



# **JUSTICIA INDÍGENA**

**DERECHO DE CONSULTA,  
AUTONOMÍAS Y RESISTENCIAS**

**José Rubén Orantes García  
Araceli Burguete Cal y Mayor  
(coordinadores)**





Justicia indígena,  
derecho de consulta,  
autonomías y resistencias



José Rubén Orantes García  
Araceli Burguete Cal y Mayor  
(coordinadores)

# Justicia indígena, derecho de consulta, autonomías y resistencias



San Cristóbal de Las Casas, Chiapas  
Centro de Investigaciones Multidisciplinarias  
sobre Chiapas y la Frontera Sur  
Universidad Nacional Autónoma de México  
México, 2018

Orantes García, José Rubén, editor. | Burguete Cal y Mayor, Araceli, editor.

Justicia indígena, derecho de consulta, autonomías y resistencias / José Rubén Orantes García, Araceli Burguete Cal y Mayor (coordinadores).

Primera edición. | México : Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur, 2018.

LIBRUNAM 2018134 | ISBN 978-607-30-1324-6

Indios de México -- Condición jurídica, leyes, etc. | Campesinos -- Actividad política -- México -- Historia -- Siglo xx. | Movimientos sociales -- Historia -- Siglo xx -- México.

LCC KGF2204.J87 2018 | DDC 342.720872—dc23

Primera edición: 2018

Imágenes de portada: Alberta López Ramírez

Diseño: Euriel Hernández

D.R. © 2018, Universidad Nacional Autónoma de México

Ciudad Universitaria, 04510, Del. Coyoacán, Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades

Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur

Calle María Adelina Flores, núm. 34-A, Barrio de Guadalupe, 29230,

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. Tel.: (967) 678 2997

[www.cimsur.unam.mx](http://www.cimsur.unam.mx)

ISBN 978-607-30-1324-6

Esta obra fue dictaminada por pares ciegos, a solicitud del Comité Editorial del Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur. Queda prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México / *Printed in México*

Presentación	11
--------------	----

PRIMERA PARTE  
JUSTICIA INDÍGENA Y JUSTICIA ESTATAL:  
CAMPOS DE INTERACCIÓN EN DISPUTA

<b>Construcción y deconstrucción de la antropología jurídica en el siglo XXI: una semblanza desde el problema de la hegemonía</b> Carlos Humberto Durand Alcántara	27
---	----

A manera de introducción, 27; Marco referencial, 30; Acercamiento a la antropología jurídica en el contexto neoliberal, 31; Pervivencia o no de la diversidad jurídica, 33; La refundación del Estado desde el neoliberalismo, 36; Del Estado nacional al problema de la mundialización, 37; Un contexto epistemológico para la antropología jurídica, 40; Conclusiones, 41; Bibliografía, 44

<b>Disputando la estatalidad. La búsqueda de eficacia de los derechos indígenas en Oaxaca</b> Juan Carlos Martínez	47
---	----

Introducción, 47; Los pueblos y su organización, 51; Los casos, 55; Conclusiones, 72; Bibliografía, 73

<b>El derecho en la práctica: Juzgados de Paz y Conciliación Indígena en los Altos de Chiapas</b> Akuavi Adonon Viveros	77
--	----

Introducción, 77; I. Juzgados de Paz y Conciliación Indígena según «el manual», 80; II. Juzgados de Paz y Conciliación Indígena en Los Altos: una expresión de diversidad, 84; III. Resolviendo disputas, combinando referentes, 86; Discusión: diluir las categorías y pensar «el derecho» a la luz de la práctica, 99; Bibliografía, 100; Anexo: San Juan Chamula : Formalización de un caso de bigamia, 102

**Los *ab'teletik* y sus roles en la justicia indígena de los tseltales de los Altos de Chiapas**

José Rubén Orantes García

109

Introducción, 109; La organización jurídica de Tenejapa a partir de sus autoridades y sus roles en la justicia, 112; Casos, instancias y estilos en la resolución de conflictos en el JPCI tenejapaneco, 123; Reflexión final, 132; Bibliografía, 135

**Justicia indígena vs justicia multicultural en Michoacán.**

**Tensiones entre legalidad y legitimidad**

María del Carmen Ventura Patiño

137

Presentación, 137; Ley de Justicia Comunal, un paso atrás para la autonomía, 140; Los juzgados, 146; Juzgado comunal de Coahuayana, la necesidad de justificar su existencia, 149; Los jueces de tenencia demandan reconocimiento, 154; Elementos a considerar, 161; Bibliografía, 162; Páginas electrónicas, 163

SEGUNDA PARTE  
DERECHO DE CONSULTA, RESISTENCIAS  
Y DEFENSA DE LOS BIENES COMUNES

**Megaproyectos, consultas públicas, beneficios compartidos: problemas prácticos del control político o la nueva prudencia**

Scott S. Robinson

167

Introducción, 167; Contexto crítico, 170; Escenario nacional a la vista, 175; Temas prioritarios sobre la mesa, 177; Riesgos, 180; Para concluir, 181; Bibliografía, 181

**El proceso jurídico de la Tribu Yaqui en contra del Acueducto**

**Independencia**

Enriqueta Lerma Rodríguez/Gabino Giovanni Velázquez Velázquez

183

Introducción, 183; Antecedentes de la consulta, 185; Recursos legales, 189; Resolución de la SCJN, 192; Aclaración de la sentencia de la Corte, 195; La consulta a la Tribu Yaqui, 197; La Misión Civil de Observación ante la consulta yaqui, 199; Conclusiones al proceso de consulta yaqui, 204; Fuentes consultadas, 207

<b>Resistencia y resiliencia: del exterminio, recuperación y reconstrucción de la sociedad <i>comca'ac</i></b>	<b>211</b>
Ana Hilda Ramírez Contreras/ José René Córdova Rascón	
Introducción, 211; Nota metodológica, 213; Escenario/ubicación, 215; De gigantes y misioneros, 218; El renacimiento, 223; Dotación ejidal y nueva cooperativa, 227; Introducción de borrego cimarrón, 231; Organización social y guardia tradicional, 233; Tendencias y conclusiones, 242; Bibliografía, 244	
<b>La resistencia contra el despojo de recursos naturales y territorios de los pueblos indígenas y procesos autonómicos</b>	<b>247</b>
Miguel Ángel Sámano Rentería	
Introducción, 247; Las concepciones sobre el territorio, 248; Procesos autonómicos en América Latina, 256; La organización como resistencia ante el despojo de los recursos y el territorio, 261; A manera de conclusión, 265; Bibliografía y fuentes citadas, 266	
<b>TERCERA PARTE</b>	
<b>GOBIERNO INDÍGENA, MUNICIPIO Y AUTONOMÍAS</b>	
<b>El gobierno indígena en Chiapas: una discusión contemporánea</b>	<b>273</b>
Araceli Burguete Cal y Mayor	
El gobierno indígena, 274; El gobierno indígena, premisas, 276; El gobierno indígena como articulación de cuerpos de autoridades en el altiplano chiapaneco, 282; Conclusiones, 298; Bibliografía, 299	
<b>La autonomía de pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México. Consulta y anteproyecto de ley</b>	<b>305</b>
Consuelo Sánchez	
Introducción, 305; Los diversos modos de vivir en la ciudad. Los sujetos de la ley y la consulta, 309; El misterioso sujeto. El sujeto jurídico de la autonomía, 316; Los componentes de la autonomía de los pueblos y los barrios originarios, 320; Diseño y proceso de la consulta, 331; Conclusiones, 333; Bibliografía, 335	

**Los derechos colectivos de los pueblos indígenas frente al municipio:  
una mirada desde la comunalidad**

Joel Aquino Maldonado/ Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani 337

Introducción, 337; La comunalidad: una visión propia de la vida colectiva, 340; Oaxaca y las formas de organización comunitaria frente el municipio, 345; Guerrero y las formas de organización regional, 349; Conclusiones: los desafíos de los derechos colectivos frente al municipio, 356; Fuentes de consulta, 361

**La trascendencia consuetudinaria de la autonomía. Implicaciones  
sociohistóricas para las escisiones políticas y municipales  
en Tlaxcala, México**

Ricardo Romano Garrido 365

Introducción, 365; Las raíces del autogobierno y los sistemas de cargos durante la Colonia en Tlaxcala, 374; El inicio de los ayuntamientos a partir de 1812, 377; Los municipios del reparto agrario, 381; 1995. La tercera coyuntura y el reconocimiento municipal, 387; Conclusiones generales, 392; Bibliografía, 394

## Presentación

A mediados de 2013 se planteó la propuesta de organizar el Encuentro Pueblos y Fronteras 2014 con el tema de «Justicia indígena, derecho de consulta, autonomías y resistencias en México y Centroamérica». Se pretendía que el evento, coordinado por José Rubén Orantes García y Araceli Burguete Cal y Mayor, auspiciara en esta ocasión un foro en que se dieran a conocer resultados de investigaciones y se presentara un balance crítico sobre los aportes y retos de la antropología jurídica en la región, en los primeros años del siglo XXI. Se pondrían a discusión los grandes temas y problemas que han alimentado el debate de indagaciones que se realizan actualmente a partir de tres renglones: *a)* justicia indígena; *b)* derecho de consulta, y *c)* autonomías y resistencias en México y Centroamérica.

El encuentro, que es organizado anualmente por el Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur (CIMSUR), antes Programa de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Mesoamérica y el Sureste (Proimmse), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, se celebró del 28 al 30 de mayo de 2014. Ahí se dieron cita cuatro conferencistas magistrales. Oswaldo Chacón, de la Universidad Intercultural de Chiapas, inauguró los trabajos con el tema: «Balance y perspectivas de la teoría de los derechos de los pueblos indígenas». El 29 de mayo se presentaron Carlos Durand Alcántara, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, con «Construcción y deconstrucción de la antropología jurídica en el siglo XXI,

una semblanza desde el problema de la hegemonía», y Scott Robinson, de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, con la conferencia: «Megaproyectos y consultas: desafíos para las políticas públicas». El viernes 30, Leif Korsbaeck habló de «Cambio y continuidad en el aspecto jurídico del sistema de cargos en Mesoamérica bajo el impacto del neoliberalismo».

Además hubo tres mesas de trabajo. En la primera, «Justicia indígena y justicia estatal: campos de interacción en disputa», investigadores como José Rubén Orantes García, María del Carmen Ventura Patiño, Elisa Cruz Rueda y Marcos Shilón abordaron la aplicación de la justicia desde las formas propias de la organización indígena en contraste con la del Estado mexicano. Conceptos como justicia multicultural, *abtel pat'-o'tan* y diásporas jurídicas fueron de gran interés y fomentaron el debate que se centró en la importancia de reconocer los conocimientos legales desde la población indígena, desde sus comunidades, desde sus categorías legales.

En la segunda mesa, «Derecho de consulta, resistencia y defensa de los bienes comunes», Enriqueta Lerma, Ramón Martínez Coria, Edith Kauffer y Carlos Salvador Ordóñez hablaron de resistencia por la defensa de la tierra, del agua y de aquel espacio que, dentro de la cultura, significa un lugar sagrado; asimismo, enfatizaron el derecho de consulta y cómo se aplican estas legalidades a la población en resistencia, dejando en el aire la pregunta de si es necesaria la consulta para la aplicación de megaproyectos dentro de las políticas públicas para el reordenamiento territorial, pese a la resistencia de poblaciones vulnerables que defienden su suelo. Conceptos como 'derecho de consulta', 'derechos sobre la defensa del agua' y 'etnorresistencias' dieron paso a una acalorada discusión.

En la última mesa, «Autonomías, etnicidades en resistencias y luchas contra el neoliberalismo», Consuelo Sánchez, Araceli Burguete, Ricardo Romano, José Manuel Martínez, Estela Guevara y Miguel Ángel Sámano expusieron ideas y propuestas sobre la autonomía y las resistencias contra el neoliberalismo. En la primera parte se analizaron las políticas neoliberales, las prácticas económicas y democráticas del país y de las comunidades; se aludió a la autonomía como un sinónimo de resistencia y un tipo de organización de la comunidad para la comunidad. En la segunda parte se retomaron principios autonómicos a partir de la concepción de resistencia y de

cómo mediante esta se ha logrado defender los recursos territoriales de las comunidades indígenas.

En este libro colectivo se reúnen, en tres capítulos, la mayoría de las ponencias del encuentro y dos de las conferencias magistrales, y trabajos de otros colaboradores que por una u otra razón no asistieron al evento pero decidieron sumar el resultado de sus investigaciones a este volumen.

La primera parte, «Justicia indígena y justicia estatal: campos de interacción en disputa», incluye avances de investigaciones actuales en materia de aplicación de la justicia en la resolución de conflictos entre diferentes pueblos indígenas de México. Carlos Humberto Durand Alcántara plantea la necesidad de hacer una nueva interpretación de la antropología jurídica a partir del análisis del modelo hegemónico actual, emanado de un sistema neoliberal que pone en riesgo la juridicidad de los pueblos indígenas que sostienen una lucha constante por el reconocimiento de sus recursos naturales y territorios. También se bosqueja la diversidad de términos jurídicos emergentes en América Latina, partiendo de autores y de filosofías que van más allá del pluralismo jurídico y que hacen entender los diferentes procesos de construcción de lo jurídico, en realidades distintas. Se explican, asimismo, los movimientos emergentes desde el capitalismo y se plantean nuevos modelos legales que provoquen, según el autor, una interpretación de la justicia en y desde el ámbito indígena.

Juan Carlos Martínez, a su vez, expone que si bien se han reconocido los derechos a los pueblos indígenas —centrándose en el derecho al territorio—, estos no han quedado garantizados en el marco de un Estado mexicano neoliberal, capitalista extractivista. Para revertir esta situación propone la creación de otras «estatalidades», es decir, un proyecto de los grupos subalternos (alianza de organizaciones) legitimado por el lenguaje del derecho, para enfrentar las políticas neoliberales. Analiza dos regiones: la chinanteca y la Sierra Norte de Oaxaca, que se oponen a los proyectos extractivistas del gobierno federal. Hace una descripción amplia de los pueblos, su organización y la articulación de un lenguaje de derechos comunes, para manifestar una resistencia. Explica cómo se asume desde la estatalidad un derecho de territorio y el reconocimiento jurídico entre el Estado y la comunidad. El autor parte de la política estatal y su eficacia para el otorgamiento de

concesiones extractivas bajo el discurso del desarrollo, y se refiere a la manera en que las redes de protección de espacios concebidos como sagrados protegen y hacen valer esos derechos de pertenencia territorial ante los proyectos hidroeléctricos y mineros.

A partir de un homenaje a Michell Alliot, fundador del Laboratorio de Antropología Jurídica en París, el texto de Akuavi Adonon alude a la impartición de justicia en los Altos de Chiapas con base en la creación de los juzgados indígenas y en los actores vinculados al ejercicio legal. La autora se apoya en el sistema jurídico mexicano para comprender el derecho indígena, retomando elementos que pueden ser un punto de análisis y discusión, como lo es el derecho indígena informal alternativo, que se implementa a través del Juzgado de Paz y Conciliación, y cómo se relaciona con las prácticas jurídicas estatales; cómo emerge el Juzgado de Paz y Conciliación desde sus primeros intentos de intromisión, en 1963. Reflexiona, desde una perspectiva comparada entre Chamula y Zinacantán, alrededor de la denominación de un juez y las prácticas de justicia indígena propias. Hace referencia a casos encontrados en los archivos de los juzgados y profundiza en la utilización de lo jurídico y de ciertas categorías que no son entendidas por los actores, pero sí planteadas por el derecho estatal vigente.

José Rubén Orantes García centra su atención en los cambios en materia de justicia indígena en el municipio de Tenejapa, del altiplano chiapaneco, por motivo de la conversión del juzgado municipal a la figura de Juzgado de Paz y Conciliación Indígena (JPCI), en acato a las modificaciones constitucionales que se produjeron en Chiapas después del conflicto armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Esta nueva institución resitúa y resignifica las autoridades de los parajes y de la cabecera municipal en sus roles de impartición de la justicia. En esa intervención las autoridades del juzgado interpretan las normas del derecho estatal al mismo tiempo que recurren a sus antiguas normas, a los llamados «usos y costumbres». A esta superposición de marcos normativos, y de las múltiples interpretaciones a las que da lugar, la denomina 'hibridez jurídica'. En el documento se detallan las tareas de las autoridades comunales y cómo se incorporan al ejercicio de la impartición de justicia desde el paraje hasta el municipio. Pone de relieve las tareas de los *mayoles* (policías) que son los

servidores subordinados ejecutores de todas las funciones civiles y religiosas de las autoridades tradicionales y civiles del municipio tenejapaneco. El *mayol* está en el centro del conflicto, ya que en ocasiones recurre a la violencia para detener a los involucrados en los problemas legales. Por su buen desempeño podrá ascender a otros cargos de autoridad de mayor nivel, pudiendo ser reconocido como regidor, y eventualmente como juez o *kunerol* (presidente municipal). Ser *mayol* es el punto de partida de un ascenso en la escala de servicios, y después de haber ocupado el puesto de *kunerol* el individuo se convierte en uno más del grupo de los «pasados», que son hombres de edad madura, de reconocido prestigio. En el texto el autor hace referencia a algunos juicios y sus fallos, así como a las instancias y los estilos en la resolución de conflictos en el JPCI tenejapaneco. Dimensiona la importancia del juez, su experiencia y su estilo personal para poder llevar a buen puerto las disputas, evitar su prolongación y poder conciliar a las partes. Esta habilidad le debe permitir también conciliar con la observancia que hace el poder Judicial de su práctica, al tener dentro del juzgado a un abogado (hombre o mujer) contratado por el poder Judicial del estado, en el rol de secretario de actas, que vigila que los resolutivos no violenten las normas estatales. El juez debe asistir a diversos cursos de formación que lo instruyan en el marco normativo estatal. De su habilidad personal dependerá que logre interpretar el derecho propio al marco legal estatal, convenciendo a los tenejapanecos de la legitimidad y legalidad jurídica de sus decisiones. Esta habilidad se produce en un contexto de hibridación de la justicia.

Cierra esta primera parte el texto de María del Carmen Ventura Patiño, quien se enfoca en el proceso legislativo estatal en materia de justicia para las comunidades indígenas en Michoacán. Al hacer mención de los sistemas normativos existentes en esta región, encuentra plasmada en la comunidad indígena purépecha su sistema de justicia alrededor del juez de tenencia y la lucha por su reconocimiento ante el poder Judicial. Ventura Patiño inserta la visión de una lucha entre mecanismos locales y comunales frente a la ley de justicia comunal, aprobada en 2007 por el Congreso de Michoacán. Esta ley introdujo un manual para la elección de jueces. Establece como requisitos, por ejemplo, que estos sepan leer, escribir y dominar la lengua, dejando de lado el prestigio y el reconocimiento desde su visión local. Por último

encontramos una crítica y una preocupación por los cambios constantes del juzgado comunal o de tenencia, que ha propiciado la pérdida de su autonomía frente a otras instancias.

En la segunda parte del libro, Derecho de consulta, resistencias y defensa de bienes comunes, Scott Robinson muestra las transformaciones sufridas por los territorios a partir de políticas públicas operadas por el Estado en detrimento de los bosques y los recursos del subsuelo. Como reacción, se crean organizaciones emergentes desde la sociedad civil y se interponen recursos de amparo, en un proceso de acción judicial en defensa de los derechos de tenencia y disfrute del territorio. En este proceso se observa un juego de poder entre partidos políticos y asociaciones civiles, donde cada uno pugna por un número acumulado de intereses de índole pública, y muchas veces privada. El autor hace referencia a lo que el derecho indígena desconoce y, por otro lado, integra la lógica de contrarrestar los efectos de los proyectos transnacionales mediante la creación de alternativas locales para el desarrollo. Lo que debe existir en sí, sugiere, es el diálogo y la negociación entre estas dos perspectivas: por un lado, las políticas públicas y los intereses del Estado y, por el otro, la sociedad civil en resistencia, a través del manejo de las llamadas consultas para la negociación.

La contribución de Enriqueta Lerma y Gabino Giovanni se centra en documentar el proceso de consulta que impulsó la Tribu Yaqui en contra del Acueducto Independencia, en el ejercicio de su derecho como pueblo indígena protegido por las leyes nacionales e internacionales. Dicho acueducto es una obra de infraestructura hidráulica que busca trasladar desde la presa hidroeléctrica Plutarco Elías Calles, El Novillo, en la cuenca del río Yaqui, 75 millones de metros cúbicos de agua a la cuenca del río Sonora, para el abasto de la ciudad de Hermosillo. En su lucha por la defensa del agua, los yaquis movilizaron diversos recursos jurídicos del derecho internacional, además de un fuerte respaldo de la sociedad civil organizada a través, entre otros, de la Misión Civil de Observación de la Consulta a la Tribu Yaqui (MCO), que acompañó el proceso de consulta. En mayo de 2013, en un hecho histórico, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió a favor de la Tribu Yaqui el amparo 631/2012 interpuesto en contra del Acueducto Independencia. En su alegato, los yaquis

denunciaban que no se había realizado ninguna consulta para emitir el Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA) aprobado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para autorizar la obra. La resolución, con base en lo establecido en la Constitución y en acuerdos internacionales, determinó dejar sin efecto el MIA y ordenar a la dependencia federal que realizara una consulta según los siguientes principios: que fuera previa, culturalmente apropiada, informada y de buena fe. Este fue el principio de un proceso que se caracterizó por la ambigüedad en los resolutive de la Corte; que si bien reconocía el derecho de consulta, era ambigua en cuanto al reconocimiento de los derechos históricos, culturales y jurídicos de la Tribu Yaqui. Esta ambigüedad abrió la puerta para que los intereses gubernamentales interpretaran a modo los resolutive y continuaran con la construcción de la obra hidráulica. Los autores ponen de relieve la importancia de la acción de la sociedad civil que acompañó a los yaquis en los distintos momentos, ya fuera como observadores calificados, o bien haciendo uso de internet para recolectar 3333 firmas electrónicas de apoyo a la tribu por medio de la plataforma de peticiones [change.org](https://www.change.org); también mediante el envío de cartas dirigidas a los ministros como recordatorio de los compromisos de gobierno con los pueblos indígenas, la obligación del Estado de garantizar el derecho a la consulta conforme a los estándares internacionales, entre otras acciones. Estas nuevas formas de lucha se enfrentaron, no obstante, a poderosos intereses económicos y gubernamentales que pasaron por encima de las normas nacionales e internacionales y de los derechos históricos y culturales del pueblo yaqui, por lo que la construcción del Acueducto Independencia no se canceló.

El texto de Ana Hilda Ramírez Contreras y José René Córdova Rascón documenta los acelerados cambios que ha vivido el pueblo *comca'ac* (seri) en el norte del país, al pasar de una economía basada en la pesca y la recolección en el desierto de Sonora, a otra sustentada en su incorporación a la economía de mercado mediante el turismo. Al mismo tiempo, su dinámica social y sus instituciones pasaron de estar caracterizadas por la descentralización, a establecer nuevas formas de organización con poblados permanentes, en dos comunidades continentales: Punta Chueca y El Desemboque, además de la Isla Tiburón, con un estilo de vida que combina el

mar y el desierto. Estos cambios se inscriben en una estrategia de supervivencia frente a un contexto hostil desde el siglo xvii, caracterizado por una política de exterminio que no pudo contenerse hasta principios del siglo xx. Los autores realizan un recorrido histórico que se remonta a los primeros contactos con el mundo occidental y al proceso de colonización mediante el cual se establecieron en el territorio autoridades españolas con bastones de mando. La región habitada por los *comcaàc* en el siglo xvii vivió continuamente en guerra contra los rancheros que se apropiaron de sus antiguos territorios. Esta guerra de exterminio se prolongó hasta principios del siglo xx. Los *comcaàc* vieron disminuidos su población y su territorio. Desde la perspectiva de los autores, el segundo tercio del siglo xx es un momento que hace posible el retorno de los *comcaàc* sobrevivientes a su suelo ancestral. Hubo que comenzar de nuevo, ya que sus territorios fueron ocupados por población mestiza. El cambio decisivo se produce en la segunda mitad del siglo xx, con la presencia del Instituto Nacional Indigenista que impulsó la dotación ejidal a los *comcaàc*, así como la restitución de la Isla Tiburón y un rediseño de la cooperativa pesquera, entre otras medidas impulsadas por la intervención gubernamental, que dieron lugar a nuevas formas de organización como resultado de la adaptación a los acelerados cambios ocurridos en dicho territorio.

Miguel Ángel Sámano Rentería, por su parte, realiza un amplio recorrido por distintos países de América Latina amenazados por la expansión del capitalismo neoliberal y las empresas neoextractivistas, sobre todo las petroleras, las gaseras y las mineras, que gozan de la protección de los Estados para su expansión, en detrimento de los derechos colectivos indígenas. Está presente una disputa de dos enfoques sobre el territorio y sus recursos: el de la economía capitalista que los asume como mercancías, mientras que los pueblos indígenas los consideran esenciales para su supervivencia, además de atribuirles un valor cultural, simbólico, religioso y de tenerlos como parte de su cosmovisión. La lógica capitalista trata de despojar a los recursos de este significado para obtener ganancias por medio de su explotación y comercialización. Los pueblos no han sido pasivos frente a la presencia neoextractivista, y han resistido desde sus territorios. El territorio es el espacio donde los pueblos proyectan su permanencia y la continuidad de su

vida colectiva; los nuevos movimientos sociales, en particular el movimiento indígena, tienen una base socioespacial; se trata de movimientos que valoran su territorialidad y defienden sus formas de vivir y de ver el mundo con una apropiación política del espacio geográfico. El autor realiza una revisión teórica del concepto de territorio, los cambios en su concepción, redefinida, a la luz de las tendencias neoliberales, por los actores locales que al desplegar luchas de resistencia la significan de múltiples formas, tanto políticas como identitarias. Desde la perspectiva de este autor, las luchas autonómicas que se extienden por América Latina se acercan a un perfil de movimientos socioespaciales. Compara esta experiencia con algunas otras en Bolivia, Ecuador y en distintas regiones de México, para dar razón de las formas en que se han materializado las resistencias indígenas en los territorios amenazados por el neoliberalismo. La autonomía en su relación con el autogobierno, la participación colectiva y la defensa de una identidad entraña movimientos visiblemente territoriales. La autonomía territorial implica el ejercicio de los derechos colectivos y la autodeterminación en el espacio que ocupan los pueblos y las comunidades indígenas. El autor afirma, en conclusión, el vínculo estrecho que existe entre territorio y autonomía.

La tercera y última parte del volumen se titula Gobierno indígena, municipio y autonomías. Inicia con el texto de Araceli Burguete, «El gobierno indígena en Chiapas: una discusión contemporánea», que reflexiona sobre el concepto de *gobierno indígena* como categoría de análisis y como espacio clave en el ejercicio de la autodeterminación de los pueblos indígenas, el cual debe ser retomado por los estudios antropológicos actuales, sobre todo por la antropología jurídica. La autora propone que, en el estado de Chiapas, las reformas constitucionales de 1999 han sido perjudiciales para los pueblos indígenas, ya que, bajo el aparente reconocimiento a sus autoridades tradicionales como sujetos de derecho, el Estado mexicano ha buscado ocasionar la pérdida de los espacios y las instituciones autonómicas de los indígenas. Es decir, el reconocimiento ha sido una estrategia contra-insurgente del Estado-nación luego de la emergencia del EZLN. Como consecuencia, la institucionalidad indígena ha sufrido un vaciamiento de su poder (alejando a sus autoridades del ámbito político) y la pérdida de autonomía. A pesar de esto, demuestra que en los tiempos presentes, el gobierno

indígena (fruto de la articulación de diferentes cuerpos, entre ellos el ayuntamiento tradicional o *ab'tel patan*) continúa actuando dentro de los límites de la organización estatal y está siendo el protagonista activo de una lucha por el cogobierno, que tiene como escenario los municipios de los Altos de Chiapas, mostrando una permanente reelaboración y readaptación, como resistencia a su desaparición.

Consuelo Sánchez, por su parte, documenta un proceso de consulta del «Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal» (2014), dirigida a sentar las bases de una nueva relación de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes con el gobierno de la Ciudad de México, en un marco de autonomía y libre determinación. En los primeros años del siglo XXI se activó, en lo que fuera el Distrito Federal, un debate sobre la pertinencia de contar con una ley sobre derechos de los pueblos originarios y las comunidades indígenas y tuvo lugar la presentación de diversas propuestas de ley. La Asamblea Legislativa las turnó a la Comisión de Asuntos Indígenas, Pueblos y Barrios Originarios y Atención a Migrantes para su análisis, discusión y resolución. Luego de examinarlas, se resolvió aprobar el Dictamen de Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas en el Distrito Federal (2012). En los artículos transitorios de dicho dictamen se dispone la conformación de una Comisión de Seguimiento y un Comité de Mecanismo para el desarrollo de la consulta a los pueblos originarios y las comunidades indígenas, «con el objeto de obtener su consentimiento previo, libre e informado, de la medida legislativa propuesta». La autora fue invitada a participar como experta académica. En su texto hace el recuento del proceso y sus distintos momentos. La primera batalla, afirma, fue conceptual: delimitar al sujeto jurídico de derechos, distinguir entre los derechos de los pueblos originarios y las comunidades residentes; una medida inicial fue sustituir la iniciativa de ley aprobada por otra más afinada en términos jurídicos y políticos, que fuera coherente con el marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos de libre determinación y autonomía indígena y que tomara en cuenta las demandas de los pueblos indígenas planteadas en distintos foros, así como lo establecido en los Acuerdos de San Andrés. El Comité de Mecanismos desarrolló una agenda que incluyó

el diseño de la consulta y sus distintos momentos. La autora relata las etapas y las dificultades a que se enfrentó el proceso y cómo se fueron encontrando las soluciones.

Joel Aquino Maldonado y Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani centran su interés en el debate entre el municipio y la comunidad. Retoman los principios filosóficos, teóricos y políticos de la comunalidad para explicar la relación entre las comunidades y el Estado. Intelectuales indígenas de Oaxaca, en particular de la Sierra Norte o sierra Juárez, desarrollaron la teoría de la comunalidad para describir, en términos propios, la forma de organización y la vida colectiva de las comunidades indígenas, donde las personas que las integran primero tienen obligaciones y luego derechos. Desde ese punto de vista, el municipio es una institución occidental, impuesta y ajena a los pueblos indígenas. En el caso de Oaxaca dicha imposición se materializa mediante las políticas de Estado; así, aunque las autoridades hayan sido elegidas mediante el derecho electoral propio, la presión por someter el municipio libre a una regulación se ejerce desde las políticas estatales, pero se ignoran los principios políticos de la comunalidad. Una situación presente en México es que las reformas en materia de derechos colectivos de los pueblos indígenas no han logrado modificar esa relación, y la legislación siempre tendrá un alcance limitado si no se respeta el derecho a la autodeterminación de las comunidades que integran los pueblos. El modelo federal mexicano de tres niveles de gobierno contraviene directamente estos derechos autonómicos. En una segunda sección se aborda de manera comparativa la problemática de las comunidades de Guerrero y en particular sus formas de organización social, con énfasis en la dimensión regional. En tal caso destaca la participación de las organizaciones indígenas en las luchas por la autonomía que se remontan a décadas atrás, pero que la rebelión zapatista contribuyó a que su voz se escuchara y a que se avanzara en la organización autonómica. Pero no fue hasta 2014 cuando se modificó el marco jurídico estatal para reconocer derechos específicos a los pueblos indígenas y negros en la Constitución del estado; en la legislación se incorporan, entre otras cosas, el derecho a la libre determinación y a la autonomía; a la justicia indígena, y se define la «policía comunitaria» como un cuerpo de seguridad pública, reconocido de conformidad con los

sistemas normativos de las comunidades y los pueblos indígenas. Los autores rematan con una reflexión sobre el devenir de estas reformas.

