborah Yashar (2005).

poco a poco se va insertando en los regimenes jurídicos domésticos (legislación especial, fallos de los tribunales). No siendo una característica inmutable y eterna, la identidad indígena se ha ido acoplado a los vaivenes de la economía globalizada. El mismo espacio que permite la existencia de una ciudadanía multicultural también presiona para que las identidades sean consideradas como una mercancía más de la globalidad, que puede ser construida voluntariamente, negociada con el poder, vendida al mejor postor y consumida por una ávida clientela. El folclor, el arte popular, las ceremonias religiosas, la música autóctona, el ecoturismo, todo ha sido transformado en mercancía, por lo que ya se habla en el mundo de la “etnicidad, sociedad anónima” (Comaroff y Comaroff, 2009). Un futuro poco alentador para los pueblos indígenas de México, quienes merecen un elenco más amplio de posibilidades en un país multicultural al iniciar el camino hacia el tricentenario. Construir una ciudadanía indígena multicultural es tener otra visión de país, un país más justo, más equitativo, respetuoso del medio ambiente, protector de los bienes colectivos, constructivo y no destructivo, pacífico y no violento, en el cual puedan convivir los individuos, los pueblos y las culturas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

FLORESCANO, Enrique (1997) *Etnia, estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México: Aguilar.

CLAVERO, Bartolomé (2008) *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones Mestizas*. México: Siglo XXI.

ESCALANTE, Fernando (1992) *Ciudadanos imaginarios: memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República mexicana*. México: El Colegio de México.

KOURÍ, Emilio (coord.) (2009) *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*. México: El Colegio de México (Jornadas 156) y The University of Chicago.

GAMIO, Manuel (1966) *Consideraciones: sobre el problema indígena*. México: Instituto Indigenista Interamericano.

STAVENHAGEN, Rodolfo (1997) *Las organizaciones indígenas, actores emergentes en América Latina*. Revista de la CEPAL.

STAVENHAGEN, Rodolfo (2009) *La aculturación dirigida: Aguirre Beltrán y la teoría del indigenismo mexicano* (inédito).

GONZÁLEZ, Jorge Alberto (2005) "Las decisiones políticas fundamentales en materia indígena: el Estado pluricultural de derecho en México". En José Emilio Rolando Ordóñez (coord.) *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas.

YASHAR, Deborah (2005) *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Post-liberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.

COMAROFF, John L. Comaroff y COMAROFF, Jean (2009) *Ethnicity Inc*. Chicago: The University of Chicago Press.