Ricardo Romano Garrido contribuye con un estudio sobre la relación entre autonomía y municipio en el estado de Tlaxcala, en particular la autonomía construida mediante prácticas consuetudinarias en la organización social, y el impacto que sobre estas tienen los procesos de creación de nuevos municipios. El autor destaca la paradoja del proceso de municipalización en Tlaxcala cuando en 1995 dio paso a la creación de 16 nuevos municipios; desde su perspectiva, con la municipalización los pueblos indígenas y mestizos que pugnaron por la separación de sus cabeceras municipales lo hicieron como expresión de sus luchas autonómicas; pero contrariamente a lo esperado, su conversión hacia su condición de municipio libre redundó en pérdidas en su autonomía, ya que las decisiones y las prácticas políticas se ajustaron a los modelos de las democracias modernas imperantes en México, incorporándose a la lucha por el poder a través de los partidos políticos. Con esta forma de inserción municipal, afirma el autor, se desmantela el sentido de la obligación moral de servir a la comunidad para dar paso a la lucha de los grupos faccionales por acceder al poder y al control de los recursos municipales en juego, además de aumentar el control desde los grupos de poder para agenciar riqueza en un beneficio individual, más que grupal. Estas prácticas consuetudinarias de autogobierno (el sistema de cargos) son estructuras de poder de larga duración presentes en el devenir de las comunidades que la sustentan y que tienen una raíz colonial, pero que han logrado sobrevivir con cambios, ajustes e interacciones con otras estructuras de poder. El autor opina además que el reconocimiento del Estado a la autonomía era innecesario, puesto que el proceso autonómico de un pueblo, en la entidad tlaxcalteca, se consolida por el autorreconocimiento entre diversos pueblos de la región, que se frecuentan en sus respectivas fiestas patronales, como una forma de mantener alianzas simbólicas donde se reconoce su autodeterminación, y la decisión de salvaguardar su territorio. Los habitantes autorregulan los asuntos políticos asociados con el beneficio común. La autonomía no es resultado de un reconocimiento estatal, sino de los pueblos vecinos con los que interacciona. Romano pondera la importancia de la categoría de pueblo y su sistema de autoridades, como la base para

la configuración de una identidad política con vocación autonómica, y su posterior conformación como municipio. En el documento pasa revista por los distintos momentos de formación de los pueblos y los municipios en la historia tlaxcalteca, desde la primera mitad del siglo *xvi* hasta 1995, con un súbito crecimiento de 16 municipios más, para sumar un total de 60 que se mantiene hasta la actualidad; la cifra resulta elevada tomando en cuenta que Tlaxcala es el municipio más pequeño del país.

Todos los trabajos contenidos en los tres capítulos que integran este volumen son investigaciones recientes que distan, en su mayoría, de coincidir en sus resultados, aunque sus diferencias son las que nos hacen entender la variedad de perspectivas analíticas; también dan originalidad y fundamento a la obra que, bajo el espectro de problemáticas predominantemente contemporáneas, revisan marcos jurídicos y figuras legales, en muchos casos renovadas recientemente; las contradicciones entre legislaciones nacionales, estatales, municipales y las inherentes a los distintos grupos sociales referidos; análisis del pluralismo jurídico y la interlegalidad mediante el recurso alternativo del derecho. A través de estas realidades se examinan aspectos específicos como los derechos indígenas en la evolución del modelo neoliberal, el dominio sobre los recursos de cada comunidad; la expansión de proyectos extractivos y de explotación de recursos naturales en las regiones indígenas, con el aval e incluso con la protección de políticas públicas; la gestión y lucha por el agua y las actividades sociales, políticas y económicas en diferentes escenarios. En cada caso se logra captar la complejidad de la problemática a la que se enfrentan los pueblos indígenas y los enormes retos para la materialización de sus derechos de libre determinación y autonomía.

Todo indica que detrás de cada contribución están autores especializados y con trabajo de campo reciente en cada zona. Ello se respalda en evidencias empíricas debidamente documentadas y apoyadas en fuentes bibliográficas relevantes y recientes, aunque también existen múltiples referencias históricas, al menos cuando los casos lo ameritan. Con base en todo este recuento podemos decir que este volumen, en su conjunto, es relevante e innovador y que coadyuva a revitalizar una diversidad de enfoques con un alto interés tanto teórico como práctico en México y en Latinoamérica.



**Justicia indígena y justicia estatal:  
campos de interacción en disputa**

**PRIMERA PARTE**



# Construcción y deconstrucción<sup>1</sup> de la antropología jurídica en el siglo XXI: una semblanza desde el problema de la hegemonía

Carlos Humberto Durand Alcántara<sup>2</sup>

## A manera de introducción

**H**oy cometeré un sacrilegio como abogado, ya que intentaré incursionar en el campo de los antropólogos. Siendo ambicioso, pretendo un enfoque epistemológicamente interdisciplinario respecto de la juridicidad de los pueblos indios, como una de las problemáticas que desarrolla en sus estudios la antropología jurídica, con especial énfasis en el caso mexicano y en algunos aspectos a nivel latinoamericano.

La formulación central de este trabajo se sitúa a partir de la crisis generalizada en que se enmarca la normativa sobre los pueblos indios, donde subyacen las contradicciones inherentes al paradigma hegemónico; entre otras, el manejo relativo a la resolución de las demandas de los pueblos indígenas, por ejemplo en lo que se refiere a su hábitat. En esta vertiente también encontramos el problema agrario de millones de indígenas, para quienes aún se mantiene como derecho pendiente el acceso al desarrollo rural por carecer de medios de producción. Y en el mejor de los casos, para aquellos que poseen territorio, ubicamos que el Estado neoliberal solamente les permite el usufructo del suelo, mientras que mediante concesiones admite la intromisión de los oligopolios para la explotación de bienes maderables, aguas, minería, selvas, etc. De ahí que el llamado derecho de consulta

<sup>1</sup> Al respecto resulta interesante la obra de Jonathan Culler (1984).

<sup>2</sup> Profesor investigador de la UAM Azcapotzalco. Coordinador de la Maestría en Derecho, Departamento de Derecho.

—hacia el que hoy apuntan algunos tratadistas y organizaciones políticas— sea relativo desde el momento en que los propietarios reales del territorio son los grandes intereses transnacionales.

Por otro lado, en diversos países de América Latina hallamos la tan decantada reforma indígena, la cual supone, entre otros aspectos, el reconocimiento de la diversidad cultural y, consecuentemente, la existencia de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas. Sin embargo, en los hechos sigue siendo imperante la hegemonía de los grandes oligopolios que —incrustados en el Estado mínimo— orquestan, regulan y determinan el marco normativo, bajo la visión del neoliberalismo. Finalmente, los cánones imperantes no provienen de los patrones culturales de los pueblos indios.

Desde nuestra óptica, algunas de las obras de la escuela desarrollada por Antonio Gramsci aportan elementos relevantes en el análisis metodológico de las ciencias sociales.<sup>3</sup> En esta tesitura, esta escuela aporta otra forma de concebir lo que se ha denominado «neomarxismo», no solo a la intelectualidad y la academia, sino fundamentalmente al movimiento de masas, obrero, campesino y popular, elementos claves para este orden metodológico. Bajo esta idea, en este trabajo —sin que se le conciba como específicamente gramsciano— se recoge de manera sustancial la idea de hegemonía, que rompe cánones a la manera tradicional del *hegemon*, es decir, por un lado pensar las relaciones de poder a partir de la idea de consenso, y por el otro, de la expresión del poder como formas específicas de la opresión-represión que ejerce el Estado.

En esta aproximación conceptual intentamos acercarnos a las formas en que, en la actual coyuntura, el discurso de la antropología jurídica y de otras disciplinas diseña y cierne factores que obedecen, aunque no siempre, al ejercicio de la hegemonía.

Valga como presupuesto trascendente considerar, por ejemplo, que algunos Estados en América Latina han advertido en sus legislaciones la existencia de diversos sistemas jurídicos en el marco de los pueblos indígenas, los que a su vez se articulan en una formación social más amplia que

<sup>3</sup> Especialmente Hugues (2003); Gramsci (1999).

compete al problema del Estado. Este tipo de consideraciones evidentemente obedecen al problema del consenso; es decir, el Estado se legitima, porque aparentemente reconoce derechos de pueblos originarios —aspecto que es estudiado por la antropología jurídica—, pero al mismo tiempo el poder no deja de ser un elemento omnipresente; al decir de Gramsci, no se trata tan solo de la expresión opresiva del ejercicio de la ley del Estado, sino principalmente del ejército en las calles, las cárceles, e incluso el papel que desempeñan ciertos partidos políticos. Consideramos que todos estos aspectos son vigentes en la actual coyuntura neoliberal y en el proceso de globalización, aunque subsistan desde hace casi ya ocho décadas.

Cabe en esta tesitura la crítica sustentada a gobiernos que en Latinoamérica han sido considerados de «vanguardia», como ocurrió en su momento con Lula da Silva en Brasil, Hugo Chávez en la República Bolivariana de Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia. Uno de los problemas, en el marco de la antropología jurídica, radica precisamente en la forma inicua en la que se da reconocimiento a lo que algunos definen como auténticos sistemas jurídicos, mientras que, desde nuestra óptica, es la hegemonía la que los determina y limita.

Nuestra versión de la hegemonía se funda en una visión actualizada de este concepto de Gramsci, según el cual el poder de las clases dominantes (hoy sustentado a través de los grandes oligopolios), sobre todas las clases y núcleos de la sociedad sometidos en el capitalismo, no está dado solamente por los aparatos represivos del Estado. Dicho poder está planteado como una «forma cautiva», fundamentalmente por el «poder cultural» que los explotadores ejercen sobre las clases y núcleos sometidos, por medio del control del sistema educativo, de las leyes, de las instituciones religiosas y, en el actual contexto neoliberal fundamentalmente, a través de los medios de comunicación masiva. Los oligopolios alienan a los dominados para que vivan enajenados, «como algo natural y conveniente», inhibiendo de esta manera su potencialidad revolucionaria. Así, por ejemplo, en nombre de la «Nación» los dominantes generan en la sociedad el sentimiento de identidad, de «unión sagrada» con los explotados, en contra de un enemigo exterior y en favor de un supuesto «destino nacional». Se conforma así un «bloque hegemónico» que amalgama a todas las clases sociales en torno a un proyecto capitalista (extracto corregido de Durand 2015:176-177).

Consideradas estas conjeturas, advertimos la deconstrucción de la juridicidad indígena a partir de su desvanecimiento. Dicho concepto es abordado desde el sentido clásico creado por Martín Heidegger, y luego desarrollado por Jacques Derrida. De tal manera que se considera la existencia del proceso histórico metafórico que al paso de los años ha procesado la construcción de determinadas categorías de conocimiento; en nuestro caso, el supuesto acerca de la existencia de los sistemas de derecho indígena a partir de factores que distan de la realidad; de ahí nuestra afirmación acerca de dicha deconstrucción. Bajo esta óptica, se ha «reducido» la realidad de los pueblos indios a la ideología del Estado, actualmente neoliberal.

El presente estudio parte de una idea central: que la consolidación del capitalismo subordinó todas las facultades humanas que no se ubicaban en la moral productivista propia de este sistema económico y social. Así «se tacharon como ‘irracionales’ todas las capacidades y aptitudes que no eran coincidentes con aquellas propias de una economía en la que la rentabilidad y la eficacia se impusieron sobre cualquier otro modo de entendimiento y explicación de la realidad» (Muñoz 2001).

## **Marco referencial**

El contexto general en que se sitúa este estudio parte de reconocer una tendencia mundial, prácticamente irreversible, respecto de la hegemonía que mantiene el capital sobre el trabajo, y que por esta causa los pueblos indígenas y sus concomitantes sistemas de derecho se encuentran ante riesgos impredecibles respecto de su supervivencia.

Hace décadas resultaba prácticamente insólito pensar en la debacle mundial; hoy el aserto de la crisis generalizada es un hecho. Para Ulrich Beck: «la fase de desarrollo de la sociedad moderna implica riesgos sociales, políticos, económicos e industriales que tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial» (Beck 1998:11-14). Beck se acerca a los problemas de la nueva sociedad —que no son los mismos que describía la sociología de las sociedades precedentes— y encuentra una fuente de incertidumbre, inseguridad y riesgos.

La sociedad posmoderna asume una carga de riesgo en su propia identidad, que encierra una grave contradicción: el peligro de supervivencia de la especie. Por ello, la 'rentabilidad' del sistema corre el riesgo de la incertidumbre, ya que no parte de la asunción de la seguridad y de un escenario sostenible en términos ecológicos, sino que admite la existencia de márgenes de peligrosidad para la especie, cuya cobertura, paradójicamente, no es prioritaria en un sistema guiado por la obtención de beneficios y una representación retórica de la racionalidad que se oculta a sí misma. Los medios de comunicación tienen un papel muy importante en la representación de los riesgos y la búsqueda de soluciones, y eso aumenta el poder y el control social.

El pensamiento de Beck está marcado por las constantes de una sociedad sometida a fuertes riesgos y a procesos de individualización. Para él, la actualidad se forma con las noticias de las catástrofes ecológicas, las crisis financieras, el terrorismo y las guerras preventivas.

En este ámbito de crisis, a partir del estudio de casos, pretendemos analizar algunos de los fenómenos que están determinando los sistemas de derecho indígena en América Latina, en cuyo devenir encontramos múltiples contradicciones.

### **Acercamiento a la antropología jurídica en el contexto neoliberal**

En primer lugar, en este trabajo se concibe la existencia de un sentido rupturista y de cambio forzado en los sistemas de derecho indígena. Por lo tanto, no compartimos la idea que pretende advertir un proceso «necesariamente dialéctico» en el advenimiento de la antropología jurídica y sus investigaciones, como si fueran eslabones en construcción y permanente re-actualización. Este supuesto se funda en la actual coyuntura globalizadora que considera, entre otros aspectos, las *circunstancias contrahegemónicas* desarrolladas por algunos pueblos originarios a nivel mundial y sus movimientos sociales,<sup>4</sup> sobre todo en las tres últimas décadas del siglo pasado.

<sup>4</sup> Al decir de Dumolin, el fenómeno se presenta de forma ascendente y va de lo local, pasando por las luchas y los movimientos indígenas a nivel nacional, hasta surcar el nivel internacional (Dumolin, en Brett et al. 2010).

Si bien el fenómeno en cuestión amerita un profundo análisis, en el presente trabajo intentamos acercarnos a la identificación de ciertos factores que plantean de manera omnipresente el problema de la hegemonía (Gramsci 2000:634), hoy expresado en el esquema socioeconómico denominado neoliberalismo.

La visión disciplinaria de la que nos dotó Occidente para descifrar campos de conocimiento, no solo parceló el mundo del conocimiento, sino que cercenó la realidad fenomenológica. El proceso de lo que solemos denominar «ciencias» ha discurrido en este marco gnoseológico, y fue de esta manera que la antropología nos incorporó al estudio de las manifestaciones simbólico-culturales a nivel planetario.

Desde nuestra óptica, la superespecialización de ciertas disciplinas puede conducirnos a derroteros no deseados. Esto ha sucedido, de manera particular, con la denominada antropología jurídica, es decir, el estudio en el marco de la diversidad cultural latinoamericana de todo aquello que solemos entender como derecho, con rasgos y cualidades que son asumidas por cada pueblo o sociedad en particular. En este tenor, la antropología jurídica ha dejado de ser una forma de comprensión de los sistemas de derecho indígena como «modelos autocontenidos», para considerar ahora contextos más amplios; por ejemplo, aquellos que corresponden, dentro de la modernidad, a la formación social, o bien como representaciones cosmogónicas que integran lo jurídico como un elemento.

Si bien el debate actual, al advertir el advenimiento del pluralismo jurídico, rompió con la visión monista del derecho —que podemos concebir como la visión interdisciplinaria de lo jurídico—, a su vez nos planteó retos a nivel cognoscitivo, como las delimitaciones entre una y otra esfera de acción del sistema estatal dominante y de los sistemas normativos étnicos, aspecto que puede ser comprendido como «articulación de sistemas», «dualismo jurídico» y, desde el marxismo, como «relaciones de poder», entre otros fenómenos.

Por otro lado, encontramos la teoría asentada fundamentalmente por Boaventura de Sousa Santos acerca de la interlegalidad, quien para Krotz «critica la teoría del derecho y ofrece nuevas perspectivas para comprender la problemática del pluralismo jurídico». Según Krotz:

Santos plantea una concepción posmoderna del pluralismo jurídico, que define como: una concepción de diferentes espacios legales superimpuestos, interpenetrados y mezclados en nuestras mentes como en nuestras acciones, en ocasiones de saltos cualitativos o crisis oscilantes tanto en nuestras trayectorias como en la rutina de los eventos cotidianos. Nuestra vida está constituida por una intersección de órdenes legales, esto es la interlegalidad (Santos 1995:297-298, en Krotz 2002:158).

### **Pervivencia o no de la diversidad jurídica**

Acotar la viabilidad del objeto de estudio de la antropología jurídica, significa situarla en contextos más amplios, que de alguna manera la explican y en ocasiones la determinan. Desde sus orígenes, y hasta nuestros días, el objeto de estudio de esta disciplina ha estado preñado de sus propias contradicciones. En primer lugar, las que corresponden al marco del problema del Estado capitalista (Apel 2005:33), en donde la categorización de los «otros sistemas normativos» (los no hegemónicos) se guía en función del problema entre quienes mandan en el paradigma social y aquellos que obedecen o son oprimidos. Este fenómeno, que se tradujo en ocasiones como diversas formas de colonialismo, discriminación y desconocimiento de dichos sistemas jurídicos, dio paso a la tan decantada modernidad, la que se encontró colmada desde sus orígenes por el racismo. Al respecto Foucault señala:

En efecto, ¿qué es el racismo? En primer lugar, el medio de introducir por fin un corte en el ámbito de la vida que el poder tomó a su cargo: el corte entre lo que debe vivir y lo que debe morir. En el continuo biológico de la especie humana, la aparición de las razas, su distinción, su jerarquía, la calificación de algunas como buenas y otras, al contrario, como inferiores todo esto va a ser una manera de fragmentar el campo de lo biológico que el poder tomó a su cargo; una manera de desfasar, dentro de la población, a unos grupos, con respecto a otros [...] Esa es la primera función del racismo, fragmentar, hacer censuras dentro de ese continuo biológico que aborda el poder (Foucault 2006:230).

Curiosamente, las bases sobre las que en nuestros días se fincan los estudios de la antropología jurídica no han logrado desvincularse de este maniqueísmo. En todo caso, la pervivencia de las culturas no hegemónicas, y en consecuencia de sus sistemas normativos, está delineada por el problema del poder. Por lo tanto, sus designios obedecen hoy a procesos de transnacionalización de la figura del otrora Estado tradicional —de configuración occidental— y transforman sus cánones o supuestos habituales acerca de justicia, democracia, derechos humanos, ciudadanía, entre muchos otros, por una adaptación que podríamos situar como neofascista. Por citar en esta tesitura un solo parámetro: ¿para quién resulta desconocido que las reglas impuestas por los organismos financieros internacionales derivan en miles de muertos por inanición? «La naturaleza de este genocidio se pone de manifiesto en descripciones como estas referidas a pueblos indígenas ‘las mujeres fueron violadas, los hombres castrados y los niños capturados y forzados a la esclavitud’» (Totten 1997, en Frigolé 2003:11).

De ahí que, resulta esencial adecuar esta disciplina a las nuevas circunstancias en que el paradigma neoliberal coloca a los pueblos indígenas a nivel latinoamericano. En este sentido, comprendemos que la deconstrucción de la antropología jurídica se ve determinada por los impactos, prácticamente irreparables, a los pueblos de referencia. Así, encontramos problemas tales como la nueva esclavitud, la trata y el secuestro de personas, la expulsión compulsiva de millones de personas de sus lugares de origen —que algunos autores denominan como «migración»—, el socavamiento y la reducción del humus o materia orgánica de las heredades agrarias hasta su desertificación. En este contexto, se diluye el principio fundamental para la comprensión de los pueblos indígenas; el hábitat o el territorio donde se asientan y sitúan los sistemas normativos indígenas se está acabando por la absorción de sus espacios por el capital transnacional. A esto se le suma otro fenómeno que incluso inhibe el desenvolvimiento de los estudios de la antropología jurídica, como el narcotráfico.

Existen también múltiples factores endógenos que determinan la inoperancia de aquello que otrora constituyó un marco referencial de los sistemas normativos indígenas, los cuales se articulan a través de lealtades y reciprocidades de carácter identitario. Conviene establecer ciertos estudios de caso

como parámetros que funden nuestra hipótesis, ya que existen impactos que desde dentro de los propios pueblos han determinado la condición compleja, e incluso contradictoria, en que se presentan los denominados sistemas jurídicos de los pueblos y las comunidades en estudio; aspectos que, si bien no son ajenos a la influencia hegemónica, se procesan a partir de circunstancias específicas de cada región de Latinoamérica. De esta manera, habría que advertir la cuestión religiosa, que en el mejor de los casos combina dichos sistemas y determina ciertas formas de ejercer el poder, el problema de la intervención política a través de los partidos políticos bajo el supuesto occidental de la democracia, y el «problema generacional» en el que la juventud indígena «ve hacia el exterior» respecto de sus proyectos de vida, y olvida lealtades y reciprocidades que en otro momento dieron vida a sus sistemas de derecho.

Asimismo, encontramos la inclinación de ciertas dinastías, clanes, familias o hasta personas —ya sea de comunidades, barrios, parajes, colonias, agencias, departamentos, tribus, pueblos— para adoptar por interés o conveniencia el derecho ajeno (el del Estado) y confrontarlo con su propia lógica jurídica. Esto está aconteciendo, por ejemplo, en el pueblo triqui de Oaxaca (México), ante los conflictos agrarios, que tradicionalmente eran resueltos conforme a las bases consuetudinarias de su propio sistema de derecho y ahora son trasladados por ciertos miembros de la comunidad, para ser sustanciados por los Tribunales Agrarios Nacionales, con la evidente complacencia del Estado mexicano que llega a asumir la confrontación interétnica como estrategia de solución a dichos conflictos, lo cual ha llevado en ocasiones hasta a la expulsión y el enfrentamiento armado, como acontece en diversos barrios del Centro Ceremonial o Chuma'ha (en lengua triqui) de San Juan Copala.

Otro factor endógeno sería la lucha interna, en ocasiones motivada por el manejo de tierras, que define a los pueblos indios como «comunales», y que históricamente pasaron de un uso ganadero, sobre todo ovinaprimo, a transformarse en tierras para cultivo. Este proceso ha estado determinado por la presión demográfica y ha dejado tras de sí una estela de nuevas contradicciones internas —desde el impacto ecológico de zonas serranas hasta la confrontación física intrafamiliar— en las que su sistema jurídico resulta de alguna manera «marginal» y, en consecuencia, inviable.

Por otro lado, salta a la vista la inoperancia de los sistemas normativos indígenas ante la entrega que de sus propios recursos naturales realizan quienes detentan el poder indígena en ciertos pueblos originarios. De sobra conocidas son las «alianzas» entre los «micropoderes comunales» en Asia, África, América, Oceanía y Europa con los grandes centros de poder económico que guían los designios mundiales; esto solo por mencionar algunos ejemplos de la ruptura que «desde dentro» se está gestando en el ámbito de los pueblos indígenas.

Finalmente, estos y otros fenómenos son aleatorios para la comprensión de aquello que aparentemente se concibe como sistemas de derechos indios, los cuales desde su origen habrían surgido de manera subalterna o dependiendo de la égida del Estado capitalista. No solo eso, sino que sus adecuaciones una y otra vez se plantean de manera marginal, y este sentido limitado se advierte a partir del fenómeno del poder.

De este modo, la antropología jurídica y sus estudios deben procesar como un continuo las nuevas formas de manifestación de la juridicidad étnica, ya que existen diversas evidencias a partir de las cuales se subsume la juridicidad india a las estrategias forjadas desde el neoliberalismo.

## **La refundación del Estado desde el neoliberalismo**

Si bien las aportaciones que brindó el movimiento indígena durante las últimas tres décadas del siglo xx representan un avance significativo a nivel latinoamericano, «entre ellas el reconocimiento en la normativa de ciertos Estados respecto de su diversidad cultural»,<sup>5</sup> en el presente periodo constituye un reto para el campo de la antropología jurídica y sus investigaciones advertir

<sup>5</sup> En este sentido encontramos dos contextos normativos que se ubican en el derecho internacional, a partir de las declaraciones internacionales y la convencionalidad. En el primer caso ubicamos la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, adoptada por 193 países hasta 2013. Este tipo de instrumento no tiene carácter obligatorio para los Estados, de ahí que países como Estados Unidos y Nueva Zelanda, que inicialmente no se adherieron, en la actualidad formen parte de él. Y en la esfera coercitiva encontramos el Convenio 169 de la OIT, el cual solamente habría sido reconocido por 20 países hasta 2013 (véase Bellier 2010, en Brett et al. 2010).

que el Estado-nación, como receptor y legitimador de los «sistemas normativos indios», se encuentra ante una profunda paradoja, que corresponde a las nuevas reconfiguraciones de las soberanías nacionales. Siguiendo a Chomsky (2008), vivimos la era del capital financiero, cuyos afanes, entre otros, prevén el afianzamiento del Estado mínimo y la consolidación, como hegemonía mundial, de los grandes oligopolios. Desde esta óptica, las «tesis clásicas» surgidas a la par de la «reforma indígena», como podría ser la de situar la sistematicidad de los derechos de los pueblos indios a nivel latinoamericano fundados en una condición de pares, discurren en circunstancias incluso más complejas que las que podrían situarlo ante el Estado nacional.

De esta manera, las proyecciones contenidas tanto en el Convenio 169 de la OIT como en la Declaración sobre Derechos Indígenas de la ONU constituyen aspectos medulares, como los que corresponden a la tan decantada autonomía y autodeterminación.

### **Del Estado nacional al problema de la mundialización**

Tradicionalmente se trazaron los estudios hechos desde la antropología jurídica que se situaron en el tiempo-espacio en que se desarrollaron, y cuyo contexto se daba en los márgenes del Estado nacional, aspecto que repercutió prácticamente desde sus orígenes hasta finales del siglo XX. Así, resultaba fundamental identificar la diversidad cultural, que en cada Estado manifestaba formas específicas de aplicar sus jurisdicciones. Esto se vio refrendado por un importante ascenso del movimiento indígena a nivel mundial, y de lo que algunos autores denominaron la «reforma indígena», entre cuyos logros se advertía el reconocimiento de las sociedades como pluriétnicas. Este proceso se formalizó en diversas constituciones y sistemas normativos de varias latitudes, como aconteció en varios casos de países latinoamericanos.<sup>6</sup>

Ello coadyuvó al advenimiento de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indios, por parte de la ONU. Sin embargo, en este proceso no dejó de estar presente el problema de las relaciones de poder, aspecto que denuestran ciertos estudiosos de la antropología en virtud de concebirlo, desde la teoría, como un referente del marxismo clásico.

<sup>6</sup> Véase Chenaut et al. (2011); Sierra et al. (2013).

El fenómeno como tal, es decir, el análisis actual del poder, constituye de por sí un reto, en virtud de los significados que guarda el Estado mínimo de finales del siglo xx y su correlativa expresión y existencia en el siglo xxi. En particular, me refiero a la comprensión, desde la antropología jurídica, de los sistemas normativos inherentes a las diversas culturas y a su concreción o especificidad en el nuevo sistema-mundo, hoy guiado por la globalización. De este modo, nos encontramos ante un fenómeno por sí mismo complejo y aún por definirse, en donde las «soberanías nacionales» se desvanecen y están sometidas a los términos de la acumulación y la centralización del capital.

Si bien sería pertinente un estudio profundo para establecer de qué manera, en cada región de Latinoamérica, está trascendiendo el fenómeno en cuestión, es fundamental valorar la nueva dirección que ha dado el proyecto neoliberal a los pueblos indígenas.

Este nuevo paradigma económico, también denominado globalización, trasciende inicialmente como un proceso de impacto, a través de la creación de megaproyectos, obras de infraestructura, explotación de recursos del subsuelo (agua, minerales y petróleo), devastación de selvas y bosques.

Sin embargo, considero que uno de los fenómenos más significativos corresponde a la expulsión compulsiva de la población indígena de sus lugares de origen, a lo que algunos demógrafos insisten en denominar «migración». Veamos, conforme a la ONU, algunos ejemplos:<sup>7</sup>

En México, donde la población indígena se estimó en 12.4 millones en 2000 (12 por ciento de la población total), casi uno de cada tres indígenas vive en una ciudad. Las tasas de analfabetismo entre la población indígena urbana son cuatro veces más altas que las de los habitantes no indígenas de las ciudades. Se ha descubierto que para buscar empleo los indígenas que viven en ciudades abandonan la escuela mucho antes que sus contrapartes no indígenas. Ello provoca una modalidad de trabajo mal remunerado y empleos con poca calificación: el 50 por ciento de las poblaciones indígenas ganan entre 150 y 300 pesos por mes. Los indígenas urbanos, por lo general, viven en viviendas de mala calidad, y más de la

<sup>7</sup> Ejemplos tomados de Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 2002, «Los pueblos indígenas en áreas urbanas y la migración: retos y oportunidades».

tercera parte de las viviendas de los indígenas en la Ciudad de México constan únicamente de una habitación y hay una mayor proporción de viviendas indígenas que contienen amianto (el 16.1 por ciento en comparación con el 9 por ciento de las viviendas pertenecientes a no indígenas) (Tupuola 2007).

En Filipinas, los pueblos indígenas, por lo general, emigran a las ciudades como resultado de la pérdida de sus medios de vida y de la falta de servicios sociales o debido a conflictos tribales. Como consecuencia de sus limitados conocimientos y educación, a menudo hacen frente al desempleo y la pobreza. Por ejemplo, en la ciudad de Baguio, en Filipinas septentrional (donde más del 60 por ciento de la población está integrada por personas indígenas de la región de la Cordillera) se estima que alrededor del 65 por ciento de los migrantes indígenas sufren de extrema pobreza (Cacho y Carling 2002).

En África, la migración forzada a las zonas urbanas a menudo ha sido resultado de la pérdida de tierras, debido a la creación de reservas de fauna silvestre y la construcción de represas, proyectos mineros y otros proyectos de desarrollo.

En Tanzania, 90 por ciento de los hombres masáis que han emigrado a la capital, Dar es Salaam, terminan trabajando como guardias de seguridad, ganando alrededor de 40 dólares por mes y a menudo solo pueden permitirse vivir en barrios de tugurios en las afueras de la ciudad (Johnson 2002).

En la India, donde según se estima los pueblos indígenas (llamadas «tribus catalogadas») representan hasta 8.2 por ciento de la población total, la migración indígena a las ciudades ha sido involuntaria así como, cada vez más, voluntaria (para encontrar mejores oportunidades de educación, por ejemplo.) Entre las repercusiones negativas de la migración urbana para los pueblos indígenas de la India cabe citar la erosión cultural, la pérdida del idioma, la explotación y la discriminación (Sema 2007).

En Canadá se estima que más de la mitad de la población indígena vive ahora en ciudades (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2004). Entre las razones aducidas para la migración se han mencionado la familia y la vivienda, así como la educación (para los que emigran de las reservas) y el empleo (para los que emigran entre ciudades). Entre la población aborígen se observa un alto grado de movilidad de una ciudad a otra y entre las ciudades y las reservas, lo que puede tener un efecto perjudicial en el suministro de programas sociales tales como salud, educación y apoyo a la familia (Clatworthy y Norris 2002).

Si bien la mayoría de las sociedades compuestas por indígenas, campesinos y comuneros han vivido desde hace un largo tiempo en un proceso de transformación rápida, también es cierto que el colapso emanado es por motivos económicos de los oligarcas. En este sentido, Polanyi (2009:226) considera que la degradación cultural puede ser contenida solamente a través de medidas sociales que no pueden medirse con los niveles económicos de vida, tales como el restablecimiento de la posesión tribal de la tierra o el aislamiento de la comunidad con respecto a la influencia de los métodos del mercado capitalista.

### **Un contexto epistemológico para la antropología jurídica**

Más allá de lo expuesto hasta aquí, concibo la imperiosa necesidad de reagrupar nuevos conocimientos que permitan a nuestra disciplina reelaborar algunos de sus fundamentos. Bajo esta idea encontramos algunas de las tesis desarrolladas por Boaventura de Sousa Santos, quien ha sustentado la otra visión en el pensar de los dominados, en nuestro caso, el que corresponde a los pueblos indígenas.

Esta construcción de una nueva visión de la antropología jurídica, a la que el autor hace referencia desde el sur, puede considerarse de índole interdisciplinaria, ya que se funda en buena medida en la sociología jurídica y en la antropología jurídica. Como se sabe, los planteamientos de Boaventura de Sousa guardan, en un amplio sentido, referentes del planteamiento del filósofo barcelonés Raimon Panikkar, altamente interesado en el diálogo entre las culturas de Oriente y Occidente, quien recurrió al concepto de hermenéutica diatópica como un valioso recurso heurístico.

Santos identifica los rasgos de la crisis del paradigma dominante de la ciencia moderna (cuya base sitúa en la preponderancia de polaridades binarias o dicotómicas, sujeto-objeto, mente-materia, naturaleza-sociedad, ciencias-humanidades, etc., en la que se plasma la ruptura con el sentido común) y el rumbo que parece estar siguiendo su transición, y que a falta de mejor nomenclatura califica, en su momento, como ciencia posmoderna (Gandarilla, en Santos 2009:10).

Si bien Boaventura de Sousa no crea una nueva teoría social, sí da cauce a una propuesta que él ha denominado epistemológica, en relación con el problema de los pueblos dominados y explotados. En esta tesitura, encontramos su planteamiento epistemológico a partir del Sur, que tiene por base las siguientes orientaciones: «aprender que existe el Sur, aprender a ir hacia el Sur, aprender a partir del Sur y con el Sur» (Santos 2009:11).

No habrá justicia social global sin justicia cognitiva global. Los procesos de opresión y de explotación, al excluir grupos y prácticas sociales, excluyen también los conocimientos usados por esos grupos para llevar a cabo esas prácticas. A esta dimensión de la exclusión se le ha llamado epistemicidio.

El capitalismo y el colonialismo continúan profundamente entrelazados, aunque las formas de articulación hayan variado. El fin del colonialismo formal no implicó el fin del colonialismo social, cultural y por lo tanto político, en sentido amplio. El proyecto colonial continúa en vigor bajo nuevas formas y puede incluso afirmarse que su articulación con el capitalismo global nunca fue tan intensa como ahora. De este modo, la epistemología del Sur, para ser consistentemente anticapitalista, ha de ser anticolonial, y viceversa.

La tercera premisa es que la epistemología del Sur apunta fundamentalmente a prácticas de conocimiento que permitan intensificar la voluntad de transformación social (Santos 2009:12).

## **Conclusiones**

Si bien, la antropología jurídica en América Latina guarda un campo de estudio más amplio que aquel que compete de manera particular a los denominados sistemas de derecho indígena, encontramos que las circunstancias en las que se están deconstruyendo dichos sistemas advierten, de alguna manera, la relativización de esta disciplina.

Más allá de las visiones fragmentarias de su conocimiento, en nuestros días se hace evidente que la deconstrucción de la antropología jurídica proyecta, para la delimitación de sus configuraciones hacia las próximas décadas, la recuperación de fundamentos que provienen de la teoría política, la sociología e incluso de la propia antropología política, en los que, además

de avizorar las relaciones de poder desde la hegemonía, resulta indispensable identificar que las fórmulas clásicas soberanistas para explicar el problema del Estado han cumplido el estatus que les asignó el capitalismo; en nuestros días es indispensable observar los procesos revolventes de dicha institución y perfilar las redes que desarrolla el Estado neoliberal.

Los fenómenos de mayor centralización y concentración del capital plantean no solo la inviabilidad de derechos a pueblos, comunidades y personas de todo el mundo, sino que incluso cuestionan la realidad de la propia coexistencia social y del desarrollo de la humanidad. En este epicentro se coloca el problema del Estado, estructura que devela una profunda crisis, en virtud del papel que le ha sido asignado para cumplir con los fines del capital, a efecto de privatizar los bienes naturales, así como los diversos aspectos de la socioeconomía. Estas circunstancias hoy se traducen en su concomitante juridicidad que paradójicamente resulta deshumanizante e inhibe el advenimiento del desarrollo, lo que hoy se traduce en hambruna, desempleo, pauperización, violencia, incremento de la criminalidad, entre otros fenómenos.

Valga señalar —bajo la idea que cruza de un lado a otro este trabajo acerca de la hegemonía— para el caso mexicano, que esta coyuntura histórica pone al descubierto contradicciones en las cuales deberían situarse la antropología y la etnología contemporáneas, es decir, cómo comprender el problema del consenso por parte del Estado que sustenta alianzas (Pacto por México), cuando en los hechos son evidentes las asimetrías entre núcleos, clases y sectores de la sociedad, pero sobre todo en el marco de lo que solemos entender como derecho indígena, y a su vez los sistemas normativos de los pueblos indígenas, cuando dicho consenso (Acuerdos de San Andrés Larráinzar) se convierte en traición a los pueblos, y el posible reconocimiento de esta normativa se alterna con la retórica.

En nuestros días, el balance desde el cual podemos colocar el análisis de estos sistemas normativos no puede dejar de lado la expresión que están adquiriendo las relaciones de poder, fundamentalmente en el campo, a partir de problemas como el narcotráfico, el desempleo —según INEGI, existen alrededor de seis millones de jóvenes de entre 16 y 20 años que no tienen trabajo—, la pauperización, pero sobre todo lo que el Estado ha denominado como reformas estructurales, las que evidentemente podrían trascender

el devenir mismo de los pueblos de referencia. Así, la antropología jurídica en la actual coyuntura tendría que acotar marcos teóricos que, como hemos expuesto en este ensayo, «deben provenir desde el Sur» (Santos 2009) y «bajo una visión constructivista» (Pass 2004).

La actual crisis del Estado y su concomitante modelo jurídico muestran como asignatura pendiente e inexcusable su adecuación, su reorientación.

De esta manera, proyectamos la imperiosa necesidad de la reconfiguración del derecho, que debe situarse en sus mejores tradiciones sociojurídicas. Estas son, entre otras, las que corresponden, por ejemplo, al derecho social *per se*, justo e indispensable en la readecuación de nuevas instituciones y como una normativa auténticamente reivindicadora de los intereses de clases, sujetos y núcleos explotados, discriminados, negados y marginados de la sociedad —los trabajadores, artesanos, campesinos, migrantes, indígenas, mujeres, entre otros— (Durand 2007:7).

En este perfil, es indudable que adquiere sentido la visión vindicatoria que desde el Sur nos plantea epistemológicamente Boaventura de Sousa Santos.

Y siguiendo a Xabier Erxeberria, encontramos que:

Reconocer los derechos de todos los pueblos [indígenas] significa no poner obstáculos externos a su autonomía para que se constituyan todos ellos como ámbitos propios de participación, identidad y justicia. Significa además que se respeta y posibilita la variedad de concepciones legítimas de justicia distributiva que se da entre las diversas culturas [...] Reconocer los derechos de todos los pueblos (indígenas) significa también [...] entrar en relaciones justas de comunicación, intercambio y cooperación económica y cultural, así como de decisión en torno a cuestiones globales (como la regulación internacional del comercio o la ecología) (Erxeberria 2006).

Finalmente, quiero aprovechar este espacio para expresar que nuestra apuesta está también en la educación, y en este tenor hemos promovido la creación de la Maestría en Derecho Indígena, iniciativa que hemos desarrollado durante más de tres lustros y la cual ya fue aceptada finalmente por la Universidad Autónoma Metropolitana. Su programa sustenta un

perfil transdisciplinario e interdisciplinario, con énfasis en lo jurídico, relativo a los problemas de pobreza, dominio, discriminación, desigualdad y explotación subyacentes en el marco de los pueblos indígenas. Sus objetivos específicos, entre otros, son: a) situar hermenéuticamente los denominados derechos indios en la legislación nacional e internacional y en las formas concretas de aplicar la justicia en México; y b) establecer el estudio de los sistemas de derecho indígena, en el marco de la antropología jurídica.

## **Bibliografía**

- APEL, KARL  
1985 *Las transformaciones de la Filosofía*, Madrid: Taurus.
- BAUMAN ZYGMUNT  
2004 *Modernidad líquida*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BECK, ULRICH  
1998 *La sociedad del riesgo*, Barcelona: Paidós.
- BELLIER, IRENE  
2010 «La participación de los pueblos indígenas en la Organización de las Naciones Unidas», en Brett Roddy y Ángela Santamaría (eds.), *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Bogotá: Universidad del Rosario.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO  
1971 *Sociología de la explotación*, 3a ed., México: Siglo XXI Editores.
- CHENAUT VICTORIA, ET AL.  
2011 *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, México: CIESAS (Publicaciones de la Casa Chata).
- CHOMSKY, NOAM  
2008 *Hegemonía o supervivencia. El dominio mundial de EE UU*, México: B de Bolsillo.
- CLATWORTHY, STEWART Y MARY JANE NORRIS  
2007 «Aboriginal Mobility and Migration in Canada: Trends, Recent Patterns and Implications, 1971-2001», *Expert Group Meeting on Urban Indigenous Peoples and Migration*, 27-29 de marzo, Santiago de Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS

- 2004 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Misión al Canadá, 2 de diciembre (E/CN2/200588/Add.3).

CULLER, JONATHAN

- 1984 *Sobre la deconstrucción: teoría y crítica después del estructuralismo*, Madrid: Cátedra.

DUMOLIN, DAVID

- 2010 «Transformación de las solidaridades transnacionales: de las redes militantes hacia los campos globalizados. El caso de la defensa de las poblaciones indígenas», en Roddy Brett y Ángela Santamaría, *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Bogotá: Universidad del Rosario.

DURAND ALCÁNTARA, CARLOS

- 2012 «Documento para la creación del Área de Investigación en Derechos Humanos y Alternatividad jurídico Social», México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- 2015 «Derechos indios, en México, ¿por qué en un nuevo posgrado? (el caso de la UAM-Azcapotzalco)», *Fuentes Humanísticas*, núm. 51, segundo semestre, México: UAM-Azcapotzalco, pp. 176 -177.

ETXEBERRIA, XABIER

- 2006 «Derechos de los Pueblos y derechos de los Estados», en José Vidal-Beneyto, *Derechos humanos y diversidad cultural. Globalización de las culturas y derechos humanos*, Barcelona: Icaria/Antrazyt.

FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES  
INDÍGENAS DE LAS NACIONES UNIDAS

- 2002 «Los pueblos indígenas en áreas urbanas y la migración: retos y oportunidades», Nueva York.

FOUCAULT MICHEL

- 2006 *Defender la sociedad*, México: FCE.

FRIGOLÉ, JOAN

- 2003 *Cultura y genocidio*, Barcelona: Universidad de Barcelona.

GANDARILLA SALGADO, JOSÉ GUADALUPE

- 2009 «Presentación», en Boaventura de Sousa Santos, *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*, México: Siglo XXI Editores.

GRAMSCI ANTONIO

- 2000 *Cuadernos de la Cárcel*, México, UAP / Era, vol.6.

## KROTZ, ESTEBAN (ED.)

- 2002 *Antropología jurídica perspectivas socioculturales*, México: Anthropos / UAM-Iztapalapa.

## MUÑOZ, BLANCA

- 2001 «La post-modernidad como pensamiento antiilustrado. Algunas reflexiones sobre la ideología de un final de siglo» *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 3(1).
- 2005 *Modelos culturales. Teoría sociopolítica de la cultura*, México: UAM-Iztapalapa/Anthropos.

## PASS, SUSAN

- 2004 *Parallel paths to Constructivism: Jean Piaget and Lev Vygotsky*, Charlotte: IAP.

## POLANYI, KARL

- 2009 *La gran transformación*, México: Juan Pablos.

## SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA

- 1995 *Towards a New Common Sense and Politics in the paradigmatic Transition*, Nueva York-Londres: Routledge.
- 2009 *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*, México: Siglo XXI Editores.

## SEMA, KHETOHO ENATOLI

- 2007 «Indigenous Peoples in India: Struggle for Identity, Equality and Economic Progress», *Expert Group Meeting on Urban Indigenous Peoples and Migration*, 27-29 de marzo, Santiago de Chile: ECLAC.

## SIERRA, MARÍA TERESA; ROSALVA AÍDA HERNÁNDEZ Y RACHEL SIEDER (EDS.)

- 2013 *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, México: FLACSO/CIESAS.

## TOTTEN, SAMUEL ET AL.

- 1997 «Confronting Genocide and Ethnocide of indigenous Peoples», en Alexander Hinton (ed.), *Annihilating Difference the Anthropology of Genocide*, Berkeley: University of California Press.

## TUPUOLA, ANNE MARIE

- 2007 «Pasifika Edgewalkers: Urban Migration, Resilience and Indigenous Trans-cultural Identities», *Expert Group Meeting on Urban Indigenous Peoples and Migration*, 27-29 de marzo, Santiago de Chile: ECLAC.

# Disputando la estatalidad. La búsqueda de eficacia de los derechos indígenas en Oaxaca

Juan Carlos Martínez<sup>1</sup>

## Introducción

**E**n las regiones indígenas del sureño estado de Oaxaca, como en muchas otras áreas indígenas de América Latina, se multiplica el fenómeno del descontento, la lucha y la resistencia en contra de grandes proyectos de inversión que asocian intereses públicos con privados. La lógica económica de estos proyectos es generar rápidas y cuantiosas ganancias a partir de la sobreexplotación de recursos naturales ubicados en territorios indígenas. Este artículo compara dos ejemplos de esta situación, para discutir lo que hace y lo que podría hacer el gobierno neoliberal de México para lograr que los derechos reconocidos a los pueblos indígenas sean efectivos, y a partir de ello reflexionar en la viabilidad del actual modelo de Estado para garantizarlos.

Uno de los casos se encuentra en la región chinanteca de Oaxaca, donde cuatro comunidades luchan en contra de un proyecto hidroeléctrico. Otro en la sierra Juárez del mismo estado, donde una comunidad zapoteca se opone férreamente a la reactivación de una mina en su territorio ancestral.

A partir de estos ejemplos muestro cómo el derecho de los pueblos indígenas a la integridad territorial es de difícil garantía en el México contemporáneo. A pesar de la existencia de diversas normas que reconocen

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Unidad Pacífico Sur.

este derecho, en particular de origen internacional, su reconocimiento se da en un contexto de transformación del Estado, entendido como un proyecto ideológico que, bajo nociones de interés público y bien común, desvía la atención de los intereses de grupos particulares que se albergan en lo que hacen las instituciones (Abrams 1977, Bourdieu 2005).<sup>2</sup> A partir de las reformas estructurales que definen el giro neoliberal de este modelo de Estado, los esfuerzos del gobierno se han enfocado en generar condiciones de explotación masiva de recursos por parte de grandes empresas, y a la vez contrarrestar las posibles respuestas de la ciudadanía inconforme, a quienes paradójicamente se supone representan. Las teorías clásicas de Estado, entendido como un modelo ideal, lo refieren como la relación de una población en un territorio y representada por un gobierno. Las nociones de Estado de derecho se basan en la idea de que los miembros de la población serán ciudadanos iguales y de entre estos surgirá un gobierno; este gobierno tendrá contrapesos y límites que le impedirán alejarse del resto de los ciudadanos. Ciudadanos gobernados y ciudadanos gobernantes se relacionarán en términos de derechos; es decir, un conjunto de prerrogativas subjetivas que unos gozan y otros respetan. No obstante, es notorio que el gobierno del modelo neoliberal intenta que la población sea más de consumidores/asalariados que de ciudadanos. Como comenta Pierre Bourdieu, en relación al modelo educativo de Milton Friedman, «eso es tratar la acción política como la compra de un bien o de un servicio» (Bourdieu 2005:73). Sostendremos que, en el actual modelo de Estado mexicano, el gobierno no representa a la población; simplemente la conduce hacia procesos de producción y consumo, controla y reprime a quienes no están de acuerdo, define regímenes especiales para el mercado criminal, y permite las condiciones para que quienes no tienen posibilidades de continuidad en este sistema sean desechados, lo que algunos autores han definido como necropolítica (Mbembe 2003).

<sup>2</sup> El 3 de abril de 2015, el diario *La Jornada* publicó un artículo de opinión en donde muestra cómo importantes funcionarios del gobierno fueron después asesores o socios de grandes empresas transnacionales con las que antes hicieron cuantiosos negocios. Véase <<http://www.jornada.unam.mx/2015/04/03/politica/009n1pol>> [consulta: 19/08/2016].

La distancia entre la descripción anterior —lo que es— y el modelo de Estado descrito por las leyes —lo que debería ser— genera una importante tensión social que desconfigura los principios básicos de convivencia, pero hace poco asible la participación y la responsabilidad directa del gobierno en tal desconfiguración, por lo que solo el nivel de análisis empírico puede mostrar su relación. El análisis etnográfico del Estado se hace necesario y requiere, más que identificarlo con las instituciones gubernamentales (Trouillot 2001), comprender los procesos de disputa y conformación de múltiples legalidades (Sieder 2001) que se contraponen cuando los intereses de los gobernados son contrarios a los de ciertas elites que, a modo de Estado dinástico (Bourdieu 2005), gobiernan a través de burocracias tomadas de las clases medias aspiracionales que resguardan los intereses de las elites como las del verdadero soberano.

Marcado por el impulso de un capitalismo extractivista que se extiende por todo el orbe, el gobierno mexicano conjuga ideologías y potencialidades múltiples que se actualizan de forma diferente en contextos específicos. La pregunta es: ¿qué papel pueden tener los indígenas y sus proyectos, amparados en derechos, frente a este proyecto reconocido como Estado mexicano? Como señala Hale (2002), retomando a Silvia Rivera Cusicanqui, el indio permitido en el contexto neoliberal reproduce folklore como producto de mercado, pero no debe reivindicar proyectos políticos ni económicos alternativos. No obstante, como mostramos, el proyecto de Estado neoliberal es tan poroso y simplista que deja grandes espacios para que grupos subalternos se apropien y utilicen eso que Zavaleta Mercado (1990) definió como estatalidad, es decir, la capacidad de actores específicos en contextos específicos de apropiarse de las condiciones para revestir sus actos y proyectos del manto de legitimación estatal.

A propósito de estos dos ejemplos en México, me interesa mostrar cómo el derecho al territorio y otros asociados a este no se realizan a partir solo de su reconocimiento jurídico por el Estado mexicano neoliberal, sino que, en el mejor de los casos, requieren algunos elementos externos al campo jurídico para alcanzar cierta eficacia.

Como veremos en el desarrollo de sus disputas, ambas comunidades nos enseñan que el derecho no se cumple en la relación ciudadano-gobierno,

sino en un proceso complejo de relaciones que garanticen una buena organización interna, el tejido de redes a nivel nacional e internacional, por lo regular asociadas a formas alternativas de comunicación y uso de medios electrónicos, y una utilización del lenguaje de derechos como consenso dado, incluso cuando el caso no se judicialice. El discurso de los derechos —aunque no sea realizable por las instituciones formales como el proyecto clásico de Estado supondría— se ha convertido en un lenguaje globalizado que genera una gramática compartida para que otras fuerzas sociales, de forma reticular, proporcionen recursos a estas «otras estatalidades».

Para entender el concepto de estatalidad como la actualización real de un conjunto de condiciones para el ejercicio del poder legitimado, es necesario retomar la noción de Estado aparente de Zavaleta Mercado (1990), como la institucionalidad de la que se apropian grupos elitistas que así imponen su hegemonía a las múltiples sociedades que coexisten en el ámbito nacional. En este sentido, las condiciones de estatalidad están representadas por los insumos materiales, los controles territoriales y las ideas o proyectos que, en un momento dado, son aprovechados por grupos sociales subalternos para concretar sus propios proyectos, hoy en día por lo común cobijados en un lenguaje de derechos para alcanzar legitimidad.

El primer caso que abordo se da en cuatro comunidades alrededor de la presa Cerro de Oro. Las cuatro localidades actúan de forma conjunta, pero con muy diferentes grados de articulación e identificación étnica. Se organizaron para evitar la conversión de la presa en una hidroeléctrica que afectaría sus formas de vida definidas por la cotidianidad y la tradición. El otro caso se refiere a la lucha de Capulálpam de Méndez, una comunidad zapoteca de la sierra Juárez de Oaxaca, contra la reapertura y la explotación de una mina ubicada en sus territorios desde hace siglos.

A mí me tocó acompañar en algunos momentos estos casos como abogado de una organización civil llamada Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Ahí establecimos diálogos para la definición de sus estrategias de defensa territorial, participamos en negociaciones que la gente de las comunidades tuvo con autoridades y empresarios, y en ese contexto entrevisté a empresarios y funcionarios públicos de los gobiernos estatal y federal. Esta

perspectiva múltiple, pero situada, me permitió enfocar las diferentes perspectivas sobre la legitimidad del uso y el aprovechamiento del territorio.

Otra serie de datos se obtuvieron por medio de solicitudes de acceso a la información pública. Basados en el Convenio 169 de la OIT, preguntamos a la Secretaría de Economía del gobierno federal cuestiones relativas al proyecto minero de Capulálpam de Méndez. Por ejemplo, indagamos si al otorgar las concesiones buscaron hacer cumplir la obligación del gobierno de mejorar «las condiciones de trabajo y del nivel de salud y educación de la comunidad»,<sup>3</sup> o si evaluaron la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas pueden tener sobre este pueblo.<sup>4</sup> Las respuestas de la entidad pública intentaron evadir o eludieron sus obligaciones, pero amparadas en la legalidad secundaria. Por ejemplo, «la Dirección General de Minas hace de su conocimiento que, en términos de la Ley Minera, la expedición de concesiones mineras no tiene como condicionamiento la entrega de propuestas para el mejoramiento de las condiciones de los dueños de la superficie».<sup>5</sup> En ese mismo tenor, negaron su responsabilidad de consultar a los pueblos afectados y de contar con estudios sobre los impactos sociales, espirituales y culturales, aduciendo leyes secundarias para burlar la Constitución.

## **Los pueblos y su organización**

En este apartado describimos las condiciones sociales, económicas y culturales de las comunidades que inciden en el campo de disputa por los recursos que están en juego y que de alguna forma los articulan en sus proyectos de resistencia para que las decisiones sobre su territorio imperen frente a las definiciones del Estado-proyecto neoliberal.

Las disputas analizadas toman diferentes rutas por cuanto se vinculan con la historia y las circunstancias que definen cada una de estas comunidades. El contexto social, político y económico marca el rumbo de sus

<sup>3</sup> Artículo 7, fracción 2 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>4</sup> Artículo 15, fracción 2 del Convenio 169 de la OIT.

<sup>5</sup> Solicitud 0000400180211.

estrategias y las respuestas de empresarios y funcionarios públicos. Así, aunque estos factores en apariencia son externos a la discusión sobre los derechos, marcan de manera ineludible la ruta que deben seguir las acciones de defensa legal y las posibilidades de éxito de cada emprendimiento, logrando de manera efímera un Estado de derecho que se toma en serio la autonomía de los pueblos.

Las comunidades en torno a la presa Cerro de Oro

En el caso de Cerro de Oro, existen cuatro pequeños ejidos involucrados: Los Reyes (300 habitantes), Santa Úrsula (847 habitantes), Paso Canoa (1155 habitantes) y Cerrito (415 habitantes).<sup>6</sup> Las comunidades están poco articuladas entre sí, y sus identidades indígenas son muy variables.

Las cuatro comunidades se reivindican como chinantecas;<sup>7</sup> sin embargo, en el campo pudimos notar que en la actualidad Paso Canoa, Santa Úrsula y Los Reyes están en un proceso de reinención de tradiciones. Por ejemplo, en Santa Úrsula han reintroducido una fiesta tradicional asociada a su santa patrona, que había dejado de realizarse hacía más de diez años. Sin embargo, como es una comunidad donde conviven múltiples religiones, han preferido que las festividades no se den en torno a lo religioso; así, aunque es una fiesta «tradicional», no existen mayordomías, no hay procesiones ni peregrinaciones, no hay danzas ni otro tipo de representaciones rituales y la fiesta principal es un jaripeo.<sup>8</sup> En contraste, según el criterio lingüístico, vemos que en Cerrito 91.6% de su población habla el idioma chinanteco, mientras que en Paso Canoa es solo 11.9%, incluso por debajo del municipio de Tuxtepec en conjunto, del que forma parte.

El dato es relevante para el argumento del trabajo porque, como veremos, la falta de identidad común y organicidad interna, como condiciones de estatalidad, obligaron a que en este proceso fueran centrales las redes

<sup>6</sup> Datos del Censo General de Población y Vivienda (INEGI 2010).

<sup>7</sup> Es uno de los 16 grupos étnicos reconocidos en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

<sup>8</sup> Una fiesta con suertes ecuestres, doma de toros y apuestas.

coyunturales que las comunidades construyeron con organizaciones civiles nacionales e internacionales; es decir, un recurso central para apuntalar su proyecto fue la fuerza y el dinero de estas organizaciones civiles. En contraste, en el caso de Capulálpam, estas redes son importantes pero su peso relativo en el éxito de su lucha es mucho menor, ya que lo que hemos definido como condiciones de estatalidad de Capulálpam se basan en su fuerte organización interna y su poderosa noción ideológica de comunidad como proyecto de estado propio que se articula con otros niveles de gobierno y su control territorial.

Ahora bien, aun con sus diferencias y dificultades organizativas, las cuatro comunidades que se opusieron al proyecto hidroeléctrico han logrado poner freno a las empresas, pero no usando las instituciones previstas por las leyes nacionales, sino que se ampararon en derechos sustantivos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, como veremos con más detalle. De este modo, han usado la regulación interna de la OPIC (Overseas Private Investmen Corporation), organismo financiero internacional del gobierno de los Estados Unidos, que suministró los recursos a las empresas para este proyecto.

La comunidad de Capulálpam de Méndez y la minería

Capulálpam es una comunidad tradicional, con una poderosa y antigua organización comunitaria zapoteca de la sierra y una fuerte identidad local compartida por sus miembros. Según sus propios datos, basados en la tradición oral y la arqueología de sus lugares sagrados, fue fundada entre 1200 y 1400 d.C. La comunidad cuenta con títulos primordiales de 1599, que dan fundamento a sus demandas contemporáneas de respeto a sus territorios. Desde la época colonial existe actividad minera; la explotación de las minas de oro en la colonia se basaba en *los repartimientos*, un sistema impositivo colonial que obligaba a los pueblos a aportar trabajadores para las empresas de la corona (Cosmes y comuneros 2010).

Esta comunidad zapoteca tiene en la actualidad 1467 habitantes. Se localiza en la sierra Juárez de Oaxaca, al sur del distrito de Ixtlán de Juárez,

a 70 kilómetros al noroeste de la ciudad de Oaxaca, con la cual se comunica a través de una carretera pavimentada. Capulálpam cuenta con cuatro empresas comunitarias: una forestal, una de ecoturismo, una trituradora de grava y una purificadora de agua.

La vida de Capulálpam durante casi todo el siglo xx estuvo ligada a la minería. Existen concesiones mineras y acuíferas desde el siglo xix. En el recuento que en la actualidad los comuneros hacen de lo que fue la actividad minera, consideran que la mina trajo enfermedad, explotación y deprecación de los recursos naturales del pueblo. No obstante, es probable que su pasado minero les permitiera un despegue social y económico. En la actualidad, esta comunidad tiene muchos profesionistas y buenos niveles educativos a nivel regional, así como bajos indicadores de pobreza en comparación con comunidades vecinas. Aunque su historia está muy ligada a la minería, llevan más de dos décadas sin actividad minera y todo indica que así quieren seguir:

Les debe de quedar muy claro, Capulálpam es y será un territorio libre de la minería, pase lo que pase no vamos a permitir que vuelva la minería. Pueblo y autoridades no lo vamos a permitir, nuestra asamblea ya nos marcó la ruta. Estamos unidos, no hay divisiones, estamos muy claros y muy sólidos, muy fuertes y sabemos que con toda nuestra fuerza vamos a mantener esta lucha, nuestra unidad es lo que permite que no haya minería ahorita en Capulálpam y no la va a haber nunca (Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam de Méndez, registro septiembre de 2010).

La suspensión de las actividades mineras en la década de 1980, cuando los precios del oro cayeron, les permitió hacer una reconversión económica y expandir sus potencialidades naturales y organizativas propias a través de las empresas comunales.

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

de nuestro pueblo y lo vamos sacando adelante, la verdad ahora el pueblo está muy bien (vecino de Capulálpam de Méndez, registro septiembre de 2010).

El 24 de abril de 2007, las autoridades de Capulálpam lograron movilizar a 350 comuneros a la ciudad de Oaxaca para demostrar su rechazo a la reapertura de la mina (Aquino 2009), pero esta no fue la primera vez que mostraron capacidad colectiva de defensa. Desde la década de 1970, la gente de Capulálpam ha luchado por sus derechos colectivos, confrontando a la empresa papelera estatal FAPATUX por el control de sus recursos forestales, lo que les permitió detener la explotación que esta empresa hacía de sus bosques.

## **Los casos**

En este apartado buscamos explicar desde diferentes perspectivas la racionalidad de los conflictos y cómo esta lleva a las comunidades a organizar una defensa de sus derechos, frente a las pretensiones empresariales de aprovecharlos. Nos interesa contrastar el papel que juega el gobierno del Estado neoliberal y los recursos desplegados por las comunidades para construir una estatalidad basada en sus derechos. Desde este enfoque, las ideas de desarrollo económico que sustenta el gobierno actual chocan con la noción que tienen las personas dentro de los pueblos sobre un proyecto propio de vida buena. A su vez, estas disputas generan contradicciones y confrontaciones entre los actores locales que intentan construir una hegemonía local (Portelli 1973), aunque esta no aspire a un carácter permanente y estable.

El caso de la presa Cerro de Oro

Para poner en contexto este caso, debemos explicar que la presa Cerro de Oro o Miguel de la Madrid se construyó en la década de 1980 y fue inaugurada en 1989, pero el decreto fue aprobado desde 1972. La obra sirve para represar los ríos Santo Domingo, San Juan Evangelista y Tesechoacán, y era

parte de un plan de mayores alcances formulado en 1974 por la Comisión del Papaloapan para crear un sistema de presas en toda la cuenca. El proyecto buscaba aumentar la capacidad de generación de la hidroeléctrica instalada en la presa Temascal o Miguel Alemán, con la cual está interconectada. Asimismo, procuraba la protección contra inundaciones, la creación de proyectos piscícolas y acuíferos y el desarrollo de distritos de riego (Hic-AL 2010).

Aunque en esa época se tomaron algunas medidas para la indemnización de los pobladores afectados por la construcción de la presa (Ewell y Poleman, 1980), en particular el Comité de reacomodo, estas nunca se cumplieron. Las afectaciones fueron tan impresionantes que hasta la fecha existe una conciencia de injusticia en los pobladores de la región. Los efectos de la construcción fueron más de 26 000 indígenas chinantecos desplazados, lo que significó un verdadero etnocidio, pues los ubicaron en zonas selváticas que les significaron enfermedad y hambre (Bartolomé y Barabas 1990; Hic-AL 2010).

El episodio más reciente del caso inició en 2007, cuando la compañía Electricidad de Oriente S. de R.L. de C.V., asociada con las empresas Comexhidro de capital nacional y la estadounidense Conduit Capital Patners, iniciaron gestiones para instalar, en la cortina de la presa mencionada, una minihidroeléctrica que generaría 14.5 megawatts al tomar 30 metros cúbicos por segundo de Cerro de Oro.<sup>9</sup> Este proyecto, financiado por la OPIC, es parte del proyecto Latin Power III, una estrategia de generación de energía para compañías trasnacionales asentadas en México y el Caribe. Uno de los rasgos clave de la expansión del capitalismo contemporáneo es el control de la generación de energía a nivel internacional (Ceceña 2002).

El proyecto original tomaría el agua en la cortina de la presa y la conduciría por inmensos tubos hasta llevarla a un cuarto de máquinas, donde unas turbinas generarían energía eléctrica para después depositar el líquido

<sup>9</sup> Electricidad de Oriente S. de R.L. de C.V. «Manifestación de Impacto Ambiental modalidad Particular del Proyecto Hidroeléctrico Cerro de Oro».

en Arroyo Sal,<sup>10</sup> que es un lugar de captación de agua potable, recreativo y de pesca, tanto para Los Reyes como para Santa Úrsula y Paso Canoa.

El proyecto también incluía una subestación de elevación de voltaje, una tubería de presión y líneas de transmisión eléctrica para conducir la energía de la subestación que sería construida en Benito Juárez o Sebastopol, Tuxtepec. Las líneas de conducción eléctrica atravesarían las tierras de Santa Úrsula y Paso Canoa, pero dicha intención nunca fue notificada a las autoridades.

El inicio de los trabajos implicó el uso de maquinaria pesada y explosivos para desmontar la tierra, lo que alertó a los pobladores, quienes posteriormente se enteraron de que serían modificados sus paisajes y sus hábitos recreativos alrededor de Arroyo Sal, pero sobre todo que sería alterada su única fuente de agua potable. Los derechos a la información previa, el respeto a los territorios indígenas y a la consulta estaban absolutamente excluidos del proyecto, y durante las negociaciones pensaron que bastaría con las palabras mágicas «desarrollo», «crecimiento» y «fuentes de empleo» para que la gente aceptara cargar con las pérdidas y aplaudiera los beneficios que obtendrían las empresas. En palabras de Braudel:

Como privilegio de una minoría, el capitalismo es impensable sin la complicidad activa de la sociedad. Constituye forzosamente una realidad de orden social, una realidad de orden político e incluso una realidad de civilización. Porque hace falta, en cierto modo, que la sociedad entera acepte, más o menos conscientemente, sus valores; pero no siempre es este el caso (Braudel 1986:71).

Es importante destacar el papel de la Comisión Reguladora de Energía, entidad del gobierno federal encargada de conceder a particulares la generación de energía, que concedió el permiso RES/263/2009 para autogeneración. Autorizaba al respecto a las empresas Plásticos Envolventes (1.50 MW), Envases Universales de México (3 MW) y Envases Innovativos (11 MW).

Uno de los puntos cuestionables del proyecto tiene que ver con que empresas privadas usarían un bien público, como lo es la presa Cerro

<sup>10</sup> Proyecto presentado por las empresas a los representantes de las comunidades inconformes.

de Oro, en detrimento de las comunidades locales, mientras que todos los beneficios se quedarían en manos de las compañías privadas, y todo con la anuencia del gobierno mexicano. Este es el claro ejemplo del modelo capitalista que enfrentamos en la actualidad; como señala Harvey (2008:199): «los intereses del Estado y los del gran capital monopólico se asocian estrechamente, y se desarrolla un estatismo de bienestar basado en la clase».

La alianza entre los empresarios y el gobierno federal, supuesta cabeza del Estado mexicano, se reflejó en la fácil obtención de permisos de la CFE, la Comisión Nacional del Agua (Conagua) que es la responsable del manejo de la presa, y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnat). Incluso la asamblea de ejidatarios y el Comisariado de Bienes Ejidales de Los Reyes, tras haber recibido fuertes cantidades de dinero para tal efecto, dieron la calidad de «ejidatarios» a los empresarios Mauricio Justus Villarreal y Carlos Jinich Ripstein, de la empresa Electricidad de Oriente, para que pudieran usar los predios del ejido. Este trámite fue avalado por la Procuraduría Agraria y registrado en el Registro Agrario Nacional.

A todas y cada una de estas dependencias se les cuestionó, a partir de solicitudes de información sobre la protección de los derechos indígenas e incluso derechos ambientales, sobre el otorgamiento de los permisos que, en sus relativas competencias, entregaron. Las respuestas fueron ambiguas y evasivas, porque a nadie se le ocurrió estar obligado a respetar los derechos humanos. La mayoría de las dependencias aducen inexistencia de la información, otras se declaran incompetentes y remiten a terceras partes. Por ejemplo, a la pregunta de si se realizó una consulta antes de entregar los permisos, la CFE remite a la Conagua, la Secretaría de Energía al municipio de Tuxtepec, y otras como Relaciones Exteriores, Gobernación y la Semarnat remiten a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); a su vez, la CDI se declaró incompetente. En relación a la pregunta sobre la situación de seguridad de la presa, argumento fundamental para saber si se puede o no hacer una obra peligrosa para la vida de miles de personas, la Conagua entregó un informe de 2003; no hay datos más recientes.

Una de las instancias que defendió con mayor ahínco el proyecto fue la Comisión Reguladora de Energía (CRE), que es un órgano administrativo

desconcentrado de la SENER, creado por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari el 4 de octubre de 1993 en pleno auge de las reformas neoliberales. La CRE buscó ser un órgano técnico autónomo que regulara, de manera

transparente, imparcial y eficiente, las industrias del gas, de los refinados, derivados de hidrocarburos y de electricidad, generando certidumbre que aliente la inversión productiva, fomentando una sana competencia, propiciando una adecuada cobertura y atendiendo a la confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios, a precios competitivos, en beneficio de los usuarios.<sup>11</sup>

La CRE tuvo participación activa en las negociaciones, mientras que sus funcionarios advirtieron que en México no existían derechos colectivos y también amenazaron a los ejidatarios con tener que pagar millones de dólares a los empresarios cuyo negocio se estaba viendo amenazado. Cuando se les cuestionó sobre las deliberaciones y consideraciones que tuvieron para otorgar los permisos al proyecto, respondieron que a la solicitante, la empresa Electricidad de Oriente, se le exentó de pago por el otorgamiento del permiso, por tratarse de agua para energía renovable destinada al aprovechamiento de entes privados (socios de la solicitante), argumentando que:

el abasto oportuno y eficiente de energía eléctrica es uno de los pilares en que se apoya el desarrollo del país, y constituye una condición necesaria para alcanzar las metas de crecimiento [...]. Que el proyecto se ajusta a los criterios y lineamientos de la política energética nacional, no resulta inconveniente para el país y no afecta la seguridad, eficiencia y estabilidad del servicio público de energía eléctrica, por lo que, en términos del inciso b) de la fracción I del artículo 36, en relación con el artículo 36-bis, ambos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la Solicitante asumió el compromiso de poner a disposición de la Comisión Federal de Electricidad los excedentes de producción de energía eléctrica.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Misión de esta dependencia, consultable en la página web de la Secretaría de Energía.

<sup>12</sup> Solicitud de información 204009.

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

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

El proyecto empezó a concretarse a principios de 2010, cuando iniciaron las obras de construcción. Con fuertes cargas explosivas y en un radio cercano a la cortina de la presa, fue iniciado un proceso de devastación de árboles y todo lo aledaño a Arroyo Sal.

En un recorrido posterior por las zonas de deforestación, con ejidatarios, empresarios y los mediadores de la OPIC —los funcionarios gubernamentales no quisieron ir— entre árboles derribados, cráteres en la tierra y enormes piedras esparcidas, tuve una breve charla con uno de los empresarios. Cuando pregunté ¿qué opina de estos daños?, él respondió «ah, pero no nos dejan terminar. Al final todo esto va a quedar mucho más bonito de como estaba, los voy a llevar a otras presas que hemos hecho y podrán ver cómo dejamos, pasto, árboles, realmente bonito». Frente a la pregunta ¿pero las especies que se mueren, como la pepesca, las tortugas? respondió:

¿Cuáles especies?, tenemos los estudios que dicen que no hay afectación a especies y son de la UNAM. ¿También van a dudar de la UNAM? Además, los avala la Semarnat, aquí nomás está el dicho de esta gente. Pero mire, incluso si quieren tortuguitas o pescados se los podemos poner, nomás que nos dejen trabajar

y verán cómo esto queda, todo eso se puede, pero si no nos permiten avanzar pues... así se va a quedar (entrevista, registro 2 de junio de 2011).

Los pobladores de las cuatro comunidades temían que las potentes detonaciones dañaran la cortina de la presa, lo que ocasionaría una verdadera catástrofe en la región, y se quejaban de la contaminación con cemento que estaban causando en el arroyo. Un emisario de los afectados contactó a Guillermo Padilla, investigador del CIESAS, y unas abogadas de una ONG estadounidense denominada Accountability Counsel. Formaron un equipo e hicieron trabajo de campo para recabar la información necesaria sobre las violaciones al caso, y el 10 de noviembre de 2010 presentaron una queja, mediante el mecanismo de controversia previsto por la Oficina de Rendición de Cuentas de la OPIC. La queja se presentó junto con organizaciones civiles mexicanas, entre las que destaca Fundar Centro de Análisis e Investigación, en representación de las comunidades de Santa Úrsula y Paso Canoá. Las autoridades de Los Reyes, que habían recibido indemnizaciones y otros beneficios, no quisieron firmar bajo la amenaza de que tendrían que devolverlos. Cerrito estaba menos involucrada en el proceso, pero a través de un añadido, del 17 de enero, se incluyó como peticionaria en la queja.

La Oficina de Rendición de Cuentas de la OPIC está encargada de resolver los conflictos que surgen con frecuencia entre comunidades afectadas por los proyectos de inversión y los inversionistas favorecidos con los créditos de la OPIC. La Cámara de Diputados de Oaxaca también fue notificada, a través de la diputada de ese distrito Ángela Hernández Solís, y llamaron a los empresarios a explicar la situación del proyecto. En este contexto, la OPIC decidió suspender el crédito y abrir un proceso de negociación entre afectados y empresarios; así, la obra fue detenida en febrero de 2010.

Vemos que en México ninguna autoridad veló por los derechos de los pueblos que el propio Estado mexicano ha reconocido; el caso no se judicializó en México, ya que probaron las reglas internas de un organismo financiero de los Estados Unidos. Como señala Roux (2005:234): «la nueva configuración estatal intenta sustituir la vieja legitimidad corporativa con

una nueva legitimidad democrática. Y, sin embargo, el nuevo poder del capital financiero, que destruye a su paso las soberanías estatales y socava el control estatal de las economías nacionales, produce un vaciamiento de las instituciones democráticas restauradas».

Se abrió entonces una etapa de diálogo entre la empresa y las comunidades afectadas, que constó de cuatro grandes reuniones. Entre el 5 y el 11 de enero de 2011, enviados de la OPIC realizaron asambleas con representantes de las comunidades y otros actores, y determinaron que había condiciones para la negociación. Siguió los preparativos, y a principios de marzo se decidió que los pobladores de Los Reyes podrían intervenir en el proceso de negociación.

El 11 de marzo se realizó el primer encuentro, en el que se acordó que la empresa detendría todas sus actividades en la región. Las comunidades estaban logrando la estatalidad a la que el gobierno mexicano renunció. La empresa iniciaría los estudios para hacer un proyecto alternativo que no afectara a Arroyo Sal. Se buscaría a un experto sobre seguridad de presas y la empresa entregaría todos los permisos, licencias y estudios sobre el proyecto, para conocimiento de los afectados.

Entre mayo y junio hubo nuevos estudios, pero el experto seleccionado resultó refutado por los pueblos, pues sus exámenes no tuvieron como base elementos de información técnica, sino solo sus observaciones. El 20 de julio el experto presentó resultados definitivos que afirmaban la seguridad de la cortina de la presa y confirmaba que el manantial de Arroyo Sal sería dañado por el proyecto planteado en principio, lo que inicialmente fue negado por las empresas.

El experto acudió a las comunidades en noviembre para ratificar su peritaje. Los resultados no convencieron a los representantes de las comunidades, quienes fueron calificadas como intransigentes y beligerantes por los empresarios y por algunos funcionarios federales. La empresa también propuso un diseño alternativo, pero tampoco convenció a los afectados, quienes sintiéndose con poder de decisión se negaron a la reapertura de la obra.

A partir de este momento se convocó a las instancias del gobierno oaxaqueño para continuar con la mediación. La CRE, la Conagua y la Semarnat en seguida mostraron su anuencia para evaluar el nuevo proyecto

y seguramente volver a dar los permisos. A pesar de que en las negociaciones internas con las comunidades Los Reyes manifestó adherirse al rechazo del proyecto, en el momento de las resoluciones finales volvió a estar de acuerdo con la propuesta. Pero Paso Canoa y Cerrito se negaron de manera rotunda, mientras Santa Úrsula se sumó a la negativa, aunque por momentos algunos de sus líderes ejidales fueron ambiguos.

Uno de los temas que este caso deja al descubierto es hasta dónde puede llegar la imparcialidad de los expertos que hacen los estudios de impacto. Forman parte de un reducido círculo de consultores que frecuentemente son contratados por las empresas para darles este servicio. Esta situación pone en entredicho su autonomía e imparcialidad, dado que un dictamen negativo en un círculo profesional tan cerrado y en una situación de tanta concentración de capitales puede provocar que no vuelvan a ser contratados por las poderosas empresas que se articulan con el modelo de Estado imperante.

El especialista contratado para dictaminar la seguridad de la presa contaba con todas las acreditaciones. El doctor Raúl Flores Berrones sostuvo que la presa Cerro de Oro es sumamente segura; sin embargo, reconoció que los instrumentos para medir los posibles cambios estructurales y los movimientos de la cortina de la presa son obsoletos, cuando no inexistentes. ¿Cómo pudo determinar la seguridad de la presa entonces?, ¿con su experiencia y observación? La única forma de saber que no hay asentamientos en la cortina es mediante la revisión de los llamados testigos externos, que son unos marcadores colocados a lo largo y ancho de la cortina, y cuyo funcionamiento es responsabilidad de la Conagua. La institución también reconoció que este instrumental ya no funcionaba y puso en duda su reparación a corto plazo; no obstante, no tuvieron empacho en dar los permisos que fueran necesarios. El experto también reconoció que otros equipos como los inclinómetros y los piezómetros, también indicadores de la mecánica de la presa, funcionaban de manera adecuada. Explicó que un factor que contribuye a la inseguridad de la presa es la existencia de árboles y arbustos en la cortina, pues sus raíces pueden provocar tubificaciones por donde el agua se filtre y reviente la cortina: «se puede causar en cualquier grieta [generada] por asentamientos diferenciales, temblores o grietas

de tensión, e incluso a partir de hoyos dejados por raíces o troncos podridos. La falla puede ocurrir desde el primer llenado o después de varios años de construida la presa». <sup>13</sup> En una visita conjunta con el propio doctor Flores Berrones todos observamos que la cortina de la presa estaba llena de matorrales y arbustos creciendo impunemente en su superficie. También reconoció que no existe en la presa un sismógrafo para reportar temblores que pudieran afectarla, esto en una zona que es de reconocida actividad sísmica. Pese a todo, determinó que la seguridad de la presa es incuestionable; pese a todo, las comunidades se quedaron con muchas dudas.

Otro experto fue el ingeniero Ismael Morales Méndez, exfuncionario de la Conagua, quien igualmente indicó que las detonaciones no habían perjudicado el desempeño de la presa, pues no se rebasaron el máximo permisible por las normas internacionales. Explicó que el tope de velocidad de partículas en una explosión es de cinco centímetros por segundo, mientras que en el caso revisado no excedió los 0.7 centímetros por segundo. La gente de las comunidades no pareció muy convencida con los argumentos científicos, máxime que la información provenía de la propia empresa, ya que la Conagua tenía averiado el instrumental para hacer estas mediciones.

Así pues, el perito concluía que la obra era confiable, pero la gente de las comunidades no estaba convencida. En el contexto de dicha reunión se dio este diálogo entre un ejidatario de Paso Canoa y el experto.

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

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

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

—Solo les puedo pedir que confíen en mí (entrevista, registro 12 de noviembre de 2010).

<sup>13</sup> Exposición del doctor Raúl Flores Berrones. Registrada el 3 de junio de 2003.

La respuesta formal de las tres comunidades —excepto Los Reyes—, luego de conocer los estudios y el nuevo proyecto, fue que no aceptarían la reanudación de las obras. Así habían creado las condiciones para hacer valer sus derechos, sin apoyo del gobierno mexicano, o a pesar de él. Ellos estaban siendo la cara del Estado mexicano en este momento, ellos habían construido un momento de estatalidad. Los representantes de los pueblos afirmaron que la actitud y el proceder de las empresas les causaban desconfianza y no podían arriesgar la seguridad de sus hijos y su región, ante estas propuestas poco claras. De hecho, un vecino de Los Reyes reconoció que con el dinero de su indemnización pensaba irse de la región para darle estudio a sus hijos.

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

Ante esta situación, las empresas y las agencias de financiamiento cabildearon con el entonces gobernador de Oaxaca, Gabino Cué, para que fuera él quien convenciera a las comunidades. El funcionario, proveniente de un partido de izquierda, afirmó que respetaría la decisión del pueblo, pero exigió que se aceptara la realización de nuevos estudios ahora sí supervisados por el gobierno y con un carácter verdaderamente independiente. Esto no ocurrió durante el ineficaz gobierno de Gabino Cué. Hacia finales de 2016, el proyecto seguía parado, quizá en espera de las nuevas definiciones que provee la reforma energética del gobierno federal del PRI y el regreso de ese partido al gobierno estatal.

### El caso Capulálpam de Méndez

Después del largo periodo de inactividad minera, los comuneros de Capulálpam, asesorados por profesionistas originarios del mismo pueblo, detectaron los proyectos para reactivar la mina. Con plena conciencia del momento extractivista que se vive en México, las autoridades locales iniciaron un fuerte proceso organizativo para resistir a su reinstalación. En

Capulálpam se han dado sobre todo manifestaciones de fuerza social, pero las han alternado con algunas acciones legales.

En junio de 2006 presentaron una denuncia ante las autoridades ambientales por la contaminación de sus mantos freáticos, argumentando derechos ambientales y señalando, de paso, la protección a su identidad étnica. La evidencia de lixiviados contaminantes, incluso con la mina inactiva, hicieron que la Procuraduría Federal del Medio Ambiente (Profepa) clausurara parcial y temporalmente las instalaciones y la maquinaria de la mina, hasta que la minera contara con una nueva autorización en materia de impacto ambiental. No obstante, la empresa realizó de inmediato algunas actividades de mitigación y volvió a mantener los bajos niveles de operación con que se ha sostenido, que consiste sobre todo en bombear el agua subterránea de las minas y de alguna forma mostrar que la concesión sigue vigente.

Aunque la comunidad se ha impuesto en su negativa frente a la minería, y que la empresa se vio obligada a suspender sus labores de exploración, las concesiones mineras otorgadas por la Secretaría de Economía se mantienen vigentes hasta por 50 años y son prorrogables. Como señalaba un funcionario de la delegación de la Secretaría de Economía en Puebla: «eventualmente debemos dar plena certeza a los inversionistas que arriesgan mucho dinero para saber si hay o no hay el mineral, y luego para poner la infraestructura que les permita explotarlo; sería muy grave que luego no pudieran ver los dividendos de su obra» (entrevista, registro marzo de 2010). La perspectiva de este funcionario representa el proyecto del Estado como garante del libre flujo del gran capital.

Este sesgo en la perspectiva del Estado es claramente detectado por la comunidad de Capulálpam, cuyo obvio interés en revocar las concesiones enfrenta muchas dudas sobre las posibilidades de lograrlo. Por esta razón, la comunidad ha tenido alianzas efímeras con especialistas jurídicos que pudieran llevar adelante sus juicios, y han optado por tener más confianza en sus propias condiciones para crear estatalidad a partir de su organización y cohesión comunitaria, para lo cual utilizan alianzas con organizaciones sociales y algunos actores políticos, e incluso emplean menos los recursos materiales y simbólicos que ofrece el gobierno. Algunos de los líderes más influyentes de la comunidad tampoco tienen plena confianza en los agentes

externos con quienes construyen alianzas; en particular, dudan de los abogados que representan un orden estatal que confronta su proyecto colectivo. Los comuneros de Capulálpam desconfían de las posibilidades de una estrategia jurídica, y demuestran que para conseguir sus objetivos dependen menos del discurso jurídico formal que de su propia capacidad basada en el control territorial e ideológico de su gente (Melossi 1992).

Los documentos jurídicos que se han producido en Capulálpam aducen el otorgamiento irregular de las concesiones, porque pasaron por alto el respeto al derecho a la consulta (consagrado en el Convenio 169 de la OIT) y la participación de los pueblos indígenas en lo que tiene que ver con sus tierras y territorios, derecho consagrado en el mismo ordenamiento. A principios de 2000, luego de que la comunidad se percatara de la inminente reactivación de la minera, efectuaron decenas de reuniones de los principales y asambleas generales, hicieron un balance de los costos y los beneficios que les trajeron las décadas de minería y que marcan la historia reciente de la localidad, y comprendieron que era vital para su continuidad como pueblo oponerse a la multicitada reactivación del proyecto. Esto permitió que dentro de la comunidad se levantara un importante movimiento en contra de la extracción minera y la contaminación de sus recursos hídricos:

Desde ese momento hemos estado decididos, pueblo y autoridades, vamos juntos a rechazar este proyecto y cualquier otro, porque si la mina regresa se va a acabar nuestra agua, nuestro bosque y lo principal, nuestra organización de la que nos sentimos muy orgullosos todos aquí (ciudadana de Capulálpam, registro 24 de septiembre de 2010).

Ante la movilización, el gobierno del Estado interviene intentando comprar líderes, amenazando a otros, y ofreciendo recursos públicos a la comunidad, a cambio de la anuencia a la explotación: «varios de nosotros recibimos llamadas de amenaza en ese tiempo, era la época de Murat y estaban muy duros contra nosotros» (asesor de Capulálpam, originario del pueblo vecindado en Oaxaca, registro 16 de octubre de 2009). Todas estas circunstancias llevaron a la comunidad a buscar el campo jurídico, siguiendo las leyes del Estado mexicano, para dar la batalla contra el proyecto neoliberal.

En la evaluación de los propios comuneros, además de violar sus derechos territoriales, la minería ha afectado el medio ambiente. Miembros del Comité de Defensa afirman que la mina busca apoderarse de abastecimientos claves del agua del municipio. Aluden a la desaparición de trece manantiales de abastecimiento y cultivo, contaminación del suelo con plomo y bifenilos policlorados (sustancias ya prohibidas en otros países), así como la contaminación al río Grande (entrevista con exautoridad agraria, registro 4 de noviembre de 2010).

En una conversación con un funcionario del gobierno del estado de Oaxaca sobre el tema de la mina de Capulálpam, él me explicaba que, si se hace una evaluación de costos, por ahora es poco factible que la empresa quiera hacer valer sus concesiones, pero que «tarde o temprano lo van a hacer, nadie deja enterrado su dinero por siempre, seguramente estarán esperando el momento oportuno» (director de la Secretaría de Finanzas del gobierno del estado, registro 18 de abril de 2011).

Otro argumento determinante en el proceso de Capulálpam es relativo al derecho agrario, materia muy representativa de un momento de la historia en que el Estado mexicano representaba otro modelo, otro proyecto político y de articulación con la sociedad civil. La mina Natividad se encuentra dentro del territorio comunal de Capulálpam, y no es posible explotar el subsuelo (propiedad de la nación, según la ficción jurídica) sin usar el suelo que desde el punto de vista agrario pertenece a la comunidad.

Vemos entonces que la idea de que existen bienes de la nación —en el modelo de Estado que ha abandonado el gobierno, nación era sinónimo de pueblo— genera la creencia de que son bienes de todos los mexicanos, administrados por el gobierno a nombre de estos. Sin embargo, la reforma neoliberal conlleva otra noción, que admite la idea de que «la nación mexicana» no existe, nunca existió; ahora el gobierno ya no es constructor de la identidad nacional, sino una especie de gerente que está ahí para garantizar a las personas tener ingresos y acceso al consumo, y no se ocupa de otras dimensiones de su ser, como la identidad, por ejemplo; en este sentido, la educación pública no forma sujetos en un sentido integral, sino trabajadores de nivel medio y bajo que a la vez serán consumidores de nivel medio y bajo. Esta perspectiva refuerza la idea de que la sociedad nacional se ha

compuesto históricamente de muchos pueblos o naciones sujetas a un orden impuesto. En el modelo de Estado nacionalista, ese orden parecía tener un lugar de inclusión para los miembros de estos pueblos, en la medida en que se «convierten» en «nacionales» mexicanos; sin embargo, otro efecto de la reforma neoliberal es que estos espacios de inclusión se van borrando paulatinamente, y solo tendrán lugar quienes compitan por puestos de trabajo precarizado. Muchos deberán irse del país y otros serán carne de cañón de la economía del crimen.

Frente a este «nuevo des-orden», la idea de representatividad del Estado se debilita y con ello se cuestiona cada vez con más fuerza su legitimidad como «administrador» de los bienes de la nación. En este nuevo modelo de Estado, los territorios no pueden ser del gobierno, porque el gobierno es de las grandes elites comerciales y no de la «nación»; por ende, la titularidad de los recursos «nacionales» no puede quedar en manos del gobierno, sino de quienes lo habitan y durante siglos se han reproducido material y simbólicamente en esos territorios, es decir, «los pueblos».

En el caso de Capulálpam, sus habitantes y sus líderes lo tienen muy claro, y saben que hay fragmentos de legalidad que amparan su perspectiva; es decir, los «restos» del derecho agrario mexicano y los derechos indígenas emergentes recogidos en el Convenio 169 de la OIT para el tema de territorios y consulta. Vemos entonces que el caso Capulálpam ofrece distintas vías de tipo legal para abordarse, enmarcadas en modelos de Estado contradictorios, pero coexistentes en el marco actual. Cada una de estas vías legales plantea la posibilidad de distintas estrategias para que el sujeto colectivo logre la justiciabilidad de los derechos que le han sido violados por el otorgamiento de las concesiones, aunque no estén en ejecución. Hasta el momento, el caso se encuentra en un compás de espera, dado que la mina no ha reabierto, pero las concesiones siguen vigentes.

Los actos gubernamentales que violan los derechos indígenas son los títulos de concesión minera de exploración y explotación<sup>14</sup> otorgados por la Secretaría de Economía a las empresas mineras Continuum Resources Inc.,<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Concesiones número 212068, 211287, 222595, 222829, 215326, 215327, 217517, 217519, 218456, 228264 y 229091.

<sup>15</sup> Concesión transferida a la empresa Sun Dance Minerals en el 2012.

la Compañía Minera Natividad y Anexas, S.A. de C.V. y al señor Fausto Calvo Sumano. Las autoridades responsables de estas concesiones son sobre todo federales; sin embargo, ninguna asume responsabilidad en la garantía de los derechos de los pueblos indígenas. En particular son responsables los secretarios de Economía, de Relaciones Exteriores y de Gobernación (como autoridades ordenadoras), así como el coordinador general de Minería, el director general de Minas y el director de Cartografía y Concesiones Mineras (como autoridades ejecutoras).

La Secretaría de Gobernación —con absoluto desconocimiento de sus obligaciones— considera que no le corresponde garantizar los derechos de los pueblos indígenas; en otras palabras, traslada a las entidades federativas la obligación de respetar la Constitución y los tratados internacionales.<sup>16</sup> Por su parte, la Secretaría de Economía considera que ellos deben acatar la Ley de minas, y esta no los obliga a consultar a nadie, por lo que sugiere acudir a la CDI o a la Semarnat.<sup>17</sup> La CDI y la Secretaría de Relaciones Exteriores se declaran incompetentes y le regresan la pelota a la Secretaría de Economía.<sup>18</sup>

En relación con el derecho a la consulta libre, previa e informada, nadie se hace responsable de consultar ni de salvaguardar los derechos indígenas. Nadie responde por hacerles consultas para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, como lo mandata la Constitución. En general, el Estado neoliberal oscila entre un engorroso burocratismo, una ignorancia patente y la consabida indiferencia a la suerte que pueden correr los pueblos. El proyecto económico marca la pauta y los derechos de los pueblos están subordinados.

Pero, a pesar de su fuerza y apariencia, el modelo de Estado neoliberal no es el único que coexiste entre los actores sociales y gubernamentales, por lo que las comunidades retoman fragmentos de un modelo de Estado pluricultural que, dado el derecho de libre determinación, puede interpretarse como plurinacional, y que se asocia con algunos fragmentos de lo que queda del Estado nacionalista. En este sentido, las demandas que ha encabezado Capulálpam tienen pleno asidero constitucional y convencional, de

<sup>16</sup> Respuesta a solicitud con folio 0000400180211.

<sup>17</sup> Respuesta a solicitud con folio 000100012521.

<sup>18</sup> Respuesta a solicitud con folio 0062500019211.

manera que es perfectamente factible solicitar la nulidad de las concesiones. Pero la barrera que representa el modelo de Estado neoliberal hace que los compromisos internacionales asumidos por las instancias correspondientes estén supeditados a los intereses económicos de las elites que han tomado a las instituciones y dificulta navegar por sus engorrosos procedimientos.

Teniendo frente a sí este modelo del Estado, la comunidad entiende que sus condiciones para crear estatalidad pueden prescindir del poder Judicial, al menos en este momento. Ensayar un juicio de garantías, en el que se argumentara que las concesiones mineras otorgadas a Continuum Resources y Compañía Minera Natividad, y después vendidas a Sundance Minerals LTD, son actos de autoridad que violan los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad agraria e indígena de Capulálpam, tiene asidero en las leyes y en los modelos de Estado alternos que gravitan en el México contemporáneo y que hacen eco de movimientos sociales globales. Sin embargo, en su valoración sería un acto arriesgado, porque implicaría reconocer la institucionalidad de un proyecto de Estado que se confronta con el propio; quizá el problema es que perderían parte del control de su proceso y se lo cederían a los abogados, jugando en un campo que no es el propio. No obstante, la idea de identificar instituciones como las del poder Judicial, solo en el modelo de Estado neoliberal, es quizá un reduccionismo poco estratégico. Independientemente de ello, una eventual ejecución de las concesiones mineras privaría al pueblo de Capulálpam del disfrute de sus tierras y aguas, y con ello le quitarían la posibilidad de reproducirse como una entidad cultural que conserva, en todo o en parte, sus propias instituciones económicas, políticas, sociales y culturales, tal como lo consagra el artículo 2º de la Constitución.

Podemos concluir que, aunque las demandas de Capulálpam tienen diferentes asideros en el campo jurídico y a partir de ello pudieran representar un triunfo si se aplicaran de manera garantista hacia los pueblos indígenas, hay dificultades claras para que esto se concrete por esa vía. Tales reglas están sujetas a la interpretación judicial y, como vemos, esta siempre dependerá del sesgo ideológico de los jueces, que al final son agentes de alguno de los modelos de Estado que coexisten en la actualidad y están circunscritos a formas disciplinarias que los orientan a los intereses de las

elites que han tomado al Ejecutivo federal y estatal, y con frecuencia contrarios a los intereses de los pueblos (Kennedy 2010). Es muy probable que el modelo neoliberal opere en la mente de los funcionarios (Melossi 1992) y moldee sus intereses económicos y políticos (Bourdieu 1995). Las demandas autonómicas de autogobierno y territorio prefiguran otro proyecto de relación gobierno-sociedad civil-territorio, y Capulálpam siente tener las condiciones para defender este otro modelo, al menos en ese territorio y en este tiempo. El Estado neoliberal aquí no solo muestra sus límites para garantizar los derechos reconocidos a los pueblos, también muestra límites para materializar su proyecto en algunos espacios del país, cada vez en más.

## **Conclusiones**

Los casos aquí expuestos muestran que la defensa de derechos de los pueblos es difícil en un contexto de estatalidad neoliberal, pero su eficacia se puede dar cuando los titulares de los derechos tienen las condiciones para crear una estatalidad alternativa, la cual no necesariamente es contraria a las definiciones normativas vigentes en México. Es decir, que esto no significa una defensa de facto o ilegal, sino la concreción, aunque sea efímera, de otros modelos de Estado en el seno de un proyecto hegemónico —a tal grado excluyente y depredador—, que deja muchos hilos sueltos en el territorio, la organización y la mente de los sujetos que conformaron el viejo modelo de Estado nacional y que impulsan otras opciones de Estado plural.

Las condiciones de estatalidad que pueden tener las comunidades son muy variadas y en general adversas frente a los intereses del gran capital. Como en una ecuación, los diferentes factores deberán balancearse para lograr efectividad en sus propias interpretaciones jurídicas sobre quién decide y dentro de cuáles territorios se toman estas decisiones. Además, es común advertir que las reglas que son legítimas en los territorios para definir la organización colectiva, así como la distribución y el aprovechamiento de los bienes de la naturaleza, están siendo discutidas y reelaboradas con mucha fuerza en las comunidades locales, muchas de ellas indígenas. Cuanto más organizadas, las comunidades pueden depender menos de acciones legales

formales, por lo menos en tanto el gobierno no quiera intervenir con más vigor, pues siempre tendrá una capacidad de violencia superior. Cuando las comunidades no cuentan con la cohesión y la fuerza de Capulálpam, pueden hacer mayor uso de redes y organizaciones civiles consolidadas en el ámbito nacional e internacional, como hicieron las comunidades de Cerro de Oro, y así podrán fortalecerse contra los despojos de las instituciones formales del modelo de Estado neoliberal. Por último, a mayor control de su territorio —y sin duda ello implica la capacidad propia de generar y distribuir riqueza en él y de mantener hábitos de consumo propios—, quizá serán menos estratégicas las redes y alianzas globales, pero ahí existirá una fuerza social territorializada.

No obstante, estas experiencias nos muestran cómo el uso del lenguaje de derechos se presenta como una estrategia imprescindible que conecta los agravios locales con la experiencia de miles de personas y comunidades a nivel global. En tal sentido resulta fundamental la formación de sujetos con capacidad de comprender y traducir las múltiples formas culturales con que significan las alteraciones neoliberales a sus modos de vida, en un lenguaje común y accesible para los demás, que es el de derechos.

Sin negar el desalentador panorama del mundo contemporáneo, la toma de las instituciones formales por los intereses del capital transnacional y el caos, la ingobernabilidad y la violencia en los países periféricos (Comaroff 2009), podemos constatar que, si bien las condiciones de estatalidad que detentan los pueblos no dan para establecer proyectos a largo plazo o transformaciones radicales de la realidad completa de un país, sí permiten establecer correlaciones efímeras que contribuyan a doblar los aparentemente invencibles megaproyectos del gran capital global.

## **Bibliografía**

ABRAMS, PHILIP

- 1977 «Notes on the Difficulty of Studying the State», *British Sociological Association Annual Conference*.
- 2015 *Antropología del Estado*, México: FCE.

- BARTOLOMÉ, MIGUEL Y ALICIA BARABAS  
 1990 *La presa Cerro de Oro y el ingeniero El Gran Dios: relocalización y etnocidio chinanteco en México*, 2 tomos, México: Instituto Nacional Indigenista-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Colección Presencias, 19 y 20).
- BOURDIEU, PIERRE Y JEAN-CLAUDE PASSERON  
 2005 *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, México: Fontamara.
- BOURDIEU, PIERRE Y LOÏC J. D. WACQUANT  
 1995 *Respuestas por una antropología reflexiva*, México: Grijalbo.
- BRAUDEL, FERNAND  
 1986 *La dinámica del capitalismo*, México: FCE.
- CECEÑA, ANA ESTHER  
 2002 «Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial», en Julio Gambina (comp.), *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Argentina: CLACSO-ASDI.
- COMAROFF, JEAN  
 2009 *Violencia y ley en la poscolonia: una reflexión sobre las complicidades Norte-Sur*, Buenos Aires: Katz.
- CONDUIT CAPITAL PARTNERS, LLC  
 2018 *Latin power II, Estados Unidos*, disponible en <<http://www.conduitcap.com/mexhidro.htm>>.
- COSMES PÉREZ, HUGO JAVIER Y COMUNEROS  
 2010 *Plan trianual del Comisariado de Bienes Comunales de Capulálpam de Méndez*, México (versión mimeografiada).
- ELECTRICIDAD DE ORIENTE S. DE R.L. DE C.V.  
 2007 «Manifestación de Impacto Ambiental modalidad Particular del Proyecto Hidroeléctrico Cerro de Oro» (disponible en <<http://sinat.Semarnat.gob.mx/dgiraDocs/documentos/oax/estudios/2007/20OA2007E0015.pdf>>).
- EWELL, PETER Y THOMAS POLEMAN  
 1980 *Uxpanapa: Agricultural Development in the Mexican Tropics*, Nueva York: Pergamon Press.
- GUPTA, AKHIL Y JAMES FERGUSON  
 1997 «Beyond 'Culture': Space, identity and the Politics of difference», En Akhil Gupta y James Ferguson (eds.), *Culture, Power, Place*.

*Explorations in Critical Anthropology*, Durham y Londres: Duke University Press.

HALE, CHARLES

2002 «Does multiculturalism menace? Governance, cultural sights and the politics of identity in Guatemala», *Journal of Latin American Studies*, 34(3).

HARVEY, DAVID

2008 *La condición de la posmodernidad: Investigaciones sobre los orígenes del cambio cultural*, España: Amorrortu.

HIC-AL

2010 *Presa Cerro de Oro: 35 años sin justicia*, México: Manual Conforma.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

2010 Censo de Población y Vivienda (disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>>).

KENNEDY, DUNCAN

2010 *Izquierda y derecho, ensayos de teoría jurídica crítica*, México: Siglo XXI Editores.

MBEMBE, ACHILLE

2003 «Necropolitics», *Public Culture*, 15(1), pp. 11-40.

MELOSSI, DARIO

1992 *El Estado del control social: un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia*, México: Siglo XXI Editores.

MITCHEL, TIMOTHY

1999 «Society, Economy and the State Effect», en George Steinmetz (ed.), *State/Culture: State Formation after the Cultural Turn*, Ithaca/ Londres: Cornell University Press.

MOREIRA CAMACHO, CARLOS

2002 «Transnacionalización de los grupos de capital financiero en México: límites y contradicciones», Julio Gambina (comp.), *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 179-209.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1989 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, OIT: Ginebra, 27 de junio.

PORTELLI, HUGUES

1973 *Gramsci y el bloque histórico*, México: Siglo XXI Editores.

ROUX, RHINA

2005 *El príncipe mexicano: subalternidad, historia y Estado*, México: Era.

SIEDER, RACHEL

2001 «Rethinking Citizenship: Reforming the Law in Post War Guatemala», en T. B. Hansen y F. Stepputat, *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*, Durham: Duke University Press.

TROUILLOT, MICHEL ROLPH

2001 «The Anthropology of the State in the Age of Globalization», *Current Anthropology*, 42(1), febrero, pp. 125-138.

ZAVALETA MERCADO, RENÉ

1990 *El Estado en América Latina*, Bolivia: Editorial Cochabamba (Los Amigos del Libro).

# El derecho en la práctica: Juzgados de Paz y Conciliación Indígena en los Altos de Chiapas

Akuavi Adonon Viveros<sup>1</sup>

El suscrito Juez, después de haber escuchado lo manifestado por los comparecientes en este acto, les propuso alternativas de solución a las partes, llegando a los siguientes acuerdos:

Primero: El señor MGR se compromete a dejar de ingerir bebidas alcohólicas y a responsabilizarse de su familia y de su casa.

Segundo: El señor MGR se compromete a cambiar de trabajo, es decir, trabajará de jornalero para obtener un poco más de ganancia.

Tercero: La señora CLP se compromete a respetar a su concubino y a responsabilizarse de su casa.

Cuarto: Ambas partes se comprometen a respetar lo establecido en la presente, en caso de incumplimiento serán castigados y sancionados *de acuerdo con las costumbres de este municipio o bien de acuerdo con la ley*.

No habiendo otro asunto más que tratar, se da por terminada la presente acta (fragmento de acta de acuerdo, Juzgado de Paz y Conciliación Indígena, Zinacantán, 17 de octubre de 2002 [cursivas mías]).

## Introducción

«El derecho no es tanto lo que dicen los textos, sino lo que hacen los actores», es uno de los célebres aforismos de Michel Alliot, fundador del Laboratorio de Antropología Jurídica de París. Como un legado en ocasión de su fallecimiento en 2014, se tomarán esas palabras y los presupues-

<sup>1</sup> Profesora-investigadora en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa.

tos subyacentes para articular una reflexión en torno a la práctica jurídica cotidiana, más allá de categorías como: «Derecho de Estado» y «Derecho indígena», en principio concebidas como opuestas.

El problema del derecho de los manuales,<sup>2</sup> señala Alliot, es que refiere la realidad del fenómeno jurídico únicamente al ámbito del derecho oficial. En un esfuerzo por restituir una perspectiva menos restrictiva de los fenómenos jurídicos, resulta pues necesario ampliar el análisis dado que en cualquier sociedad, ya sea «occidental», «oriental» o «tradicional», el árbol del derecho oficial, el de los manuales, esconde la integridad del bosque de los fenómenos jurídicos, en el que el derecho oficial abarca solamente una pequeña parte (Alliot 1983/2003:308).

Algunos de los calificativos que se han utilizado para referirse a fenómenos jurídicos que se producen al margen de la estructura del derecho estatal —que por sus fundamentos, representaciones sobre la justicia o lógicas de funcionamiento, se identifican como un derecho culturalmente diferente y particular, en este caso, propio de pueblos indígenas— han sido: derecho indígena, derecho consuetudinario, sistemas normativos indígenas, usos y costumbres, derecho propio de los pueblos indígenas. En esta distinción de las categorías de derecho indígena y derecho de Estado, idealmente se estabilizan fronteras en las que los fenómenos se construyen como excluyentes, así de nueva cuenta se pierde el «bosque de lo jurídico».

No obstante, en la actualidad, hay una gran diversidad de autores y trabajos de investigación que plantean la dificultad de entender los fenómenos jurídicos en comunidades indígenas sin tomar en cuenta tanto las relaciones de dominación y subordinación, como las mutuas influencias con relación al derecho estatal (Santos 1988; Burguete 2000; Sieder 2002; Hernández 2004; Sierra 2004; Adonon 2016). En efecto, la perspectiva antropológica del derecho obligó a pensar en la existencia de diferentes concepciones y racionalidades jurídicas. El concepto de pluralismo jurídico, por su parte, permitió reflexionar sobre el tipo de relación que guardan los sistemas

<sup>2</sup> Con la expresión: derecho de los manuales, Michel Alliot se refiere tanto a manuales de doctrina jurídica como a jurisprudencia o textos legislativos: leyes, reglamentos, disposiciones jurídicas, etcétera.

normativos. De esta manera, interrogó sobre la existencia de diferentes sistemas jurídicos coexistiendo en un mismo territorio y sobre la relación de estos sistemas jurídicos en una mutua constitución de legalidades. Parece pertinente ahora dar un paso más en el cuestionamiento de categorías como derecho indígena o derecho de Estado, que si bien pretenden un tratamiento menos jerárquico y subordinado de los fenómenos jurídicos contemporáneos, siguen reproduciendo y afirmando, en el lenguaje común, un presupuesto de inferioridad y de alteridad que tiene como referente privilegiado al derecho estatal, y siguen invisibilizando el dinamismo y la complejidad de una práctica jurídica que cruza las fronteras categoriales y se sirve de referentes institucionales, sociales y morales muy variados para plantear la solución a una disputa específica.

El presente texto pretende inscribirse en una línea de reflexión en torno al derecho que se genera en la práctica de actores que en primer lugar no se constriñe a lo establecido en la ley y en segundo lugar entrevera referentes normativos que son asociados con las categorías de derecho de Estado o de derecho indígena para dar solución a las disputas que se presentan ante los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena.<sup>3</sup>

El primer apartado del desarrollo está dedicado a presentar los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena, tal y como fueron previstos en los textos legislativos. El segundo apartado aborda el funcionamiento general de esos juzgados en dos municipios alteños: San Juan Chamula y Zinacantán. Se muestran las diferencias en la apropiación de dicha instancia y los desfases con lo establecido en las disposiciones legislativas. El apartado final analiza prácticas específicas que presentan el dinamismo y la complejidad de la producción y reproducción del fenómeno jurídico.

<sup>3</sup> El fenómeno jurídico que se analiza parte de un trabajo de investigación realizado entre 2001 y 2004, que consistió en la observación, consulta de archivos judiciales, entrevistas a funcionarios de los juzgados y asistencia a audiencias conciliatorias. Se trata de una aproximación al fenómeno jurídico que no agota ni todas las instancias ni todas las temáticas, puesto que los juzgados no son las únicas instancias de solución de disputas; además, nuestra investigación se centró en controversias del orden familiar. En ese sentido, no se pretende abarcar una totalidad jurídica.

### **Juzgados de Paz y Conciliación Indígena según «el manual»**

Como respuesta a los movimientos de reivindicación de derechos de los pueblos indígenas en México y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996), el gobierno del estado de Chiapas, por iniciativa del entonces gobernador Albores Guillén, creó los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena, por decreto del 12 de marzo de 1998, como parte del sistema judicial del estado. Los municipios con población mayoritariamente indígena serían dotados de un Juzgado de Paz y Conciliación Indígena. Aunque esta iniciativa puede situarse dentro de los inicios de la implementación de medidas legislativas e institucionales que se inscribían en el reconocimiento de la diversidad cultural, un análisis más detallado lleva a problematizar una propuesta que respondería a una lógica de «indigenismo encomendero»,<sup>4</sup> para retomar una expresión de Magdalena Gómez (2014:649).

De acuerdo con documentos difundidos por el propio poder Judicial del estado, los juzgados debían traducir el espíritu de la justicia indígena y establecer procedimientos sui generis e innovadores en el ejercicio de derechos, garantizando a la población indígena el acceso a la justicia y los derechos humanos. Sin embargo, no se consultó a la población implicada; además, se establecieron reglas para el funcionamiento de los juzgados y para la solución de disputas que reproducían las lógicas del poder Judicial del estado de Chiapas y permanecían alejadas de las dinámicas municipales. El nombramiento de los jueces, su función en las audiencias, los requerimientos para citar a comparecer a las partes y el desahogo de la audiencia, etc., eran ejemplo de ello. Tanto el contexto político como las disposiciones en cuanto al funcionamiento de la instancia fueron

<sup>4</sup> Magdalena Gómez califica de indigenismo encomendero las reformas constitucionales de 2001 diseñadas para «vaciar de sentido a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas». Las razones de la crítica se centran, por un lado, en la denuncia de un reconocimiento que sigue reproduciendo la lógica asistencialista de las políticas estatales anteriores, y por otro lado, en la evidencia de que los cambios institucionales han reafirmado o reposicionado las estructuras de dominación del capitalismo neoliberal transnacional (Žižek 1998; Hale 2002; Hernández et al. 2004; Gómez 2014).

elementos que abonaron a la percepción de una medida más de asimilación que de reconocimiento de la diversidad.<sup>5</sup>

La institución del juzgado municipal fue introducida en un inicio en los municipios del estado de Chiapas en 1963: dos jueces eran nombrados y, de manera oficial, ellos debían de impartir justicia. A partir de ese momento, la influencia y las presiones estatales generaron ciertas transformaciones en la estructura de la solución de conflictos que operaba anteriormente en los municipios de los Altos de Chiapas, aunque durante mucho tiempo el presidente municipal y el resto de las autoridades todavía se encargaron de la impartición de justicia.<sup>6</sup> Los juzgados en los municipios dependían del presupuesto del ayuntamiento, y los jueces se designaban mediante elección popular (abogada Rosa Díaz, litigante especializada en asuntos indígenas, entrevistada el 8 de agosto de 2001).

Con los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena de 1998 se introdujeron nuevos cambios. En la actualidad, deben funcionar con un juez titular, el número de secretarios y actuarios acordados por el pleno del Consejo de la Judicatura y demás servidores que designe. Se establece también que los jueces deben ser licenciados en derecho (artículo 86 y 90 del Código de Organización del Poder Judicial del estado de Chiapas). El funcionamiento del juzgado y los salarios de los funcionarios están ahora formalmente a cargo del poder Judicial del estado.<sup>7</sup>

El Código de Procedimientos Civiles del estado de Chiapas prevé las normas relativas al desarrollo de la audiencia de conciliación (artículos 957 a 958).<sup>8</sup> Pero más allá de lo establecido por el Código, en la audiencia

<sup>5</sup> Varias de las entrevistas realizadas en el verano de 2001 en San Cristóbal de Las Casas destacaron ese aspecto: doctor Raymundo Sánchez Barraza, exintegrante de la CONAI, en entrevista realizada el 9 de agosto de 2001; licenciado Francisco Gómez Mayorga, entonces jefe de la defensoría de oficio indígena de San Cristóbal de Las Casas, entrevistado el 1 de agosto de 2001.

<sup>6</sup> Esto sigue vigente en algunos municipios, como en el caso de San Juan Chamula.

<sup>7</sup> En la práctica muchos de los juzgados funcionan con un juez titular y uno suplente, con un secretario de acuerdos y con el apoyo de comandantes y *mayoles* (una especie de policías tradicionales comunitarios). Estos últimos no reciben sueldo del poder Judicial del estado y se encuentran directamente vinculados con el sistema de cargos del municipio. Pero en las audiencias siempre están presentes y actúan colegiadamente con los jueces y las autoridades del municipio, como son los regidores.

<sup>8</sup> Artículo 957: Concurriendo los interesados, se abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones: I. Se dará inicio a la etapa conciliatoria; en ella los interesados no

concurren las partes acompañadas siempre por familiares y demás habitantes de la localidad; cada parte argumenta su postura o peticiones y, en principio, el juez es quien los orienta hacia la posible solución. Dado que los litigios que se presentan en los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena se resuelven en la práctica de manera conciliatoria, las disposiciones aplicables en caso de no conciliación quedan como letra muerta. El mismo desarrollo de la audiencia tampoco ocurre en los términos establecidos por la ley.

---

podrán hacerse representar por un apoderado. El juez expondrá las pretensiones escuchando a los comparecientes; enseguida deberá exhortarlos para que resuelvan la controversia, proponiéndoles alternativas de solución que considere justas, las que podrán o no ser aceptadas por las partes. En caso de llegar a un arreglo conciliatorio, se hará constar en el acta, la que aprobada por el juez tendrá fuerza ejecutiva y se dará por terminada la controversia; II. De no lograrse la conciliación, se continuará con el desarrollo de la audiencia; el demandado formulará su contestación en los mismos términos prevenidos para la demanda, si hasta ese momento no lo hubiere hecho. Si plantea reconvencción, lo hará precisamente al contestar la demanda y nunca después, de la que se correrá traslado al actor en el mismo acto para que la conteste de inmediato, o bien, a solicitud del mismo, el juez acordará la suspensión por una sola vez, señalando para su continuación una fecha que no excederá de tres días. Solo se admitirá reconvencción hasta por el máximo de su competencia. En caso de que la reconvencción rebase su competencia por cuantía, procederá en términos del artículo 944 de este Código; III. Queda a cargo de las partes la obligación de probar sus acciones y excepciones, impulsando para ello su preparación y desahogo en la misma audiencia, salvo los casos previstos en este capítulo, exhibiendo para tal efecto los documentos u objetos que estimen conducentes a sus intereses, y presentando a los testigos y peritos que pretendan sean oídos; IV. El Juez de Paz y Conciliación procurará la igualdad procesal entre las partes y que todas las pruebas se desahoguen en la audiencia respectiva, salvo que alguna de ellas, por su naturaleza, requiera mayor tiempo para su desahogo; V. Ninguna excepción suspenderá el procedimiento; sin embargo, si resultare demostrada la procedencia de una dilatoria, el juez lo declarará así desde luego y dará por terminada la audiencia; VI. Las partes pueden hacerse mutuamente las preguntas que deseen, interrogar a los testigos y peritos y, en general, presentar todas las pruebas que se puedan desahogar en la audiencia; VII. El juez podrá hacer libremente las preguntas que juzgue oportunas, tanto a las partes como a las personas que estuvieren presentes en la audiencia, y tengan conocimiento de los hechos controvertidos, examinar documentos, objetos o lugares y hacerlos analizar por peritos; VIII. Las partes estarán obligadas a declarar personalmente, bajo protesta de decir verdad, cuando así lo exigiere la contraria, siempre que lo haya solicitado en la demanda, o contestación en su caso, observándose al respecto las reglas que en el presente Código rigen la prueba confesional; IX. El juez oír las alegaciones de las partes, concediendo hasta treinta minutos a cada una, y enseguida pronunciará su fallo en presencia de ellas, salvo lo previsto en el artículo siguiente. Cuando la estimación de las pruebas amerite un estudio más detenido, citará a las partes para oír sentencia, la que deberá pronunciarse dentro del término de cinco días. Artículo 958: En cualquier estado del juicio y antes de pronunciar el fallo, el juez podrá exhortar a las partes a una amigable composición y si se lograre la conciliación se dará por terminado el juicio.

Los artículos 957 y 974 del Código hacen referencia a la necesidad de redactar un acta conciliatoria al final de la audiencia.<sup>9</sup> Aunque el Código especifique que no existen formalidades particulares que deban seguirse para la redacción del acta, los funcionarios del poder Judicial de San Cristóbal de Las Casas ejercen presión sobre los funcionarios de los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena para que las actas cumplan ciertas formalidades. Desde el poder Judicial del estado se organizan cursos de capacitación y se distribuyen formularios para que los sigan jueces y secretarios de acuerdos de los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena. El acta conciliatoria es el documento que prueba que un juicio se llevó a cabo. El registro de los asuntos y su clasificación por parte del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Chiapas se hace a partir de las actas; de allí viene la insistencia por parte de los funcionarios del poder Judicial estatal para que estas sean sistemáticamente redactadas. Desde un punto de vista formal, el acta que establece de manera clara los términos de los acuerdos permite recurrir a la fuerza pública para hacer efectivos los acuerdos no respetados, o bien sirve como documento probatorio en caso de presentar una demanda en los juzgados de primera instancia. En realidad, ni la fuerza ejecutoria ni la fuerza probatoria del acta conciliatoria se hacen efectivas frente a los juzgados ordinarios, en los que rara vez se toman en cuenta dichos documentos.

En suma, las disposiciones previstas por la ley para el funcionamiento de los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena pueden ser el resultado de un esfuerzo legislativo tendiente a adecuar la legislación a los principios que rigen la solución de conflictos en los municipios alteños, pero no terminan de acercarse a la realidad de una práctica jurídica cuyo funcionamiento y principios exceden el paradigma civilista que anima las disposiciones del Código.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Artículo 957: Concurriendo los interesados, se abrirá la audiencia y en ella se observarán las siguientes prevenciones: I: [...] En caso de llegar a un arreglo conciliatorio, se hará constar en el acta, la que aprobada por el juez tendrá fuerza ejecutiva y se dará por terminada la controversia [...]. Artículo 974: Las diligencias que se practiquen no requerirán formalidades de ninguna especie; bastará que en cada caso se levante un acta donde se asienten los pormenores del conflicto, las opiniones emitidas y la resolución pronunciada, de manera clara y sencilla.

<sup>10</sup> Para profundizar más en ese desfase véase Jane Collier, 2001, «Dos modelos de justicia indígena en Chiapas: una comparación de las visiones zinacanteca y del Estado»; Akuavi Adonon, 2008, «La conciliación: un medio o un fin en la solución de conflictos».

## **Juzgados de Paz y Conciliación Indígena en los Altos: una expresión de diversidad**

Los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena de los Altos de Chiapas están ubicados en las cabeceras municipales. Son edificios de estilo arquitectónico colonial con arcos en la fachada. Los materiales y los colores contrastan con el resto de las construcciones aledañas; los edificios combinan los colores crema y terracota y tienen grandes puertas de madera. La pieza principal es la sala de audiencias, un espacio grande con muros blancos y el techo alto. La loseta café del piso refleja las bancas de madera. Las hileras de bancas se encuentran separadas por un espacio que permite la circulación y el acceso a los escritorios destinados a las autoridades tradicionales y al juez de paz. En las otras salas, mucho más pequeñas cuando las hay, se ubican la secretaria y los archivos, así como la oficina del juez titular y el juez suplente. Jane Collier (2001) refiere que, en un inicio, el recinto del juzgado impresionaba a las personas. Sin embargo, desde el momento en que se inició esta investigación, no parecía haber ya mayor problema en el desarrollo de las audiencias.

La investigación realizada en los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena de San Juan Chamula y Zinacantán reveló su funcionamiento concreto y los principios con los que operan. Uno de los hallazgos fue identificar que los juzgados son percibidos y operan de manera distinta según el municipio del que se trate.

En San Juan Chamula, el juzgado es solamente una más entre otras instancias de solución de conflictos. De hecho, la mayoría de los conflictos se ventilan en la presidencia o los domingos (día de mercado) frente a las autoridades tradicionales y constitucionales, de ocho a doce del día. Al juzgado se acude, sobre todo, cuando se trata de un asunto penal, o bien cuando por alguna razón las autoridades no están dando audiencia.

El juez Salvador Gómez (entrevistado el 26 de octubre de 2002) señalaba que el caso de Chamula es muy particular, porque las personas están acostumbradas a dirigirse a la presidencia para ventilar los conflictos de orden familiar o civil, que no son más que 10 o 15% de los asuntos que se

presentan en el juzgado. Afirmó que las personas escogen indistintamente la instancia, ya sea el juzgado o la presidencia, para tratar sus controversias.

Nuestra observación arrojó que, por lo regular, la gente asocia la solución de asuntos familiares, civiles y mercantiles con la presidencia y con un procedimiento más «apegado a sus costumbres»; mientras que los conflictos de orden penal se relacionan más con el Juzgado de Paz y Conciliación Indígena y con un procedimiento más «jurídico», retomando la expresión utilizada por el propio juez Salvador Gómez. Una función muy importante del Juzgado de Paz y Conciliación Indígena de San Juan Chamula es la ratificación o la formalización de algún acuerdo anterior, adoptado en la presidencia con las autoridades tradicionales.

Por su parte, el juzgado de Zinacantán centraliza la solución de todo tipo de controversias, incluidos asuntos de mal de ojo o brujería, pero se limita a la competencia para conocer delitos no graves. Por el contrario, el juzgado de Chamula se ocupa de conflictos penales graves (violaciones, homicidios) y cuestiones administrativas, y solamente de manera más esporádica atiende asuntos de otro tipo. Dichas diferencias en la reapropiación de la institución jurisdiccional son notables y evidencian la importancia de las estructuras del poder en el municipio, en la mediación y la negociación con instancias estatales. Las instituciones importadas rara vez permanecen del todo extrañas (Alliot 1968:1206), ya que pronto los pueblos muestran su originalidad en los procesos de apropiación o incluso de resistencia.

Puede afirmarse que las diferencias en el funcionamiento de los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena entre Zinacantán y San Juan Chamula no se reducen a simples formalidades. En realidad, la función de cada juzgado es muy distinta en cuanto al papel que juega en la regulación social del municipio donde se encuentra y en su vinculación con las instancias externas del poder Judicial.

De hecho, la administración de justicia en estos municipios se desarrolla al margen de las disposiciones del poder Judicial en materia de competencia, de funcionamiento de los juzgados y de desarrollo de las audiencias. Los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena siguen produciendo y reproduciendo mecanismos de solución de conflictos que incluso entran en

conflicto con la autoridad judicial. Estos juzgados traducen en su funcionamiento las representaciones sobre la justicia y las estructuras locales de la organización del poder, y de manera cotidiana parejas, vecinos, familias, etc., acuden a ellos para resolver las disputas que se les presentan, o para formalizar algún arreglo.<sup>11</sup>

### **Resolviendo disputas, combinando referentes**

Dos elementos claves en la solución de disputas en los juzgados, y que a la vez reflejan el desarrollo de la práctica jurídica alteña, son la audiencia conciliatoria y el acta (Adonon 2008). En ambas se expresa la producción y la reproducción del derecho que no puede ser simple y llanamente calificado de estatal o de indígena, dado que se genera justamente en un cruce de referentes normativos. Las líneas subsiguientes están destinadas a mostrar, primero, la estructura argumentativa que subyace en el desarrollo de las audiencias, y segundo, la imbricación jurídica tanto en la forma como en el contenido de las actas de acuerdo.

#### La audiencia y la argumentación

El artículo 957 del Código de Procedimientos Civiles del estado de Chiapas establece las disposiciones para llevar a cabo la audiencia; que el juez debe escuchar a las partes y proponer alternativas de solución, y desde luego se presupone un papel del todo imparcial del juzgador. Lo que no considera es la participación activa de la familia, los regidores y demás asistentes a la audiencia. La argumentación de las autoridades y de las partes en la audiencia conciliatoria resulta ser mucho más compleja; se organiza según lo que Comaroff y Roberts definen como la estructura paradigmática del discurso jurídico. La solución de las disputas deriva de un repertorio de normas sociales, pero el aspecto jurídico vinculante no emerge sino en el encadenamiento discursivo de los argumentos (citados en Le Roy 2004:68-70). En

<sup>11</sup> Un acuerdo de «bigamia» en San Juan Chamula se reproduce en anexo.

efecto, a lo largo de las discusiones, cada parte adopta una postura sobre los hechos y enuncia la pauta de comportamiento esperada. La estructura argumentativa se articula en torno a tres momentos: la *teoría* es el momento en que se presentan los hechos y las situaciones; la *crisis* es el instante decisivo en la evolución de la argumentación (en este punto se cristaliza la orientación del posible acuerdo), y al final, la *catarsis* se caracteriza por plantear los términos del retorno al orden, aunque este no signifique necesariamente el restablecimiento de una total armonía en las relaciones (Le Roy 2004:71-72). Con la estructura de la argumentación pueden identificarse los valores y los principios a partir de los cuales se pretenden construir soluciones duraderas; se traza el recorrido del ámbito de lo social al de lo jurídico, sin más referencia que principios explicativos como: «eso está mal», «eso está bien», «eso no debe ser así». Los fragmentos de la audiencia conciliatoria que se transcriben a continuación<sup>12</sup> ilustran las diferentes fases en el desarrollo de la argumentación y la orientación hacia los acuerdos.<sup>13</sup>

Dicha audiencia se efectuó el 6 de febrero de 2003, en la cabecera municipal de Zinacantán. Tuvo lugar en la sala principal de audiencias del Juzgado de Paz y Conciliación Indígena. Presidían tres autoridades: los jueces primero y segundo y un regidor plurinominal del ayuntamiento. Estaban presentes alrededor de veinte personas, incluidos los padres y el hermano de la muchacha, los padres del muchacho y el padrino de la boda católica de la pareja, que estaba separada; la mujer había dejado el hogar conyugal argumentando el maltrato de su marido y no aceptaba ni sus disculpas ni volver a su lado. El marido, que buscaba la reconciliación, pero reprochaba el comportamiento de su esposa, decidió someter el conflicto ante el juzgado.

En la primera fase de la teoría se expone sobre todo la posición de la muchacha: el marido se enoja sin razón por las visitas que ella hace a su familia. Ella se presenta como la víctima de una actitud reprochable, dado

<sup>12</sup> Los fragmentos reproducidos son el producto de una reconstitución de la audiencia efectuada a partir de las notas de asistencia a la audiencia y la traducción al español de la grabación en tsotsil. Agradezco la colaboración de Candelaria Severino Gómez para ese trabajo.

<sup>13</sup> Esa misma estructura argumentativa se pudo observar en las audiencias de San Juan Chamula. En lugar de mostrar diferentes audiencias, se optó por desarrollar una, en este caso de Zinacantán, para que el lector pueda apreciar de mejor manera las etapas argumentativas de un mismo caso.

que su marido la maltrata. Se argumenta que el marido no pone un buen ejemplo para el trabajo y además golpea a su esposa; en ese sentido, él sería el responsable en la degradación de la relación. Los modelos de conducta que se esperan del marido respecto de la relación conyugal se expresan en los términos siguientes: un buen marido acepta que se visite a la familia, pone el ejemplo con el trabajo y no golpea a su esposa. El regidor plurinomial, una de las autoridades que presiden la audiencia, interpela al muchacho señalando que su comportamiento no es el adecuado, que «está mal»:

[...]

Papá de la muchacha: No sé por qué se pelean si también la mujer trabaja, no es de esas que se la pasa sentada, que no hace nada, al contrario, cuando se va a trabajar su esposo, también ella se va para ayudarlo. Quiero saber cuál es el motivo de los pleitos que hace la familia; ya que ellos, pues, se llevan bien, antes se hablaban bien, su cuñado lo llegaba a visitar y después de repente dejó de ir, como que se enojó mi yerno y no entiendo por qué; ya que yo no estoy pidiendo a cambio nada, si ellos tienen la voluntad de ir a hablar, pues adelante, pero lo que no me gusta es ver que estén peleando [su hija y su yerno].

Regidor plurinomial: Entonces hay que arreglarlo, juez, tenemos que ser muy cuidadosos de arreglar este problema. *Mira tú, joven, no entiendo cómo es que te enojas con tu esposa, si es verdad lo que dice tu suegro, lo que él cuenta que tú solo te la pasas regañando a tu mujer y eso está mal.* Solo buscas que te golpeen ya que tú ves que tu mujer no está sola, está su padre aunque los viejos ya no pueden tanto, pero también está su hermano que está dispuesto a defender a su hermana. *Tal vez no te guste que vaya a visitar a su familia, pero es así porque son sus padres.* A ti nadie te impide que vayas a visitar a tu familia; pues también ella tiene que ir a visitar ya sea a su hermano o a sus padres, ¿por qué?, porque son su familia, *es eso lo que yo veo mal.*<sup>14</sup>

Mamá de la muchacha: Si es lo que queremos que le pregunten [habla más la señora, pero no se escucha].

Juez: ¿Pero no les pides nada a cambio para que los vayan a visitar?

<sup>14</sup> Énfasis añadido para resaltar los aspectos que se consideran más relevantes en cada una de las fases.

Papá de la muchacha: No, no les pedimos nada, ya que nosotros tenemos todo, tenemos nuestras gallinas, para qué vamos a pedir, si mi hija me quiere ir a visitar no creo que haya problema con eso, ya que somos los padres de ella.<sup>15</sup>

Mamá de la muchacha: Cuando me viene a visitar mi hija le digo: «¡Ya vete! ya quieren comer tus pollos, tus perros, tus animales» le digo. No le digo que se quede conmigo, siempre lo he hecho así, nada de que yo la dejo que trabaje en mi casa, eso no es cierto, si ella quiere llegar a visitarme, está bien que llegue a verme, por qué, porque es mi hija; al contrario, yo nunca le he dicho a mi hija: «mira, hija, quédate ¡ahí que se las arreglen tus animales!» Eso no le digo, sino que mi pobre hija a veces no se quiere ir todavía porque no siempre llega conmigo, pero yo sé que ella pues ya tiene una responsabilidad.

Papá de la muchacha: Ni el hombre ni la mujer entienden razón, solo están peleando diario, parece que son niños.

Mamá de la muchacha: Mi hija me dice: «*mamá, solo me anda pegando, yo no estoy haciendo nada, no tiene razón para pegarme, pero siempre me pega*»; yo como madre trato de darle consejo, yo creo que es nuestro deber como madres que somos yo no le doy malos consejos a mi hija.

[Intervención de dos mujeres, pero no se escuchó porque había mucho ruido].

Papá de la muchacha: Pero ¿por qué te está pegando?, si estás pendiente de todos tus animales, tiene comida él, le das de comer, les das de comer a las gallinas, o ¿no será que tú no haces nada?

Mamá de la muchacha: Mi hija me dice que su marido le dice: «¡Vete, vete, ya no te quiero, nunca te he querido de por sí!, vete, para qué vamos a estar peleando». «Así me dice mamá, que yo no hago nada, que me la paso ahí sentada».

[...]

Hermano de la muchacha: Tiene más responsabilidad el hombre, si la mujer no se pone a trabajar debería de tomar una decisión el hombre, debería de mandar a su mujer, *si fuera tan trabajador el hombre, la mujer tendría que trabajar quiera o no quiera; si el hombre no trabaja o no hace nada, pues, tampoco la mujer*; mientras vea que no trabaja su marido, tampoco ella; ella no tiene la culpa, el que tiene la culpa es el hombre, él tiene la responsabilidad de ver todo lo que se necesita.

<sup>15</sup> Por lo regular se acostumbra a visitar a los padres o suegros y llevarles presentes como refrescos, carne, etcétera.

A continuación, comienza a considerarse con mayor insistencia la responsabilidad de la muchacha que empezó a ser cuestionada en la fase anterior. Los modelos de conducta que se esperan de la esposa es que sea trabajadora y obediente, y en esta fase se argumenta que no es trabajadora y «no obedece» a su marido. Frente a la posición de la esposa maltratada, las contrargumentaciones buscan configurar la imagen de un marido trabajador, proveedor y relativizar la imagen de marido violento. En las argumentaciones subyacen los principios que estructuran la relación conyugal, en cuanto a mandar/obedecer y la complementación de la pareja.<sup>16</sup>

Regidor plurinominal: Lo que pasa es que aquí no sabemos quién no cumple con su responsabilidad, si el hombre o la mujer.

Voz masculina: No, yo creo que es la mujer, porque *si la mujer fuera obediente, siempre traería lo que le piden*; en cambio, esta no lo trae; cuando su marido está comiendo y le dice que le pase una cuchara o alguna otra cosa que le pida, ella no la pasa, no quiere pasarla, si la mujer obedeciera entonces no habría problema.

Regidor plurinominal: ¿Por qué no se obedecen, pues?, *la mujer tiene que acompañar al hombre a donde vaya a trabajar para que se ayuden mutuamente*.

Voz masculina: También el hombre está mal, van juntos y ahí va su mujer cargando al hijo, sabemos muy bien que también a la mujer le pesa lo que carga, *el hombre le debe ayudar a su mujer*, no quiere decir que porque es hombre no puede cargar a su hijo. También nosotros tuvimos mamá y vimos cómo sufrieron nuestras mamás y no es justo que eso le hagamos a nuestras mujeres; está bien, son mujeres, pero, *si nos están ayudando a trabajar, también nosotros debemos ayudarles*.

Voz masculina: Pues también la mujer que piense que *está mal lo que está haciendo de no obedecer*, no es posible que piense todavía que está su mamá y su papá para que le resuelvan sus problemas, sino que ella tiene que resolver también, ya está grande, por eso pensó en casarse y formar una familia, ya no tienen nada que ver sus padres. No está bien que la mujer diga: «me está molestando, me está mandando mucho, ahí está mi mamá, mi papá, les voy a ir a decir».

<sup>16</sup> En cuanto a los modelos de comportamiento conyugal relativos a «saber mandar» y «saber obedecer» y a la complementariedad de las diferencias, véase Adonon y Azakura (2011:171-196).

Papá del muchacho: [...] yo le diría, si es que veo que tienen muchos problemas en su familia, en su hogar, le daría consejo, le diría, mira, haz lo que te dicen, *no vayas a desobedecer a tu marido*, es lo que tendríamos la obligación de decir a nuestros hijos y así no habría problemas con ellos. Ya que *yo veo que mi hijo trabaja, va a su cosecha; en cambio la mujer nunca veo que esté trabajando*, son raras las veces que veo que sí se va, la mayor parte del tiempo se la pasa en su casa; eso creo que no es justo, *su marido ahí está muy tarde, aguantándose de hambre*, ¿qué es eso? Yo he visto matrimonios que, no digamos que la mujer se va a ir a trabajar, nada de eso, pero ya veo que a las 12 del día o a la 1 de la tarde ya está con su pozol, con su comida para ir a darle a su esposo. Mira a mi familia, a mi esposa, ella no me hace así, ella sí me respeta y me obedece; le digo que me voy a ir a trabajar a tal parte, me llevas mi comida; y sí, ahí está a la hora que yo le diga, ahí está ella; en cambio mi nuera es todo lo contrario. No lo hace, pareciera que lo que sale de la cosecha no le importa, pero todo lo que se saca de la cosecha también es para ella, no es solo para el muchacho, si necesitan frijol, maíz, cucharas o cosas que utilicen en la casa, de allí sale, no solo es para mi hijo es también para ella.

Papá de la muchacha: Bueno *si es así como dice mi compadre, entonces qué le costaba a él venir a la casa con nosotros a decirnos que no obedece mi hija*, qué le costaba decirnos: «mira suegro, esto es lo que hace tu hija cuando le pido algo, no lo quiere hacer», *nos hubiera dicho entonces ya nosotros hubiéramos intervenido rápidamente*, no que él no dice nada solo le prohíbe las cosas a su mujer y la regaña, eso está mal; si yo estuviera en su caso yo acudiría a mis suegros porque ellos existen todavía y aunque no existieran pero siempre habrá alguien en la familia para que le digan lo mal que está pero eso que él hace, no.

De este modo, identificamos en la *teoría* los dos paradigmas que están en juego en las argumentaciones y contrargumentaciones de las partes, familiares y autoridades y que deberán orientar la solución de la disputa: el paradigma de la esposa maltratada frente al marido violento (que tampoco colabora con las labores domésticas); y el del marido trabajador al que no le obedece la esposa. En este momento de la audiencia, los hechos y las posiciones de ambas partes son presentados. La confrontación de esos dos paradigmas caracterizará la fase siguiente de la *crisis*. En especial, el punto de

inflexión en que se atribuye a uno o al otro la responsabilidad o la culpa<sup>17</sup> en la degradación de la relación conyugal. Si el marido argumenta que su esposa no obedece, no trabaja, ella argumenta que no es que no obedezca, sino que su marido le pide demasiadas cosas (es decir que «no sabe mandar»), no colabora y además no aporta suficientes recursos para la manutención de la familia.

Juez 1º: No sabemos, *no sabemos quién tiene la culpa*, por lo que dicen ustedes los dos tienen las mismas culpas, realmente no se entiende quién tiene el error en estos relajos<sup>18</sup> que están haciendo, creo que los niños no tienen la culpa de lo que pasa con sus padres, *si la mujer no obedece, pues también tendrá su razón, y si al hombre no le obedecen, él también debe ver cuáles son sus errores*, porque como decían los demás, su mujer no le va a estar obedeciendo mientras no le manden bien; eso es lo que debemos ver, quién realmente tiene la culpa y cómo vamos a solucionar este problema. [...]

Muchacho: [...] Pues sí, *yo trato de hablar con ella*, pero si no me escucha ¿qué puedo hacer? y si trato de hablar con sus padres tampoco me van a escuchar, ella no me obedece en nada, hace todo lo contrario de lo que le digo, realmente yo ya no puedo soportar, no solo yo tengo la culpa, también la mujer; [...] *no es cierto que yo no trabaje*, eso no es verdad, pregúntenle a los señores aquí, me han visitado en mi casa y gracias a Dios todo he tenido, he tenido comida, si estuviera matando de hambre a mi familia ya estarían bien flacos; yo soy muy trabajador, trabajo mucho y ella no hace nada [...] a veces me hace pensar que no me quiere.

Voz masculina: Y qué ¿tú no le has preguntado a tu mujer por qué se porta así contigo? [No se entiende lo que dicen, hablan todos al mismo tiempo].

Juez 1º: *Tú debes hablar, debes mandar bien, no golpeándola ni gritándole*, si no te obedece, no te hace lo que quieres, o no te da tu comida, tú le llamas la atención y si no lo hace, le mandas el dinero la primera vez, la segunda, la tercera

<sup>17</sup> Jane Collier apuntaba ya la relevancia del término *mulil*, en tsotsil, señalando que los zinanotecos lo utilizaban para referirse a la falta, el pecado, la responsabilidad, el delito, y que en realidad el término abarcaba cualquier conducta susceptible, para ellos, de desagradar a los dioses y de desencadenar la venganza sobrenatural. La conducta en cuestión podía ir de un acto tan «banal» como dirigirse de manera grosera a un familiar, hasta la comisión de un crimen como el asesinato (Collier 1995: 118).

<sup>18</sup> *Lokiloil* en tsotsil.

y si no te obedece, entonces te vienes directamente acá con las autoridades, pero no la debes de golpear, porque ya sabes que *si ella tiene la culpa y tú la golpeas, lógicamente que tú vas a pasar a ser el culpable aunque tengas la razón* [...]

Papá de la muchacha: Pues sí, por eso hemos venido acá nosotros, para escuchar realmente quién tiene la culpa, y si sí van a seguir o no van a seguir.

Papá del muchacho: Sí, es lo que queremos saber también nosotros, ya que la muchacha ya no quiere ni ir a traer agua, ya no quiere ni hacerle su comida, a ella ya no le interesa su marido, entonces es lo que queremos saber si se van a quedar todavía o ya no.

Voz masculina: Sí, pues queremos saber eso, quién tiene la culpa, qué dicen ellos, si sí van a quedar juntos todavía o es que ya no; si dice Miguel que ya no, si dice la mujer que ya no, entonces que digan cuáles son sus problemas pues, no creo que el problema sea nada más que no obedezca o que no quiera traer agua la mujer, ese problema no es tan grave, se puede solucionar. [...]

Muchacha: *Tampoco me voy a dejar que me maltraten, que me golpeen y que me digan cosas, si yo no soy animal*; si apenas estoy haciendo mi tortilla y ve que todavía no he avanzado en mi comida y él todavía me dice ya apúrate, que me hace falta esto, que yo ya quiero mi comida, no me voy a dejar para que me estén apurando, yo no soy máquina para hacer en un dos por tres las cosas.

Muchacho: ¡Ah! Pero eso no es cierto, yo nunca te he dicho eso.

Muchacha: Yo no estoy mintiendo, sabes muy bien que no estoy mintiendo, así como eres hombre acepta tus verdades también. Me dice: «haz esto, haz lo otro, ve por leña, mira, necesito esto, necesito lo otro». *Entonces, cómo quiere que yo avance en las cosas, no me pide una cosa a la vez, sino que me pide todo junto, yo debo terminar una cosa para empezar con la otra, no tengo ni tres ni cuatro manos para estar haciendo todo al mismo tiempo, no se espera a que yo termine una cosa y ya me está mandando otra.*

Muchacho: Pues sí, pero el caso es que tú nunca haces ninguna de las cosas que te pido.

Muchacha: *Y qué quieres que yo haga si tú no me dejas suficiente dinero, y cómo quieres que haga todo en un momento.*

Mamá de la muchacha: Pues sí, quiere otra cosa y no deja dinero, *nadie puede solucionar las cosas sin dinero.*

Muchacho: Acaso soy banco para dejarte tanto dinero, no soy banco, ya ves cómo vivimos, debo ganarme la vida y tú me exiges todo sin que tú tampoco hagas lo que te digo.

Al final se va desprendiendo de las intervenciones de unos y otros de los asistentes, la responsabilidad. En este caso, se llega a la conclusión de que se trata de una «culpabilidad» compartida.

Juez 1º: Ya no sabemos quién tiene la culpa, *ya lo escuchamos todos, se están retando de la misma manera*; la mujer dice: «no, es tu culpa, es por esto, es por lo otro»; el hombre dice: «no, es por tu culpa, por esto, por lo otro». *Pues realmente los dos son culpables*; lo que tienen que pensar ellos, si van a seguir viviendo juntos, o se van a separar, es lo que ellos tienen que ver, nosotros ya escuchamos y los dos son culpables. [...]

Padrino: *Es que no tiene nadie la culpa, aquí parejo tienen la culpa*, pues entonces que se pongan a reflexionar los dos, no es justo para los niños. Así debe ser, que reflexionen los dos si es que se van a quedar juntos o cada quien se va a ir por su rumbo, pero deben pensar en los niños; son padres, tienen sus hijos y los niños no tienen la culpa. Tienen un gran compromiso con sus hijos, no solo piensen en ustedes, tienen que pensar por los niños. Porque siempre se reclaman, «que yo busco más cosas», «que tú no haces nada» eso no está bien si estamos escuchando que los dos están haciendo todo lo posible por salir adelante, pues entonces que sigan así pero sin que hagan un problema por cualquier cosita, porque a sus hijos no los van a educar así, con ese ejemplo. [...]

Autoridad: Ya escuchamos pues, señora, cuáles son los testimonios que se dieron aquí y *vimos que los dos se tratan igual; solo ellos deben pensar si es que se van a quedar juntos o no, nosotros no tenemos que decir nada*; sí o no, lo que decidan tenemos que respetarlo y tenemos que ver también con quién se van a quedar los niños. Vamos a respetar también lo que digan los niños.

Una vez que la responsabilidad se atribuye, inicia la fase de la *catarsis*. En esta etapa argumentativa se pide a las partes que piensen en los términos de la solución a la disputa y se busca el restablecimiento de una cierta cordialidad, tratando de apaciguar los posibles rencores y dando consejos a las partes de cómo llevar la convivencia futura.

Juez 1º: A ver, *qué piensan ustedes, ¿Se van a quedar juntos o es que ya no quieren estar juntos?, ustedes deben de pensar y decidir qué van a hacer*, no van a ser sus padres ¿Qué dices mamá, me quedaré con él o no? No, ustedes deciden sí o no. [...]

Muchacho: Pues yo sí, *sí me quiero quedar con ella*. [...]

Muchacha: *Sí me voy a quedar con él, siempre y cuando no me esté pegando y no me esté maltratando porque yo no me voy a dejar*.

Juez 1º: Entonces vamos a hacer el papel [acta], así va a quedar, va a quedar en el papel que se van a reconciliar, que es un problema de celos, así debes de hacerlo [se dirige al 2º Juez]. Este problema ha terminado.

Juez 2º: Entonces ustedes ya escucharon, ya escuchamos todos los que estamos acá, escuchamos cuál es el problema y *se solucionó en esta forma tanto los padrinos como los padres deben aconsejar a sus hijos y ahijados*, si es que vuelven a tener problemas tienen la obligación de venir a acompañarlos pero no de solucionar los problemas, ni ellos ni algún otro familiar, ni los hermanos, nadie lo puede solucionar, ya lo escucharon ustedes padres de familia, ya escucharon cuáles son los problemas que tienen sus hijos, que ustedes solo deben dar consejos y no tienen que solucionar nada, cualquier problemita que se empiece a ocasionar, que se vengan directamente acá y aquí vamos a encontrar la solución a sus problemas. Eso es todo. [...]

Juez 1º: Ya escuchaste mujer y ya escuchaste hombre cómo quedaron sus problemas, *busquen la forma de llevarse bien y sacar adelante a sus hijos*. [...]

Padrino: *Ahora vamos a darles unos consejos cada uno de nosotros, vamos a hablarles*. [...]

Juez 2º: Tú tienes que confiar en tu mujer, así como también ella debe confiar en ti ya que tú en cualquier rato te vas a San Cristóbal a buscar lo que ustedes necesiten, cualquier cosita, no van a pensar que ya te vas con otra o si ella va a buscar sus cosas no vayas tú a pensar que ya se va con otro hombre, ustedes deben quitarse esas ideas de su cabeza. Ese es el problema más grave, si siguen así de plano no van a entenderse. Alguien te está platicando que él esto está haciendo, que la otra esto está haciendo, deben ver por ustedes mismos si es verdad, puede ser que sean puros chismes [...].

Padrino: Bueno compadres, voy a decir algunas cosas, *tanto tú, mujer, como tú, hombre, quiéranse mucho, respétense mucho, tú mujer no debes de decir que no vas a obedecer porque él no sabe mandar, allí empiezan los problemas*, empiezan los golpes. Si tú no te apuras en lo que tienes que hacer tú también, es lógico que el hombre se desespere; somos hombres y no nos gusta esperar, por eso nos enojamos, pero si tú te apuras y haces tus cosas, haces todo lo posible por apurarte, vas a tener contento a tu esposo. Si tú hombre, no le dijiste nada, no supiste mandar a tu mujer, ya no es la culpa de la mujer, eres tú por no saber mandar. Si tu

mujer es muy ágil, pero tú no sabes cómo hacer las cosas, no la culpes a ella. *Tú tampoco quieras mandarla por cualquier cosita ya que tú también tienes la obligación de hacer las cosas*, no quiere decir que porque es tu mujer te tenga que dar todo en la mano. Tú, debes mandar hasta donde sea prudente porque si tu mujer está haciendo otra cosa tú puedes hacer lo que falta, lo que no está hecho todavía, no porque sea mujer tiene que hacer todo, claro que no, porque sabemos que no tenemos cuatro manos para hacer las cosas en un dos por tres todo, debes entender tú también que somos seres humanos y somos iguales, si ves que ella está barriendo, está haciendo la comida, viendo a su hijo y tú estás sentado y no ayudas en nada, lógico que está mal lo que haces, pero si ves que tu mujer está barriendo está haciendo cosas y tú le ayudas, la mujer va a avanzar más rápido. *Esto es parejo, no solo tú, mujer, o tú, hombre, se ocupan de sus cosas y si termina uno se diga que el otro se las arregle como pueda, eso no está bien, deben ayudarse. [...]* No compliquen ya más sus vidas, resuelvan sus problemas, quíeranse, entiéndanse para que así se lleven bien. Si van a contarles sus problemas a sus padres, escuchen los consejos de sus padres, escuchen lo que les dicen, no contesten, primero escuchen qué es lo bueno para que ustedes saquen sus conclusiones y lo que no les sirve deséchenlo, no lo apliquen en su hogar, tanto tú hombre, como tú mujer, escuchen los consejos de sus padres porque ellos tienen más experiencia que ustedes [...].

Autoridad: Tiene razón lo que te está diciendo a ti hombre, *ya que tu mujer no es tu muchacha, es tu compañera*, la escogiste para la madre de tus hijos y pensaste bien cuando decidiste casarte, por eso deben respetarse como te dicen, ya que es por tu bien muchacho; en cambio sus problemas están muy mal.

Padrino: Ustedes dos deben obedecerse y respetarse. Si uno sí obedece y el otro no, entonces nunca se van a entender.

Muchacha: *Si es así yo también entiendo*, si veo que sí hay comunicación conmigo, si me toman en cuenta, yo tampoco me puedo negar, no voy a hacer mis caprichos, yo también entiendo como ser humano, no soy cualquier cosa para no entender. Si mi marido me respeta y veo que sí me toma en cuenta, yo también lo voy a respetar y a hacer bien las cosas, pero si él no lo hace yo tampoco me voy a dejar. [...]

Muchacha: *Sí, ya lo entendí, ya entendí sus consejos*. Gracias. También creo que mi marido ya entendió lo que han dicho y espero que no me siga golpeando.

Juez segundo: Ya escuchamos todos los consejos que les dieron en este día tanto familiares del muchacho como de la mujer, ya escuchamos a todos sus

familiares que les dieron diferentes consejos. Espero que no vuelvan a tener estos problemas.

No puede dejar de mencionarse que la audiencia conciliatoria rebasa las particularidades del asunto tratado. La disputa, la argumentación y la solución se transforman en una socialización de principios y valores, en una afirmación, reproducción o transformación de ciertos modelos de conducta. A diferencia de lo previsto en el Código, la audiencia traduce una incumbencia colectiva del diferendo que, en última instancia, busca marcar las pautas de la vida en sociedad, en este caso de la relación conyugal. Los modelos de conducta y comportamiento subyacentes en las argumentaciones le recuerdan a cada individuo las expectativas generales, pero el aspecto jurídico vinculante aparece según cada caso. El proceso conciliatorio se desdobra en un mecanismo de expresión de las condiciones de integración y de adaptación a la sociedad. En las audiencias conciliatorias todos los referentes, ya sean sociales, del derecho de Estado, religiosos, que se asocien con el «derecho de Estado» o con el «derecho indígena», pueden utilizarse y orientar las decisiones. Se ponen en circulación todo tipo de principios y valores que se cristalizan en la solución de la disputa. Una vez concluida la audiencia, se formalizan los acuerdos a los que se llegó. Los acuerdos se documentan en el acta conciliatoria.

El acta de acuerdos

Alguna de las autoridades o el secretario de acuerdos empiezan a tomar notas cuando sienten que las partes tienden hacia un acuerdo. La mecanógrafa o el secretario de acuerdos transcriben el documento en una oficina adjunta a la sala de audiencias. Una vez lista el acta conciliatoria, será leída en voz alta. El acta conciliatoria es un documento redactado en español. Cuando se da a conocer su contenido, al final de la audiencia, se traducen algunos pasajes para que los asistentes puedan entender el contenido en caso de no hablar español. Las partes, los testigos y las autoridades deben firmar el documento, aunque en numerosos casos solo se asienta la huella digital respectiva. Al momento

de la firma puede ocurrir que se den los últimos consejos a las partes. Así, el acta conciliatoria comienza a formar parte del ritual de la audiencia.

La consulta de las actas conciliatorias en los archivos de los juzgados reveló algunas diferencias en el formato de los documentos (véanse las dos actas anexas). En San Juan Chamula se trataba de pequeños expedientes con una carátula en que se indicaba el número de expediente, nombre de las partes, tipo de asunto, etc.; en cambio, las actas de Zinacantán eran documentos mucho más sintéticos. Detrás de un formato determinado, de sellos, de formulaciones propias de las actuaciones del poder Judicial del estado, las actas conciliatorias consignan contenidos muy representativos de la lógica interna en la regulación social y familiar. En la lectura del caso y los acuerdos establecidos pueden leerse acuerdos como el de bautizar a los hijos menores, conseguir un mejor trabajo o de formalización de bigamias como en el caso del fragmento que a continuación se reproduce (véase en anexo copia del acta original):

Acuerdos:

[...]

Segundo.- La C. MGP, manifiesta que el día 18 de mayo del año en curso, su amasio AGL, se unió en unión libre con la C. LGG, y que con esta fecha acordaron ante esta Autoridad con su amasio AGL, de que no se van a separar con su amasio y van a seguir viviendo juntos con ambas, que él se ha comprometido de no abandonarla a la declarante y que se compromete a cumplir todas las obligaciones como padre de sus menores hijos y que si en caso su amasio llegara a desobligarse de sus responsabilidades, se procederá conforme a derecho (expediente 028/00, San Juan Chamula).

Esos documentos reflejan con gran elocuencia la reproducción de los mecanismos internos de control social tanto como la presencia del marco judicial del Estado y parecen así diluir las fronteras que los separan. Además, las actas conciliatorias suelen establecer que el incumplimiento de los acuerdos se sancionará en apego «a las costumbres de este municipio o bien de acuerdo con la ley», tal y como lo muestra el fragmento que sirve de epígrafe a este capítulo.

## **Discusión: diluir las categorías y pensar «el derecho» a la luz de la práctica**

Quien se resiste a verse se engeuece frente al 'otro'.

Quien sabe mirar al 'otro' lo descubre también en sí mismo.

MICHEL ALLIOT

Acercarse a los fenómenos jurídicos en el contexto contemporáneo exige, en primera instancia, establecer una distancia frente a los referentes filosóficos, axiológicos, normativos y procedimentales del derecho estatal. En este aspecto, los aportes de la antropología jurídica resultan relevantes en la identificación y el análisis de categorías jurídicas vinculadas tanto a los contextos que les dan sentido como a la práctica de los actores.

En este acercamiento, una primera conclusión sobre el funcionamiento de los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena en lo que respecta a la solución de disputas consiste en revelar cómo las prácticas mueven y trastocan las fronteras institucionales, normativas y las oposiciones dialécticas de categorías como derecho de Estado y derecho indígena. De qué manera se puede calificar la práctica de solución de las disputas familiares en los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena, ¿derecho estatal?, ¿derecho indígena? Sin duda se aprecia una dinámica porosa en el entrecruzamiento de referentes jurídicos, difícilmente fija y estabilizada.

La segunda conclusión orilla a interrogarse sobre la naturaleza misma del derecho, de lo jurídico en sentido amplio. No solo se abren perspectivas de «lo jurídico» que no se construye dentro del marco de referencia dominante del derecho de Estado, sino que se presentan otras que obligan a repensar «lo jurídico» del propio derecho de Estado a la luz de la práctica. El observador de la práctica judicial no puede dejar de constatar el desfase igualmente importante y permanente entre el derecho «de los manuales» y el ejercicio concreto de magistrados, jueces, abogados, secretarios de actas, actuarios, etcétera (Alliot 1983/2003:318).

**Bibliografía****ADONON AKUAVI**

- 2008 «La conciliación: un medio o un fin en la solución de conflictos», en Rudolf Huber, Juan Carlos Martínez, Cécile Lachenal, Rosember Ariza (coords.), *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*, Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 87-117.
- 2016 *Pratiques juridiques au Chiapas, Mexique. Les voies tzotzil*, París: L'Harmattan.

**ADONON, AKUAVI Y AZAKURA HIROKO**

- 2011 «Identidades de género en los Altos de Chiapas. Análisis desde la antropología jurídica y la perspectiva de género», en Akuavi Adonon et al. (coords.), *Identidades: explorando la diversidad*, Barcelona: Rubí / Ciudad de México: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, pp. 171-196.

**ALLIOT, MICHEL**

- 1968 «L'acculturation juridique», *Encyclopédie de la Pléiade. Ethnologie générale*, pp. 1181-1237.
- 1983/2003 «L'anthropologie juridique et le droit des manuels», en Camille Kuyu (ed.), *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie*. París: Karthala, pp. 307- 318.

**BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI**

- 2000 *Agua que nace y muere. Sistemas normativos indígenas y disputas por el agua en Chamula y Zinacantán*, San Cristóbal de Las Casas: PROIMMSE-UNAM.

**COLLIER, JANE F.**

- 1995 *El derecho zinacanteco. Procesos de disputar en un pueblo indígena de Chiapas*. México: CIESAS / Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas.
- 2001 «Dos modelos de justicia indígena en Chiapas. México: una comparación de las visiones zinacanteca y del Estado», en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México: CIESAS/ Miguel Ángel Porrúa, pp. 189-200.
- 2004 «Cambio y continuidad en los procedimientos legales zinacantecos», en Ma. Teresa Sierra (ed.), *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, pp. 57-113.

**GÓMEZ, MAGDALENA**

- 2014 «Los derechos permitidos a una década de la contrarreforma indígena: problemario», en Fabiola Escárcega et al. (coords.). *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social*, vol. III, México: UAM-X/ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / CIESAS, pp. 637-666.

**HALE, CHARLES**

- 2002 «Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala», *Journal of Latin American Studies*, 34(3), pp. 485-524.

**HERNÁNDEZ CASTILLO, ROSALVA AÍDA, ET AL. (COORDS.)**

- 2004 *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, México: CIESAS/ Miguel Ángel Porrúa.

**LE ROY, ÉTIENNE**

- 2004 *Les Africains et l'institution de la justice. Entre mimétismes et métissages*, París: Dalloz (série Regards sur la justice).

**SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA**

- 1988 «Droit: une carte de la lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit», *Droit et Société*, 10, pp.363-389.

**SIEDER, RACHEL (ED)**

- 2002 *Multiculturalism in Latin America. Indigenous rights, Diversity and Democracy*, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

**SIERRA, MA. TERESA (COORD.)**

- 2004 *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa/ Cámara de Diputados LIX Legislatura.

**ŽIŽEK, SLAVOJ**

- 1998 «Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional», en Fredric Jameson y Slavoj Žižek, *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Buenos Aires: Paidós, pp. 137-188.

Anexo: San Juan Chamula: Formalización de un caso de bigamia

CH 3

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO

JUZGADO DE PAZ Y CONCILIACION

SAN JUAN CHAMULA, CHIAPAS.

EXPEDIENTE NUM: 028 / 00

NOMBRE DEL A C T O R ( A ) : C. MARIA GONZALEZ PEREZ.

DOMICILIO: CONOCIDO PARAJE "CRUZ QUEMADA"

MUNICIPIO: SAN JUAN CHAMULA, CHIAPAS.

NOMBRE DEL DEMANDADO: C. ANDRES GONZALEZ LOPEZ.

DOMICILIO: CONOCIDO PARAJE "CRUZ QUEMADA"

MUNICIPIO: SAN JUAN CHAMULA, CHIAPAS.

J U I C I O : CONTROVERSIA DEL ORDEN FAMILIAR

FECHA DE INICIO: 24 / MAYO / 00

FECHA DE RESOLUCION: 24 / MAYO / 00

EXPEDIENTE NUM: 028 / 00

ACTA DE ACUERDO



JUDICIAL DEL DE CHIAPAS

*[Handwritten signature]*

JUZGADO DE PAZ Y CONCILIACION.- San Juan Chamula, Chiapas, siendo las 10:00 horas del día 24 de Mayo del 2000, Dos Mil, comparece por una parte la C. MARIA GONZALEZ PEREZ, Y POR LA OTRA PARTE el C. ANDRES GONZALEZ LOPEZ, ambos mayores de edad para contraer derechos y obligaciones, ambos originarios y vecinos del paraje --- CRUZ QUEMADA, perteneciente a éste Municipio, reunidos en el local que ocupa el Juzgado de Paz y Conciliación, ante la presencia del Juec Suplente de Paz y Conciliación, firman ante los testigos que al final suscriben, respectivamente, manifestando: = = = = = Que con ésta fecha acuerdan que han celebrado la presente Acta de Acuerdo por haber llegado a un acuerdo mediante la via armoniosa, para resolver en forma definitiva la controversia planteada, conforme a los siguientes: = = = = =

EXPEDIENTE NOM: 028 / 00

ACUERDOS

PRIMERO.- LA C. MARIA GONZA-LEZ PEREZ, manifiesta que hace 8 años aproximadamente se unió en unión libre con el C. ANDRES GONZALEZ-LOPEZ, durante dicha unión procrearon a dos menores quienes responden a los nombres de LIDIA Y LEONARDO ambos de apellidos gonzález González, y LUIS GONZALEZ GONZALEZ. = = = = =

SEGUNDO.- LA C. MARIA GONZALEZ PEREZ, manifiesta que el día 18 de Mayo del año en curso, su amasio ANDRES GONZALEZ LOPEZ, se unió en unión libre con la E. LUCIA GONZALEZ GONZALEZ, y que con ésta fecha acordaron ante esta Arutodidad con su amasio ANDRES GONZA-LEZ LOPEZ, de que no se van a separar con su amasio y van a se---guir viende juntos con ambas, que él se ha comprometido de no/- abandonarla a la declarante y que se compromete a cumplir todas las obligaciones como padre de sus menores hijos y que si en caso su amasio llegara a desobligarse de sus responsabilidades, se -- procedera conforme a derecho. = = = = =

TERCERO.- EL C. ANDRES GONZALEZ LOPEZ, manifiesta, que está de -- acuerdo con los acuerdos tomados con su amasia MARIA GONZALEZ PE-REZ, que anteceden en los puntos primero y segundo de la presente Acta de Acuerdo, y que se compromete en éste acto de no abandonar a sus menores hijos así como su amasia MARIA GONZALEZ PEREZ, y -- se compromete vivir en armonía con sus dos amasias MARIA GONZALEZ PEREZ, LUCIA GONZALEZ GONZALEZ, = = = agregando que se compromete en un término de 30 días a partir de ésta fecha a registrar a su menor hijo LUIS GONZALEZ GONZALEZ, ante la Oficialia del Registro Civil, con domicilio oficial en ésta Cabecera Municipal. = = = = =

*[Handwritten signatures and stamps]*



PODER JUDICIAL DEL

ESTADO DE CHIAPAS



CUARTO.- LAS C.C. MARIA GONZALEZ PEREZ Y LUCIA GONZALEZ GONZALEZ, manifiestan en éste acto, que ambas se comprometen a respetar y a cumplir con el contenido de la presente Acta de Acuerdo y se comprometen de no molestarse ambas,

Ambas partes se comprometen a cumplir y a respetar el contenido de la presente Acta, si alguna de las partes llegara a violar el contenido de los acuerdos tomados en el presente documento, se procederá conforme a derecho.

La presente Acta no ha mediado dolo, error, engaño ni violencia física y moral que pudiera invalidar la nulidad del presente documento.

No habiendo más que tratar se da por terminada la presente, siendo las 10:30 horas del día, del mismo día de su inicio, previa lectura la ratifican y para constancia firman al margen y al calce los que en ella intervinieron.

C. MARIA GONZALEZ PEREZ. A C T O R A

C. ANDRES GONZALEZ LOPEZ. DEMANDADO

C. LUCIA GONZALEZ GONZALEZ.

T E S T I G O S

C. MARIANO GOMEZ GONZALEZ.

C. MIGUEL GONZALEZ LUNA.

Vo. Bo.

C. JOSE FIDEL LOPEZ PEREZ. JUEZ SUPLENTE DE PAZ Y CONCILIACION

AGUACIONES

EXPEDIENTE NUM: 028 / 00



PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS



ACUERDO.- Seguidamente y en la misma fecha 24 de Mayo del --  
 2000 Dos Mil, el suscrito Juez de Paz y Conciliación, asis-  
 tido por el Secretario de Acuerdos con quien actua y da --  
 fe, DIJO: - - - - -  
 V I S T A la comparecencia que artecede en donde las par--  
 tes dieron origen al presente, llegaron a un arreglo armo-  
 nioso firmando de conformidad para constancia como así se-  
 advierte, por ser competencia de este Juzgado, con funda-  
 mento en los artículos 972, 974 y 977 del Código de Proce-  
 dimientos Civiles vigente en nuestro Estado de Chiapas, --  
 se declara que el presente Juicio de CONTROVERSIDEN DEL OR-  
 DEN FAMILIAR, tiene efectos de COSA JUZGADA para todo lo -  
 que en derecho diere lugar; asimismo previa anotación en -  
 el libro de gobierno, archívese el presente asunto como --  
 totalmente concluido.- NOTIFIQUESE Y CUMPLASE: - - - - -

Asi lo proveyó, mandó y firma el C. MARIANO HERNANDEZ SAN-  
 CHEZ, Juez de Paz y Conciliación Indígena, de este Municipi-  
 pio, asistido por el Secretario de acuerdos con quien ac-  
 tua y da fe. - - - - -

JUEZ DE PAZ Y CONCILIACION

SECRETARIO DE ACUERDOS

C. MARIANO HERNANDEZ SANCHEZ.

C. LIC. NICOLAS HERNANDEZ MARTINEZ.

ACTUACIONES



722

==SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO.- JUZGADO DE PAZ Y CONCILIACION INDIGENA.- En el pueblo y municipio de Zinacantán, Chiapas, siendo las 15:00 horas del día 17 diecisiete de octubre del año 2002, dos mil dos; estando en audiencia pública el suscrito C. JOSE LOPEZ PEREZ, Juez de Paz y Conciliación Indígena Suplente, asistido del C. LIC. CESILIO LAURENTINO PEREZ HERNANDEZ, Secretario de acuerdos con quien actúa y da fe; así como también los CC. PEDRO PEREZ HERNANDEZ, 2º Regidor Municipal Propietario; DOMINGO PEREZ PEREZ, 4º Regidor Municipal; JUAN LOPEZ GOMEZ, 6º Regidor Municipal; DOMINGO HERNANDEZ PEREZ, 1/er. Regidor Mpal. Suplente y MATEO MARTINEZ PEREZ, 3/er. Regidor Municipal Suplente del H. Ayuntamiento Constitucional de este municipio; declarada abierta la misma con la comparecencia voluntaria de la señora CATALINA LOPEZ PEREZ, en calidad de actora, y MANUEL GONZALEZ RUIZ, en calidad de demandado, quienes no se identifican por no contar con ello, a quienes el suscrito Juez procede a tomarles la protesta de Ley para que se conduzcan con verdad en la presente diligencia en la que van a intervenir, haciéndoles saber las penas a que incurrir las personas que declaren con falsedad ante una autoridad, por lo que bien enterados que estuvieron de esto y otorgada la protesta de Ley, la primera por sus generales DICE:- Llamarse CATALINA LOPEZ PEREZ, ser de 25 años de edad, de oficios del hogar, de estado civil unión libre, de religión católica, originaria y vecina del paraje Elambo Alto de este municipio; interrogada que es en relación a su comparecencia ante esta autoridad, al respecto DECLARA:- Que el día 02 de octubre del presente año, me separé de mi concubino Mateo Martínez Pérez, ya que en esta fecha él se encontraba tomado, y comenzó a discutir, por lo que yo decidí salirme de mi hogar conyugal y me fui a vivir en la casa de mis padres MARIANO LOPEZ PEREZ Y PASCUALA PEREZ LOPEZ, por lo que el día de hoy solicito la intervención de esta autoridad, ya que mi concubino cada que toma comienza a provocar problemas y se irresponsabiliza de su familia, siendo todo lo que tengo que declarar; acto seguido se le concede el uso de la palabra al señor MANUEL GONZALEZ RUIZ, quien por sus generales DICE:- Llamarse como ha quedado escrito, ser de 25 años de edad, estado civil unión libre, de religión católico, de ocupación jornalero, originario y vecino del paraje Elambo Alto de este municipio; leída que le fué la declaración que antecede, al respecto DECLARA: Que todo lo manifestado por mi concubina es cierto, pero a veces comienza nuestros problemas ya que ella se irresponsabiliza de la casa, y siempre está visitando en la casa de sus padres, por lo que el día de hoy solicito la intervención de esta autoridad para que se solucione este problema familiar, siendo todo lo que tengo que manifestar; seguida-



*[Handwritten signature]*

mente y en uso de las facultades que le confiere la Ley, el suscrito Juez, después de haber escuchado lo manifestado por los comparecientes en este acto, le propusieron alternativas de solución a las partes, llegando a los siguientes acuerdos:

PRIMERO:- El señor Manuel González Ruiz, se compromete dejar de ingerir bebidas alcohólicas y a responsabilizarse de su familia y de su casa.- - - - -

SEGUNDO:- El señor Manuel González Ruiz, se compromete cambiar de trabajo, es decir trabajará de jornalero para obtener un poco más de ganancia.- - - - -

TERCERO:- La señora Catalina López Pérez, se compromete respetar a su concubino y a responsabilizarse de su casa.- - - - -

CUARTO:- Ambas partes se comprometen respetar lo establecido en la presente, en caso de incumplimiento serán castigados y sancionados de acuerdo a las costumbres de este municipio o bien de acuerdo a la Ley.- - - - -

- - - - -No habiendo otro asunto más que tratar, se dá por terminada la presente acta, siendo las 15:45 horas del mismo día de su inicio, leída que les fué a los comparecientes y testigos, son conformes con lo establecido, firmando al calce para sus debidas constancias.- DOY FE.- - - - -

CONFORMES.

CATALINA LOPEZ PEREZ,

MANUEL GONZALEZ RUIZ.

TESTIGOS.

MARIANO LOPEZ RUIZ,

MARIANO LOPEZ HERNANDEZ.

JUAN GONZALEZ RUIZ,

MARIANO GONZALEZ PEREZ.

JOSE MENDEZ LOPEZ.  
Agente Municipal.

JUAN HERNANDEZ RODRIGUEZ.  
Auxiliar del Agente Mpal.



MANUEL LOPEZ MARTINEZ.  
Representante.

AUTORIDADES.

JOSE LOPEZ PEREZ.

PEDRO PEREZ HERNANDEZ.

DOMINGO PEREZ PEREZ.

JUAN LOPEZ GOMEZ.

DOMINGO HERNANDEZ PEREZ.

MATEO MARTINEZ PEREZ.

C. LIC. CESLILIO LAURENTINO PEREZ HERNANDEZ.



# Los *ab'teletik*<sup>1</sup> y sus roles en la justicia indígena de los tseltales de los Altos de Chiapas

José Rubén Orantes García<sup>2</sup>

## Introducción

El objetivo central de este texto es plasmar el entendimiento de un nuevo sentido común legal en los pueblos indígenas de Chiapas a partir del reconocimiento de pluralidades, pero también de la afirmación de que las relaciones legales en México experimentan una crisis profunda de la democracia representativa y en donde existe una renovación de la democracia participativa a partir del derecho basado en un pluralismo y la hibridez legal (Santos 1995).

Este interés por analizar y entender las culturas jurídicas que conforman el fenómeno judicial como expresiones actuales de un proceso histórico nos llevó a examinar documentos de los archivos del Juzgado de Paz y Conciliación Indígena (JPCI) de los tseltal-tenejapanecos, los cuales no son muy abundantes ni mucho menos ordenados; además, utilizamos información histórica de expedientes del juzgado de Tenejapa que obran en el Archivo Judicial del Estado de Chiapas, espacio que proporcionó datos de incalculable valor para la investigación. Esta información y las entrevistas a notables de la cabecera municipal y de los parajes tenejapanecos nos permitieron entender la persistencia y las rupturas históricas en el estilo de dirimir las controversias en los primeros años del siglo XXI.

<sup>1</sup> El uso de la palabra tseltal *ab'teletik* (en plural) como *ab'tel* (en singular), a lo largo de este texto, designa labores y/o servicios por parte de los tenejapanecos. Los diferentes funcionarios del gobierno municipal y tradicional ejercen su *ab'tel*.

<sup>2</sup> Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre Chiapas y la Frontera Sur.

Podemos percibir tales sinuosidades en la crisis del Estado mexicano en los albores del siglo XXI, a partir del resultado de una renovación en la democracia participativa, en la creación de autodefensas comunitarias, en la respuesta a un Estado monocultural y la creación de un carácter microrrevolucionario en la lucha por los derechos de los pueblos indígenas. Tal minimalismo legal favorece la resolución de problemas vía diferentes instancias en municipios, parajes y regiones. Con base en su sistema de justicia y en su lengua, las autoridades locales legalmente resultan razonables a las partes en conflicto. Si volvemos la vista a los espacios tradicionales para construir consenso observamos que estos siguen determinados por reglas no escritas. Encontramos múltiples sistemas legales de los pueblos indígenas, ante los cuales el fuerte autoritarismo del sistema jurídico mexicano tropieza pues, al no querer aceptarlos, mucho menos entenderlos, les llama «usos y costumbres» en pleno proceso de evolución, los cuales deben insertarse, de forma mediata o inmediata, en el marco de una legalidad positiva decimonónica (Orantes 2014).

El sistema jurídico moderno, o derecho escrito, instituido de manera formal desde el siglo XIX en México, desconoce cualquier régimen legal distinto al producido desde el Estado. No obstante, esta perspectiva positivista en muchos casos dio por hecho que el sistema jurídico mexicano funcionaba tal y como se describe en la ley, aunque quizá algo deformado por la corrupción, y que, por su parte, los sistemas legales de los pueblos indígenas actuaban con base en una posición etnopolitista según la cual se da una idealización de la comunidad étnica a partir de la ayuda mutua, la armonía con la naturaleza y la solidaridad hacia el interior de sus propias estructuras (López y Rivas 2004). Este contraste mostraba, en efecto, la disfuncionalidad y la oposición de ambos sistemas, teóricamente irreconciliables; sin embargo, en la práctica llevan siglos creando y recreando espacios jurídicos híbridos en las instituciones y las prácticas de una sociedad multicultural como la tseltal-tenejapaneca (Orantes 2014), lo cual, como señala Santos (2009), crea una hendidura por el modo en que desacreditan las representaciones hegemónicas y, al hacerlo, desarticulan el antagonismo de tal modo que dejan de sustentar las polarizaciones puras que lo constituyeron.

En cuanto a la idea de que los sistemas jurídicos indios funcionan de forma paralela al sistema legal mexicano, esta no debe sustentarse en la diferencia rígida y homogeneizante que hizo la ley colonial al dividir entre una república de españoles y otra de indios; sino en las interconexiones que han existido y existen entre ambas formas jurídicas, las cuales no necesariamente son las que suponen las leyes indias contemporáneas proclamadas por el sistema jurídico mexicano. Este procedimiento oficial no considera que los demás sistemas legales del país utilicen híbridos legales por medio de la creación y la recreación de esquemas mentales, tanto de las autoridades indias como de los actores de tales procesos. Esa construcción social asume una forma real mediante la cual el sistema jurídico mexicano ha desarrollado notables estrategias para actuar como si la ley fuera el único patrón de conducta. Estos esquemas de percepción y apreciación del derecho moderno permiten entenderlo como

la forma por excelencia del discurso activo, capaz, por su propia virtud, de producir efectos. No es exagerado decir que el derecho hace al mundo social, pero con la condición de no olvidar que él es hecho por este mundo [además] es importante preguntarse por las condiciones sociales —y los límites— de esta eficacia casi mágica, so pena de caer en el nominalismo radical (como sugieren algunos análisis de Michel Foucault) y dejar sentado que producimos las categorías según las cuales construimos el mundo social y que estas categorías producen ese mundo... [a partir de ello podemos decir que] La representación recta (*droite*) sanciona y santifica la visión dóxica (tradicional) de las divisiones, manifestándola en la objetividad de una ortodoxia por un verdadero acto de creación que, proclamándola ante todos y en nombre de todos, le confiere la universalidad práctica de lo oficial (Bourdieu 2000:202-203).

La mayoría de los casos que se llevan frente a instancias no pertenecientes al razonamiento positivo permiten la creación y el raciocinio dinámico, vía la oralidad, de la defensa de los actores en diferentes controversias. Resulta con ello que los pueblos indígenas de Chiapas utilizan la hibridez legal dada a partir de los interconocimientos entre los habitantes de municipios con amplia población indígena, en donde ellos aprenden de otros

conocimientos legales sin olvidar los de su propio sistema jurídico. Con base en ello se confrontan versiones legales con la parte antagónica, peleando por intereses, valores, libertad o bienes puestos en juego durante procesos cargados de componentes de uno u otro sistema, pero que mediante tal combinación crean formas jurídicas propias, presentes en los Juzgados de Paz y Conciliación Indígena en el estado de Chiapas (Orantes 2014).

### **La organización jurídica de Tenejapa a partir de sus autoridades y sus roles en la justicia**

El municipio de Tenejapa tiene un sistema de gobierno notoriamente jerárquico. Casi 5 % de los habitantes cumplen anualmente con algún *ab'tel* 'labor' o 'servicio' dentro de esta estructura, pero si se toma en cuenta que en muchos casos esto implica para el hombre que su esposa y posiblemente otros miembros de su familia realicen los *ab'teletik*,<sup>3</sup> se hablaría de más de 1.5 % de la población total del municipio, es decir, unas 500 personas que trabajan una buena parte de su tiempo de manera gratuita para el paraje. En el actual contexto, rechazar el nombramiento de un *ab'tel* puede ser motivo de fuertes sanciones y ocasionar el desprestigio más significativo en la lógica de cohesión interna municipal.

Los tenejapanecos al referirse a su organización política parten de una autoridad que funciona como representante del pueblo en el ámbito municipal y quien puede organizar una asamblea pública para dirimir algún conflicto o diferencia. Desde esta perspectiva, las autoridades con mayor poder en el municipio son los *pasados*, es decir, personalidades que han servido a la sociedad tenejapaneca en otros tiempos y que por ello tienen un conocimiento profundo del pueblo, lo cual los capacita para resolver conflictos, ser consultados por las autoridades actuales e interceder por ellas frente a sus divinidades que habitan en el *k'atimbak*, que es, para los tseltales tenejapanecos, un mundo paralelo al nuestro en donde las almas viven las mismas circunstancias sociales y el mismo tiempo que en el mundo terrenal (Medina 1991:130). En lo

<sup>3</sup> En lengua tselal se emplea *etik* como una forma de plural que se aplica a la tercera persona o a cosas.

referente a las autoridades del JPCI, se espera que sean comprensivas, con capacidad de escuchar y sabiduría para dar a cada quien lo que le corresponda.

En muchos aspectos, la estructura tseltal-tenejapaneca se conforma y funciona de acuerdo con un sistema de gobierno híbrido, el cual intenta representar su realidad relacionada con el exterior. Cuenta con legitimidad entre la mayoría de sus miembros, aunque algunos sectores en el municipio, sobre todo los que no comulgan con el tradicionalista, la consideran excesivamente absorbente y poco comprensiva de las circunstancias personales de aquellos llamados a prestar los *ab'teletik*. Sin embargo, las entrevistas realizadas con tenejapanecos de algunos parajes y el análisis de sus concepciones con respecto a la actuación de las autoridades nos hacen considerar el control social en su sistema jurídico, el cual responde y resulta muy eficiente para resolver muchos conflictos internos y negociar otros tantos con el exterior a partir de los actores que a continuación se detallan:

#### *Mayoles* o 'policías tradicionales'

Pueden ser descritos como subordinados ejecutores de todas las funciones civiles y religiosas de las autoridades tradicionales y civiles del municipio. Entre sus múltiples desempeños está el de policías tradicionales: vigilan permanentemente el orden y simbolizan el poder coercitivo de las autoridades. Durante 15 días al mes realizan trabajos comunitarios y los otros 15 recorren su paraje en pares, portando una macana de madera menos ostentosa que la llevada por el *alkal* 'alcalde' u otras autoridades de mayor rango, con la punta de plata o cobre en algunos casos; otros solamente la adornan con listones. Son los encargados materiales de detener y encarcelar a quienes quebrantan las normas comunales en el municipio, establecidas con base en un imaginario colectivo de «usos y costumbres» interpretados por las autoridades en turno. Dicha interpretación hace de un principio cultural una norma concreta.

Los *mayoles*, al fungir como policías, están bajo el mando de los regidores tradicionales, primero y segundo, quienes son los jefes de la policía. Este *ab'tel* es exclusivamente masculino, otorgado a hombres de edad,

de cierta corpulencia y casados. Las mujeres cumplen un papel imprescindible de apoyo logístico y en algunos otros servicios para quien ejerce el *ab'tel*, pues este, durante el tiempo que dura en el cargo, se alimenta en su casa, y en contadas ocasiones lo hace en la del superior jerárquico, es decir, el de más experiencia. Cuando ocurre esto último se convierten en miembros de la estructura del gobierno como parte de un grupo más amplio que su propia familia, al que deberán una nueva lealtad. La mayoría de los *pasados autoridad* y tenejapanecos adultos recuerdan su época de *mayol* como un *ab'tel* que reviste mucha seriedad y cuya única disposición es servir a su paraje en todos los problemas que se presenten.

Para los tenejapanecos radicados en alguno de los parajes, el llamado a ser *mayol* por los *pasados autoridad* es un hecho relevante, más ligado a cuestiones prácticas de prestigio y poder. Cumplir con ese primer servicio les permite aspirar a ser alguien destacado dentro de su espacio social y mostrarse como sujetos que poco a poco ganarán respeto y admiración, como los viejos *pasados autoridad*, lo cual se adquiere cuando han llegado a los más altos niveles del gobierno tradicional o municipal. No obstante la importancia que reviste para muchos el ser *mayol*, para otros al recibir tal nombramiento se cruza la frontera entre un vecino común y un hombre integrado de lleno a los *ab'teletik*. Quienes hablan de su trayectoria de servicio recuerdan el *ab'tel* de *mayol* como el peldaño que los introduce a plenitud en el sistema político de Tenejapa. Don Antonio Méndez López explica el significado de la función:

Cuando llegué a *mayol* pensé en servir y cumplir con lo que los regidores me decían, pero cuando pasé a formar parte de los regidores tradicionales dije: 'Ahora sí voy a poder decir las cosas que pasan en la asamblea.' Actualmente soy pasado regidor y la gente del pueblo (refiriéndose a la cabecera municipal) sabe que ya serviste y que te pueden llamar para otro *ab'tel*; además, a mí me buscan para dar consejos a los más jóvenes (entrevista a don Antonio Méndez López, Cañada Grande, Tenejapa, octubre de 2004).

El *mayol* suele vivir su *ab'tel* con la presión de actuar como una autoridad con alta capacidad represiva. Incluso con una trayectoria que lo proteja

de graves enjuiciamientos sociales. Posiblemente ninguna autoridad está exenta de la calificación social de su actuación. Sin embargo, la visibilidad de esta atribución, su papel en las detenciones y el hecho de que, a estas alturas del escalafón, aún no esté encumbrado en el sistema, suele ponerlo en situaciones comprometedoras durante su desempeño. Un pasado primer regidor explica:

Nos fijamos mucho en el *mayol* porque ahí se sabe si va a servir para las otras responsabilidades más altas, si sabe trabajar, si conoce las costumbres y sabe oír a la gente que siempre nos está buscando cuando ya somos autoridad. Si no sirven para esto, luego se les ve que no quieren participar y ayudar (entrevista a don Antonio Intzín López, pasado primer regidor, cabecera municipal de Tenejapa, 26 de noviembre de 2007).

Los *mayoles*, que desde el punto de vista de la Constitución Política del estado de Chiapas no existen, tradicionalmente se encuentran bajo la responsabilidad directa de los regidores tenejapanecos, que son los encargados del buen funcionamiento de dichas autoridades. El aumento en el número o el cambio de funciones de los *mayoles* (o de cualquier otra autoridad) es determinación de la autoridad en turno y, si el caso lo amerita, de una asamblea. Sin embargo, se mantiene la ficción de que el cuerpo de *mayoles*, encabezados por un regidor, existe porque los «usos y costumbres» de Tenejapa los crea con la venia del sistema jurídico aplicado con base en la carta magna chiapaneca. En efecto, la Ley Orgánica Municipal del estado dice en su artículo 82 bis que en cada municipio se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema estatal de seguridad pública que garantice el ejercicio irrestricto de las libertades ciudadanas, la paz y el orden públicos. Se puede decir que el pleno de *mayoles*, nombrados por las autoridades de los parajes y la cabecera municipal, quienes a su vez son electos en asamblea, sería desde un punto de vista objetivo formal el mismo cuerpo de seguridad pública al que la ley hace referencia; sin embargo, desde la perspectiva del sistema tenejapaneco, son algo distinto, como señala don Alonso Gómez Girón, originario del paraje Chuljá:

Los *mayoles* de Tenejapa son nuestra policía. Casi no aceptamos los policías de fuera, ni nos gusta que venga la gente de San Cristóbal porque no conocen ni respetan nuestras costumbres. Aquí en el pueblo hacemos y vemos las cosas cuando una persona hace daño; entonces les decimos a los *mayoles* que lo encierren. [...] Sí, aquí nombramos nuestros *mayoles* y, si necesitamos algo con las autoridades de fuera de Tenejapa, nosotros vamos a arreglarlo (entrevista a don Alonso Gómez Gorrión, paraje Chuljá, Tenejapa, julio de 2007).

Desde el punto de vista de los tenejapanecos, los *mayoles* existen como un cuerpo nombrado por los *pasados autoridad* en asamblea, de acuerdo con ciertos procedimientos tradicionales que se han ido transformando con el tiempo, en los cuales las personas designadas tienen que realizar una serie de rituales, como el de purificación, en el cerro de la Santa Cruz, para el desempeño del *ab'tel*, en el que los nuevos *ab'teletik* deben mantener un ayuno de carnes rojas, quemar una docena de cohetes y tañer las campanas de la iglesia al unísono; toda esta sacralidad es para que sus trabajos sean bien realizados y no sucedan hechos de sangre en el municipio. Aunque el cargo genera reconocimiento, es una obligación que no todos los tenejapanecos cumplen o pueden cumplir. Más allá de los requisitos para ser autoridad, a menudo mencionados por ellos —es decir, ser ciudadano del pueblo, tener más de 18 años, saber leer y escribir—, el aspecto más importante es ser una persona honorable.

En este rejuerto legal en el que los tenejapanecos participan, los *mayoles* no están exentos de cometer actos y abusos de poder. Por ejemplo, al conversar con gente de Pocolum, municipio de Tenejapa, alguien narró un caso en el que una persona originaria de ese paraje fue detenida con violencia y dejada malherida por los *mayoles*. Los familiares fueron a quejarse con el juez de paz y conciliación; las autoridades pocolumenses fueron citadas y les impusieron el pago de la curación de la persona afectada, además de dos rejas de refrescos. Esta resolución de las autoridades de la cabecera municipal parecería una medida adecuada, fundada en el respeto a los derechos humanos y el sistema legal tenejapaneco. Sin embargo, otras entrevistas expresan que en la mayoría de los parajes los *mayoles* utilizan los golpes en las detenciones, incluso como medio de castigo a personas que se resisten. Y

no solamente en el momento de la aprehensión, sino cuando el detenido se encuentra en los separos de la cabecera municipal, sin haber dado motivos.

Esta costumbre es del conocimiento del juez de paz y conciliación indígena de Tenejapa. Aunque él suele negarlo en las entrevistas, algunos pobladores de áreas circunvecinas afirmaron que han presentado quejas por lo mismo, sin que hayan procedido. Por tal razón es posible pensar que autoridades del distrito judicial de San Cristóbal de Las Casas conocen esta práctica, al igual que los habitantes de los parajes y sus autoridades. Aunque hay cierto grado de oposición, en general se trata de una medida socialmente aceptada y tolerada por las autoridades distritales, lo cual resulta explicable, pues si estas últimas se contrapusieran a dicha disposición, vivirían en una tensión permanente con las de los parajes, y se crearía una situación delicada al llevar adelante cualquier proceso formal, ya que para eso dependen de aquellas. Desde el punto de vista de las autoridades tenejapanecas, y de habitantes de poblados como Tsajalchén o Yaxanal, si eliminaran totalmente el poder que tienen los *mayoles* de castigar físicamente a quienes se resisten a ser detenidos, la estructura social perdería ahí buena parte de su capacidad de control, y se prestaría a excesos de quienes perturban el orden local, por ejemplo, los ebrios que cometen desmanes o robos hormiga en los mercados.

Sin embargo, la legalidad existe en el sistema jurídico tenejapaneco con múltiples funciones. Si fuera el caso de una autoridad de un paraje, como la de Pocolum, que no colabora con las autoridades de la cabecera municipal, estas ejecutarán las medidas de fuerza que consideran necesarias amparadas en una forma legal híbrida, con tintes del sistema jurídico mexicano y de los «usos y costumbres» tenejapanecos. Por ejemplo, si un tenejapaneco originario de un paraje, con problemas por no ser católico tradicionalista, tiene conocimiento de la ley y busca el apoyo de un abogado fuera de su entorno, tendrá un buen instrumento para tratar de subvertir el poder local, independientemente de que tenga éxito y de que la actuación de dicha representación legal esté o no adaptada al consenso del paraje. En tal sentido, al contradecir prácticas jurídicas de su sistema, los tenejapanecos cuentan con un valioso instrumento de poder en contra de quienes manejan e interpretan su sistema judicial, manteniendo el orden y las posiciones sociales de ciertos sectores hegemónicos en el municipio.

*Reloletik* o regidores tenejapanecos

Los *reloletik* son autoridades integrantes del núcleo más alto de la jerarquía político-jurídica del municipio. Varios de los *pasados autoridad* entrevistados equiparan dicha función con la de personas instruidas, no necesariamente en una escuela, y reconocidas por sus conocimientos amplios en diferentes aspectos de las tradiciones locales. En la actualidad los *reloletik* son personajes que han pasado casi toda su vida en el paraje de origen; además de ser designados por su sapiencia, se encuentran asociados a las autoridades cívicas y religiosas, pero principalmente se hacen cargo del buen funcionamiento de los *mayoles*. Al ser nombrados de entre los tenejapanecos con mayor preparación, los *reloletik* tienen perspectivas de ascenso más favorables que las de un *mayol*, y su influencia y capacidad de decisión son superiores, como señalaron los *pasados reloletik* en entrevistas y charlas informales en los pasillos de la presidencia municipal o en los restaurantes de la cabecera, que su *ab'tel* cuenta con muchas actividades dentro de los parajes, incorporado tanto al gobierno municipal como a la estructura tradicional.

Como todas las autoridades, el *relol* coordina un equipo más amplio que lo asiste o cumple funciones afines. Además, reviste tal importancia que puede hacer las veces de presidente en ausencia de este. Esta forma de organización puede ser meramente circunstancial, pues aunque así funcionan actualmente, no la tienen conceptualizada como «tradicional». Durante la resolución de los asuntos, muchas veces los *reloletik* se integraban al equipo del juez municipal o al del *kunerol* (alcalde), según el caso; por lo general, ellos son quienes aportan su punto de vista para la resolución de algunos casos jurídicos.

Por ejemplo, anteriormente el juez municipal, acompañado por los *reloletik*, se encargaba de la redacción de actas y acuerdos de testamentos; es decir, hacía las veces de un notario público tradicional, sin el costo tan exagerado que suelen cobrar estos por realizar dichas actas, conforme al lenguaje jurídico de los tenejapanecos, adaptando los términos y conceptos del paraje en cuestión.

Antes de la creación de la figura del juez municipal, en la década de 1980, el *kunerol* tenía un poder casi absoluto para dirimir los problemas

jurídicos en la localidad. Actualmente ya no resulta una pieza clave en la estructura judicial del municipio. Por disposición legal, el juez de paz y conciliación actúa como auxiliar del Ministerio Público en la integración de las averiguaciones previas, mientras que el *kunerol* puede o no ser auxiliar del juez y los tribunales durante los procesos legales. El sistema jurídico mexicano supone que, dentro del paraje, el juez de paz y conciliación es un administrativo más del Ministerio Público y el *kunerol* es el representante del municipio y, en el último de los casos, un juez encargado de llevar las asambleas públicas. Esta abstracción —que raya en ignorancia y falta de respeto hacia las funciones complejas y amplias de las autoridades tenejapanecas por parte de los aparatos de Estado— hace que tales representantes respondan oficialmente de una manera y de otra manera en la cotidianidad. En el ámbito tenejapaneco, el primer regidor o el *síntico* 'sindicó' pueden suplir al presidente municipal al faltar el *kunerol*, y obligatoriamente participan en todas las festividades tradicionales durante el año. Dado que el *ab'tel* de *kunerol* constituye el punto más alto en la jerarquía municipal, su función se ha convertido cada vez más en la de firmar documentos oficiales y estar presente en actos públicos, encabezar rituales y fiestas y jornadas oficiales celebradas por el gobierno estatal o el federal.

El síndico y el primer regidor municipal comentaron que ya no está entre sus funciones resolver problemas legales dentro del municipio. No obstante, al revisar los archivos nos percatamos de que están presentes en algunos casos, tales como testamentos, asesinatos, robos, brujería, accidentes de tránsito, pleitos y problemas del uso de la tierra y ambientales. Estas autoridades también atienden múltiples asuntos de los parajes. Normalmente llegan al JPCI casos graves que no pudieron resolverse en la localidad, o bien cuando los habitantes del paraje no están de acuerdo con la determinación de los *comité'etik* 'autoridades'. Aunque en teoría la función municipal recae primordialmente en el juez de paz y conciliación indígena tenejapaneco, el *síntico* y el primer regidor solo son auxiliares operativos importantes del sistema judicial.

En la actualidad dichas prerrogativas manejadas por las autoridades civiles han sido alteradas de acuerdo con la nueva Ley de Derechos y Cultura Indígena del estado de Chiapas, cuyo artículo 9, inciso II, expresa:

Los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como los Ayuntamientos deberán:

Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Promover que los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, participen libremente en la definición y ejecución de políticas y programas públicos que les conciernen.

Esta nueva disposición legal afecta en el papel la posición política del *kunerol*. Como se observa, atribuye al presidente municipal la obligación de consultar a las autoridades tradicionales. Sin embargo, habría que ver si esta autoridad, como la más alta instancia política del pueblo, en la práctica acepta tal ordenamiento, ya que precisamente por su alta jerarquía ya no atiende todo tipo de problemas, sino solo aquellos que revisten una especial complejidad en la dinámica interna del municipio. En este sentido, como instancia judicial aborda aquellos conflictos que han pasado ya por el juez de paz y conciliación indígena u otra instancia.

El *kunerol* o alcalde

Según la Constitución del estado de Chiapas, el *kunerol* es una autoridad administrativa, la más importante del municipio; sin embargo, en Tenejapa encontramos una práctica distinta, en la cual no es ni una cosa ni la otra. Aunque el presidente municipal se especializa cada vez más en atender asuntos administrativos y de representación política, también tiene facultades jurisdiccionales: resuelve demandas, a veces ya revisadas por el juez de paz y conciliación indígena, sin pasar por esta instancia. Además, en la práctica ya no es considerado la máxima autoridad local. Lo que constitucionalmente se denomina «ayuntamiento», en el municipio de Tenejapa asume la forma de «pleno» que, primero, incluye al *kunerol* y a otras autoridades de menor rango en lo civil, pero no en lo que concierne a sus

decisiones y, segundo, sesiona hasta resolver el problema en cuestión. Con ello se busca al equipo de autoridades, que pueden ser los *comitéetik*, los cuales no tienen una división rígida de sus funciones para realizar la sesión en el JPCI en la sala del *kavilto* 'cabildo', o bien en la plaza de la cabecera municipal.

Así sucedió en diciembre de 2009, frente a los habitantes de Tenejapa, quienes asistieron a una asamblea general convocada por el *kunerol*. En dicho acto, al cual asistimos, se discutió acaloradamente durante varias horas la posible reinstalación de cuatro regidores en sus antiguos puestos, ya que habían sido separados de sus funciones porque eran acusados de irregularidades en el uso de recursos del municipio. Para tal pleno, además del *kunerol*, asistieron únicamente representantes de 51 *comitéetik* de todo el municipio, quienes acordaron, frente a los representantes de gobierno del estado, que Agustín Hernández López, primer regidor; Pedro Guzmán Girón, tercer regidor; Manuel Luna Guzmán, cuarto regidor, y Sebastián Girón Méndez, sexto regidor constitucional, regresaran a sus *ab'teletik* de forma condicionada. También exigieron el despido definitivo de dos profesores del municipio, Juan Guzmán Velasco y Miguel Guzmán Velasco, señalados como alborotadores del pueblo tenejapaneco. Como conclusión se rubricó un acta de acuerdo con la firma del *kunerol*, los *comitéetik*, los regidores y los representantes del gobierno estatal, como testigos.

En el siglo xx, con la participación de un solo partido político (el Partido Revolucionario Institucional), el *kunerol* llegaba a su *ab'tel* después de un largo proceso de escalamiento en la jerarquía tradicional y civil tselta-tenejapaneca, en la cual debía cumplir un ciclo para entrar en otro. En la actualidad, y con la participación de otros partidos políticos y grupos religiosos además del católico tradicionalista, el *kunerol* no necesariamente tiene que pasar por tal proceso escalafonario. A partir de una contienda electoral, el *kunerol* tenejapaneco se integra tanto al ámbito civil como al religioso, ya que después se convertirá en *pasado kunerol* y, habiendo alcanzado este *ab'tel*, ya no es sometido a demasiadas presiones de la autoridad común, y puede dedicar gran parte de su tiempo a actividades religiosas. Una de las más importantes es ser el responsable de los alféreces y mayordomos del ciclo de fiestas de la cabecera municipal o del paraje de donde es originario,

cuya relevancia consiste en entrar en la vida identitaria de la mayoría de los tenejapanecos.

Al terminar su periodo, el *kunerol* se convierte en uno más de los *pasados autoridad*, resida o no en el municipio; estos son por lo general hombres de edad mayor, de reconocido prestigio, y con una posición económica importante en la cabecera o en los parajes de donde son originarios. Los *pasados kunerol* poseen gran influencia social, ejercida principalmente durante las asambleas comunales y en espacios informales. No constituyen un grupo estructurado ni se conducen como cuerpo con funciones determinadas. Usualmente se presentan frente a las autoridades en funciones y reciben información respecto de las actividades y los problemas de los parajes o de la cabecera municipal, y dan su opinión y puntos de vista cuando son requeridos; también influyen en el veredicto de las autoridades, si tenemos en cuenta que muchas veces ellas mismas les solicitan consejo o respaldo. Pero el espacio de acción más relevante de estos sujetos son las asambleas, donde sus intervenciones son constantes y su palabra llega a ser determinante en algunos acontecimientos.

Existe en Tenejapa una idea de que los *pasados kunerol*, los *pasados jueces de paz y conciliación indígena*, los *pasado síntico*, los *pasado primer y segundo regidor* y los *pasado regidor* son quienes más hablan porque conocen mejor los problemas del municipio. Sin embargo, en las entrevistas realizadas a un *pasado juez* se expresa que hace algunos años ningún tenejapaneco, fuese autoridad o no, tenía el derecho de cuestionar u oponerse a sus determinaciones. Ahora, aunque es innegable que son los *pasado autoridad* quienes presiden las asambleas conjuntamente con las autoridades en funciones, y siguen siendo determinantes en el curso de sus decisiones, se cuentan algunas anécdotas en las que se cuestionan los consejos del *pasado juez municipal*, sobre todo por organizaciones de mujeres artesanas y jóvenes tenejapanecos que han emigrado y que antes no tenían participación alguna en las asambleas de la cabecera municipal o de los parajes.

Algunos habitantes de los parajes, al ser entrevistados, manifestaron sus críticas a diversos aspectos del sistema político, como la poca participación de ciertos sectores de la población, mujeres, jóvenes o miembros de otras religiones principalmente, lo cual ocasiona la falta de respeto por parte de los

tradicionalistas hacia los sectores excluidos, en donde el ser parte de ellos implica, en gran medida, la complicidad y los excesos. A pesar de lo anterior, las más altas autoridades en el municipio son la representación simbólica del poder que rige la vida tenejapaneca. Mediante los ritos que acompañan la toma de posesión de cada uno de los *ab'tel etik*, las autoridades interceden por todos los tenejapanecos frente a los seres del inframundo y las fuerzas celestiales, que exigen, de acuerdo con la visión del mundo tseltal, una serie de conductas y hábitos basados en los usos y costumbres, aunque esto último sea utilizado según intereses de las autoridades en turno.

### **Casos, instancias y estilos en la resolución de conflictos en el JPCI tenejapaneco**

Cuando una persona llega al puesto de juez municipal, se distingue de los demás por su profundo conocimiento del paraje y sus problemas. Desde que fue *mayol* o *relol* empezó a recibir información acerca del pueblo, su gente y sus conductas. Del mismo modo, en numerosos casos en los que intervino tuvo contacto con los problemas legales que enfrentan y en ocasiones confrontan a los tenejapanecos. Trabajar cerca del juez municipal, del *sintico* y del *kunerol* le proporcionó, desde su juventud en el puesto de *mayol*, los elementos legales de ese sistema jurídico para fundamentar sus decisiones finales durante los juicios. Con base en lo anterior, al asumir el puesto de juez de paz y conciliación, determina cuáles conductas son punibles en los conflictos que se le presentan, a partir de los cambios que han experimentado tales criterios jurídicos e instancias de los parajes.

Al presenciar los juicios y posteriormente entrevistar a las partes implicadas en un conflicto legal, escuchar sus narraciones, los sufrimientos ocasionados por diversos problemas, encontramos, como una característica principal del sistema jurídico tenejapaneco, la búsqueda de la veracidad del hecho fundada en la conciliación. El juez de paz y conciliación indígena pretende, durante el juicio, que los involucrados negocien y lleguen a un acuerdo consensuado. Durante el procedimiento, la parte denunciante tiene derecho a explicar detalladamente sus argumentos, que se extienden cuanto

sea necesario. El acusado tendrá la misma oportunidad de defenderse, haciendo la aclaración aquí de que en los JPCI no hay abogados o personas que hagan las veces de fiscales o defensores de oficio. Las autoridades, representadas por los jueces municipales, titular y suplente, y algunos *mayoles*, escuchan con atención los argumentos expresados por las partes; posteriormente se presentará el discurso del juez municipal, que resulta concluyente, basado en algunos principios morales que considere aplicables.

Una muestra es el caso de Melchor Meza Méndez y su hija, menor de edad, Elena Meza Pérez, ambos originarios del paraje Baj Chèn. Tuvimos conocimiento del juicio al llegar al JPCI de Tenejapa el 17 de septiembre de 2004, cuando el padre de la niña acusó a Antonio Girón Guzmán, de 25 años, originario del paraje Chuljá, de ser responsable de abuso sexual en perjuicio de su hija. El juez de paz y conciliación les expuso un discurso amplio acerca de los delitos en que se incurre cuando alguna de las partes miente, además de exhortarlas a respetar a sus padres, comportarse de forma correcta y respetar las costumbres, que los jóvenes no deben perder de vista en sus parajes. Al darle la palabra al padre de Elena, el juez le aclaró que al hablar como representante legal de su hija no evitaría que ella compareciera en el juicio. Melchor Meza inició su relato diciendo:

El día 12 de septiembre mi yerno me comunicó que había visto a mi hija en un taxi en la cabecera municipal de Tenejapa. Por el aviso de mi yerno sabía cuál era el vehículo en el que estaba mi hija. Al encontrar dicho vehículo, el chofer que manejaba al verme se echó de reversa sin percatarme a dónde se dirigía, pero mi yerno sabía dónde vive el chofer del vehículo antes mencionado. Fue así como acudimos a buscarlos, pero no los encontramos, regresándola a buscar a las 4 de la mañana el lunes 13 de septiembre, dirigiéndome a la cabecera municipal, precisamente en la casa del chofer del vehículo antes mencionado. Al percatarme que en dicha casa se encontraba el vehículo, le fui a dar aviso a las autoridades correspondientes, pidiéndole el apoyo de dos regidores tradicionales para poder sacar a mi hija. En dicho aviso se quedó mi mujer cuidando la entrada de la casa y en dos ocasiones abrió la ventana el chofer que responde al nombre de Antonio Girón Guzmán, preguntándonos qué es lo que queríamos, y yo le respondí que a dónde tenía mi menor hija y él dijo que no tenía a nadie. Cuando llegaron los regidores tocaron la puerta y este nunca abrió; fue entonces que otra hija mía pidió

permiso con una vecina para poder entrar en la casa de Antonio Girón Guzmán. Al entrar los encontramos sentados en una silla y yo le dije al Antonio que por qué había hecho esto, ya que sabía que tenía dos mujeres, respondiéndome que no tenía dos mujeres. Fue entonces que me enojé porque sabía que estaba mintiendo tanto a mí como a mi hija. Por ello le di un golpe en el ojo.

El juez retomó la palabra y preguntó a Elena y Antonio si eran conscientes de lo que hicieron, pues ella podía estar embarazada y, si era así, él debería hacerse cargo del hijo que iban a tener, y pagar la pensión alimentaria. Después de un breve alegato el padre de Elena le dijo al juez que la única manera de quedar en paz era que Antonio pagara en ese instante la cantidad de 4 000 pesos por haber abusado de su hija. El juez preguntó al secretario de actas si lo que pedía el padre de la menor era correcto y este le respondió que la multa podía ser fijada por él en calidad de juez municipal. Después le dieron la palabra a Elena, quien expresó su versión de los hechos:

El 12 de septiembre salí de la casa de mi abuela, ubicada en la cabecera municipal, como a eso de las 4 de la tarde. Luego me encontré en el camino a Antonio Girón, que estaba afuera de la casa de mi abuela; fue entonces que comenzó a preguntarme mi nombre y me invitó a que me subiera a su carro para que me llevara a mi casa. Yo acepté y me subí a su carro y me empezó a decirme que quería mucho y que quería juntarse conmigo y yo le decía que si tiene mujer; él me decía que no tenía. Fue entonces que yo acepté juntarme con él porque me había engañado diciendo que yo era la única mujer que iba a estar con él. Llegando a mi casa y al salir de ella no saqué ninguna pertenencia y me regresé con él a Tenejapa, porque yo había aceptado irme con él a vivir, pero me engañó porque Antonio Girón sí tiene mujer y yo puedo estar embarazada, porque de regreso a Tenejapa tuvimos relaciones sexuales dos veces en la casa de Antonio.

El juez le pidió a Elena más respeto por su familia y le dijo que no debió subir al carro de Antonio, pero entonces quería escuchar la versión de este y, de aceptar la acusación, debería pagar la cantidad solicitada por el padre de la menor, 4 000 pesos, y hacerse cargo del hijo que posiblemente

tendría ella. Le concedieron la palabra a Antonio, quien, ante las miradas inquisidoras de los padres y familiares de Elena, expresó:

Estoy en la mejor disposición para llegar a un arreglo entre nosotros. Quiero entregar la cantidad que me pide el papá de Elena. Me comprometo ante esta autoridad de que en caso de que llegue a estar embarazada la menor lo registraré al hijo de los dos; también me comprometo a darle pensión alimentaria... pero, señor juez, quiero decir mi verdad. El domingo 12 de septiembre salí a trabajar con mi carro, ya que me dedico al oficio de chofer. Elena llegó al sitio donde trabajo para trasladarse a su casa. En el camino ella empezó a echar relajo conmigo y, estando en ese tipo de juegos, yo le dije que se fuera a mi casa. Ella me dijo que sí y en el camino tuvimos una relación sexual y llegando a mi casa se quedó a dormir conmigo...

El juez municipal preguntó a las partes si aceptaban arreglarse de esa manera, a lo cual respondieron afirmativamente, pero que quedara asentado el acuerdo en un acta para que Antonio se comprometiera a cumplir.

Este patrón de resolución tiende a ser conciliatorio y busca recuperar el equilibrio en las relaciones de los tenejapanecos. Sin embargo, la tendencia a la conciliación es en parte el conjunto de actos a partir de los cuales se construye un ideal de orden social homogéneo, y que resulta un medio adecuado para resolver conflictos entre quienes reconocen esa forma de arreglo.

Un ejemplo que consta en el acta de proceso y acuerdo del archivo del JPCI de Tenejapa, sin número de registro, del 20 de noviembre de 1979, es el de don Sebastián Gómez Uch, de 79 años de edad, agricultor, originario del paraje Chacjomá, municipio de Tenejapa, productor de café y frutas, quien acudió al Juzgado Municipal, ahora JPCI, para denunciar el delito de posesión ilegal, por parte del señor Antonio Girón Chuchub, de su terreno ubicado en el paraje Cruz Pilar; y el consiguiente robo de sus frutos y el corte de café. Este caso, como consta en el archivo jurídico del JPCI, fue solucionado en abril de 1977, asentándose en un acta de acuerdo que el señor Girón Chuchub dejaría de molestar a don Sebastián; sin embargo, no fue así. El juez municipal, después de escuchar las palabras de este, ordenó se realizara el «auto cabeza de averiguación» (entiéndase como el grupo de autoridades que ejecutarán la inspección y la fe judicial en el terreno de los

hechos) con el apoyo del presidente municipal de Tenejapa, testigos de asistencia y los peritos, quienes ejecutarían la inspección y la fe judicial.

En las entrevistas realizadas por el juez municipal, las partes y testigos de asistencia declararían lo siguiente:

Declaración de Sebastián Girón Chuchub (hermano del acusado y testigo de asistencia):

Siendo nativo del paraje Cruz Pilar, conozco perfectamente bien quiénes son los verdaderos dueños de los terrenos que se encuentran en pleito, y el verdadero dueño es el señor Sebastián Gómez Uch, quien ha sido el legítimo dueño de ese terreno por herencia tradicional que le dejaron sus padres, que no pertenece a mi hermano Antonio Girón Chuchub, que desde que se vino criando siempre ha pertenecido al señor Sebastián, por lo que mi hermano tal vez está equivocado en decir que a él le pertenece el terreno, siendo que lo sé perfectamente que los legítimos dueños es la familia de don Sebastián, no nosotros... La comunidad entera sabe que ese terreno que se encuentra en el paraje Cruz Pilar es por herencia que le dejaron sus extintos padres del señor Sebastián Gómez Uch, así que indebidamente mi hermano se está queriendo posesionar de ese terreno. Es todo lo que tengo que declarar señor juez.

Declaración de Antonio Girón Chuchub (acusado):

Soy el dueño del terreno que dice don Sebastián. Él sembró el cafetal, por lo que le he dado permiso para que corte su café. Durante el tiempo que don Sebastián ha vivido en el paraje Cruz Pilar siempre lo ha laborado así y luego cosecha el producto, pero lo que dicen los señores de los parajes de Tenejapa: Jomnichim, Pocolum, Pactetón, Chaná, Amaquil, y de Zinacantán: Navenchauc, que les vendí terrenos, tal vez lo hice en una borrachera y les dije que sí y me dieron algún dinero, pero más creo que no sé. Pero ahora, tratándose de que ya quiero terminar con este problema y ya no quiero seguir sufriendo con que me están castigando, ante la autoridad que me escucha manifiesto que en estos momentos detesto los terrenos que se encuentran en el paraje Cruz Pilar, porque una vez que ellos dicen que son los dueños legítimos es que así será, por lo que desde estos momentos quedo totalmente conforme y no me volveré a meter en estos terrenos ni mucho menos perjudicarlos en sus cosechas, por lo que vuelvo a manifiestar ante la autoridad respectiva que quedo totalmente conforme con dichos señores para que posean los terrenos y que si vuelvo a hacerlo pues que me consignen ante las autoridades superiores.

Informe de los peritos Alonso Hernández Jiménez y Miguel Guzmán Sántiz

El señor Sebastián Gómez Uch recientemente está cortando el café en su terreno. También sabemos todos los de la comunidad que el señor Antonio Girón Chuchub es el único maleante en toda la comunidad, porque esos terrenos sabemos que no pertenecen a su propiedad, sino que pertenecen a don Sebastián Gómez Uch, por ser herencia tradicional que le dejaron sus padres ya fallecidos. Es un robo vil y descarado que quiere hacer el señor Antonio Girón Chuchub. Sabemos también que ha vendido varias fracciones de terreno en el mismo paraje y luego cosecha el café y los frutos que dan esos terrenos sembrados por las personas que ya compraron.

El juez municipal Juan Gómez López acordó entonces que «habiéndose practicado las primeras diligencias, este juzgado municipal, por no ser competente para poder continuarlas, se consignan ante el agente del ministerio público investigador de la cabecera distrital de San Cristóbal de Las Casas».

Del caso anterior, percibo que existe una simulación en el acuerdo emitido por el juez municipal: en un principio se da una posible orientación a la conciliación, al nombrar un «auto cabeza de investigación», en el cual participaron tanto el presidente municipal de Tenejapa como testigos de asistencia y peritos; al final se da una solución dirigida hacia el castigo al enviar al acusado a una instancia superior, es decir, la traslación desde el sistema jurídico tenejapaneco «oral» hacia el sistema jurídico mexicano «escrito». Mientras, algunos de los testigos relacionaban el delito y la reincidencia del acusado, Antonio Girón Chuchub, con la aplicación de un castigo ejemplar, de acuerdo con la gravedad del asunto.

El juez municipal, en esta infracción que rebasaba las fronteras del municipio (con la participación de tsotsiles de Navenchauc, municipio de Zinacantán), por la presión de los peritos no dio valor a las palabras conciliatorias del acusado, se declaró incompetente para resolver el caso, prefiriendo remitirlo a la autoridad distrital de San Cristóbal de Las Casas. Si bien con esta decisión redujo una posible solicitud y la aplicación de castigos corporales hacia el culpable, dejó, como alternativa, la pena de cárcel al enviar dicho asunto legal a una instancia «competente» y «superior»: el distrito judicial.

Los *pasados autoridad* que participaron en este caso comentaron la diferencia jurídica entre un juicio no resuelto mediante la conciliación, y otro que derive en el uso de castigos corporales; o bien, respecto del tipo de instancia (del paraje, de la cabecera o del distrito judicial), al de delito y a los tiempos en los que se desempeñaron como autoridades. Este caso, dijeron, no fue resuelto en el juzgado, pero las partes se arreglaron afuera, otorgando el perdón don Sebastián Gómez Uch a don Antonio Girón Chuchub, quien ofreció respetar las tierras y los frutales de aquel. Las autoridades, como consecuencia de este arreglo, decidieron no enviar la documentación al distrito judicial porque no había delito que perseguir. Sin embargo, ya entrada la década de 1990, a la muerte de don Sebastián, los problemas fueron otros, pues sus hijos pelearon entre ellos la posesión de las tierras, y dejaron sin un solar a sus hermanas (entrevista con los *pasados autoridad* don Agustín López Luna y don Diego Girón Luna, en la cabecera municipal de Tenejapa, julio de 2003).

Frecuentemente encontramos opiniones entre tseltales y mestizos tenejapanecos que relacionan a las autoridades más afines a los problemas, tratando de conciliar a las partes gracias a que tienen mayores conocimientos de los «usos y costumbres» del municipio por haber participado en diferentes *ab'teletik* desde muy jóvenes. Si bien el municipio tenejapaneco es una sociedad diferenciada esencialmente en función de sus niveles económico y educativo, presenta, en menor medida, discrepancias de tipo religioso. No obstante, según la idea de muchos tenejapanecos, y de forma muy particular la de sus *pasados autoridad*, existe una valoración un tanto homogénea del hecho de que todos sus pobladores comparten una misma visión del mundo. Por eso, en la mayoría de los casos que llegan a su JPCI, idealmente este es un supuesto que los jueces de paz y conciliación indígena dan por sentado. Según palabras de *pasados autoridad* originarios del paraje Nuevo Poblado Naranja Seca, municipio de Tenejapa:

En este paraje todos nos conocemos, y cuando una persona llega a cometer algún alboroto o calumnia donde perjudica directamente a las autoridades siempre le damos unas llamadas de atención, con la finalidad de que deje de realizar esos actos. Pero si con estas llamadas no reflexiona, entonces como autoridad

convocamos una reunión general para darle solución, ya sea que la asamblea decide más días en la cárcel o trasladarlo hasta el juzgado en la cabecera. Aquí todos los problemas les podemos dar solución porque todos entendemos; en nuestro paraje todo se sabe y la gente no nos engaña fácil como autoridades, porque saben que tarde o temprano sabemos la verdad de las cosas, si hicieron mal o si hicieron bien (entrevista con Juan López Gómez, Vicente Sántiz Gómez y Cristóbal Gómez López, *pasados autoridad*, paraje Nuevo Poblado Naranja Seca, municipio de Tenejapa, 21 de septiembre de 2004).

Esta forma de dirimir los conflictos por las autoridades de este paraje quizá sea aplicada a la mayoría de los casos que se les presentan. Sin embargo, dicho postulado puede ser refutado, pues los problemas legales no son entendidos de igual forma por las autoridades en turno al realizar una valoración respecto de lo bueno y lo malo en la actuación de las partes; dichas resoluciones no siempre son compartidas por todos los habitantes.

Lo anterior puede ser percibido en casos de mujeres que sufren algún tipo de violencia por parte de sus cónyuges. En dichos juicios, la tendencia de la autoridad es exigir un acuerdo en el que se le impone a la mujer, sin esta ser culpable, una serie de compromisos frente a la sociedad tenejapaneca. Tal es el caso de Antonia Intzín Girón, originaria del paraje Navil, quien, deseando separarse de su marido Manuel Guzmán Intzín, acudió a la autoridad para informar que este la engañaba con otra mujer, la cual resultó ser hermana de ella. Cabe mencionar que en muchos parajes del municipio de Tenejapa es soportada, mas no aceptada por parte de las mujeres, la poligamia masculina, siempre y cuando el hombre se haga responsable por la manutención de todas sus familias, y que ninguna de ellas demande al cónyuge compartido por alguna falta. No obstante, en este caso el demandado quiso mantener relaciones con la esposa y la cuñada, lo cual fue inaceptable por parte de la primera. Manuel dijo en su defensa: «Es mentira que tengo otra mujer. La que tiene la culpa de todo es mi esposa porque siempre tenemos discusiones porque es muy celosa, pero, como dice que me va a dejar y que lo que quiere es su terreno, le daré dos hectáreas para que coman mis hijos».

Ante lo expuesto por las partes, la autoridad determinó que Manuel tendría que darle a Antonia «dos gallinas, un hacha, dos machetes y un

azadón para que puede trabajar y hacer su milpa en el terreno que le deja su esposo». No obstante, el juez municipal recomendó a Antonia que se portara bien y cuidara de sus hijos, porque si no sería consignada (acta de acuerdo, JPCI Tenejapa, 2 de septiembre de 1990).

Contrariamente a lo que este caso muestra, está muy difundida la idea de que en los pueblos indios prevalece el derecho colectivo sobre el individual, aunque en la actualidad esa aparente contradicción teórica resulta válida como crítica a la concepción individualista del Estado moderno. Dicha formulación y la presentación de los derechos colectivos como vía de resolución dan la impresión de estar planteando que dentro de la colectividad no existe tensión entre el individuo y el grupo. Pareciera que los sistemas jurídicos indios, como el tenejapaneco, no experimentaran tensiones, y que, por el contrario, se encontraran garantizados por el ejercicio de una legalidad colectiva.

Si tomamos la legalidad colectiva tseltal como una forma de confrontación y diálogo frente al asedio del exterior, la organización de las comunidades se fortalece mediante los pactos dentro de los pueblos, donde son asumidas tensiones y conflictos entre la legalidad colectiva y los derechos a los que aspiran sus individuos. Se comprueba así la necesidad de contar con diferentes formas de participación que garanticen la representación de las fracciones que actualmente integran los pueblos de este municipio alteño de Chiapas, y que no siempre son tomadas en cuenta en asambleas, juicios y organizaciones.

Esta rigidez se presentó en el caso de Antonia Intzín Girón arriba citado. Esta mujer, frente a la violencia generada por su cónyuge, considera una vida sin acoso ni violencia sexual, el apoyo económico y la paternidad responsable como opciones adecuadas para resolver su conflicto; sin embargo, en el proceso prevalece la perspectiva de las autoridades, preocupadas más por los «usos y costumbres» que por la seguridad física, económica y emocional de esta mujer. Esto no significa que el juez municipal no haya aplicado las medidas para garantizar que en el futuro no se volverán a presentar los maltratos, pues dicha autoridad obtuvo el compromiso escrito de los involucrados y exigió la constante observación de la situación por parte de los *mayoles* y los familiares de la víctima. Sin embargo, en el criterio de

la conciliación prevalecieron principios que favorecían al demandado a costa de la seguridad de la demandante e incluso de sus hijos.

Estos juicios, al situar en la esfera doméstica a «la familia» y considerar las relaciones de producción y las de sexo entre las partes implicadas, como si operaran simultáneamente, muestran cierta incertidumbre entre dos modos de definición: el materialista y el cultural. Es posible entender que el patriarcado inmerso en los «usos y costumbres» tenejapanecos implica que las relaciones entre los sexos provienen de las diferencias que elaboramos en nuestro raciocinio, siendo una cuestión de poder que opera entre hombres y mujeres, incluso bajo su forma más elemental. En consecuencia, los cambios en las facciones que componen la sociedad tenejapaneca, entre ellas la organización social y el sistema jurídico, corresponderán a las transformaciones generadas en las representaciones del poder.

## **Reflexión final**

En este recorrido no intentamos conceder la razón a grupos o individuos inconformes con los «usos y costumbres» de Tenejapa, mucho menos presentar a su sistema jurídico como predominantemente transgresor de los derechos humanos. Su sentido es, por el contrario, semejante al de cualquier otro sistema en el cual existe diversidad interna, tensiones entre sectores hegemónicos y grupos subalternos, sean mestizos o indios originarios del municipio. Sin embargo, la tendencia hacia la homogeneidad puede resultar una de las características del sistema jurídico tenejapaneco, la cual tiene que ver con los tipos de discursos desde el sistema positivo mexicano utilizados por los jueces de paz y conciliación indígena al dirimir los conflictos.

No obstante, existe una visión del mundo en la organización jurídico-política tenejapaneca que explica la importancia de las autoridades del *ab'tel patotan*<sup>4</sup> elegidas cada tres años; el *ab'tel* tradicional, que dura un año,

<sup>4</sup> De acuerdo con Orantes (2014), estos se encargan de los trabajos políticos en el municipio y además tienen la responsabilidad de proporcionar velas, incienso y música tradicional en la fiesta de San Alonso. Esta ambigüedad hace que los *ab'tel patotan* hibriden en su organización símbolos religiosos con la administración política y jurídica por medio de su insignia de poder:

entre quienes han cumplido satisfactoriamente con los *ab'teletik* de jerarquía inferior a aquel que van a desempeñar. En una asamblea, realizada aproximadamente de octubre a noviembre, se designa a las autoridades de los tres años subsiguientes. El nombramiento obliga a ejecutar una serie de rituales religiosos previos a la toma de posesión. Así, antes del 31 de diciembre, las autoridades electas buscan consejos entre los *pasados autoridad*, quienes se encargan de dar recomendaciones para su mejor desempeño frente al pueblo. Las autoridades, como ya se mencionó, deben purificarse, hacer ayuno de carnes rojas y abstenerse de tener relaciones sexuales. Posteriormente se llevan las ofrendas al cerro: velas, *pox* (aguardiente), incienso, flores, chile, tamalitos de frijol que se usan como tortillas, paquetes de cigarros, atole de maíz y refrescos embotellados. Con la ofrenda, las futuras autoridades llegan a la cima del cerro del templo de la Santa Cruz, donde oran y ofrecen su voto a los trece espíritus guardianes divinos (*oxlajuneb kunerol*) para que estos los protejan. La observación de rituales en la cabecera y el municipio tenejapanecos ayuda a comprender la relación de su visión del mundo con su sistema jurídico-político.

Son particularmente interesantes las nociones de los tenejapanecos «tradicionalistas», gente más ligada al trabajo agrícola y con medianos o escasos recursos económicos, acerca del origen, la relación y la importancia que tienen sus autoridades con las asambleas y los rituales. Desde su perspectiva, una y otra fuentes de autoridad no son cosas distintas; tanto una asamblea como un ritual en el cual participan las autoridades del pueblo son parte de un todo, y en ocasiones este sector da mayor peso a lo civil, y en otras ponderan lo religioso diciendo que el poder en las autoridades proviene de una tradición ancestral en la cual el pueblo y sus espíritus guardianes divinos actúan en forma simultánea:

Las autoridades aquí en Tenejapa deben cumplir con la tradición, deben respetar la costumbre de los rezos, de la gran adoración que se les da a las cruces de

---

el bastón de mando portado por el *kunerol*. Los *ab'tel patotan*, como sistema de organización tradicional de Tenejapa, se adaptaron al funcionamiento y a la estructura del nuevo orden jurídico impuesto por el Estado mexicano en la década de los treinta del siglo xx. Mediante este proceso los *ab'tel patotan* limitan en forma progresiva su participación en actos de carácter religioso. No obstante, mantienen la filosofía del *ab'tel patotan*: dar obedeciendo.

madera, cuevas, cerros y ojos de agua, como parte de las creencias que nos heredaron los antepasados. En la iglesia hablamos con los santos, les contamos nuestras penas y les pedimos ayuda. Por eso vestimos a los santos con ropas costosas, los adornamos con collares de monedas, espejitos y corona de flores, adornamos la iglesia con hojas de pino, como también prendemos velas. Afuera de la iglesia oramos también directamente al sol, a la luna y a la madre tierra. Por eso nuestras autoridades las nombramos para que sigan la tradición, pero también deben cumplir con la costumbre. Si las autoridades no hacen las adoraciones a los lugares sagrados, pues seguro que al pueblo le va a ir mal. Por eso, al ser nombrados autoridades tienen que cumplir, si no nos puede ir mal en nuestras cosechas, en nuestra salud (entrevista a Juan y Cristóbal López Gómez y Vicente Sántiz Gómez, *pasados autoridad*, paraje Nuevo Poblado Naranja Seca, municipio de Tenejapa, septiembre de 2004).

En este sector «tradicionalista» algunos piensan que cuando hay delitos de sangre o desastres naturales la autoridad está obligada a intervenir; no obstante, puede significar que alguno de ellos no siguió al pie de la letra los rituales en los lugares sagrados, además de las restricciones sexuales y en el consumo de algunos alimentos, como las carnes rojas. Por eso, si al inmiscuirse en algún problema este subsiste, se considera que la autoridad cometió alguna falta que no ha sido perdonada, lo cual explica el castigo.

Por otro lado, existe un sector conformado por tenejapanecos educados fuera del municipio; es el caso de maestros normalistas, abogados, ingenieros, antropólogos y técnicos especializados en salud, agricultura, apicultura, avicultura, porcicultura y cafecultura, entre otros, que tienen una percepción diferente a la de los «tradicionalistas». En su conjunto, estos ponderan las asambleas como instancias donde se origina el poder de las autoridades. Las creencias y las costumbres religiosas son consideradas, igual que entre los «tradicionalistas», parte de estar bien con su religión, sus costumbres, sus antepasados, sus dioses, pero para ellos el poder de las autoridades proviene fundamentalmente de las asambleas. Esta transformación no es total, pues los tenejapanecos educados fuera del municipio suelen integrarse a los *ab'teletik*, entre quienes su actuación civil no desprecia su religiosidad tenejapaneca, y se percibe así una reconfiguración de su identidad, sin que esto implique la pérdida de sus valores tradicionales.

Por su parte, los jueces de paz y conciliación basan su acción en el conocimiento amplio de su realidad y los problemas que la caracterizan; asimismo, existe una tradición de apego al sentido común de la gente y a valores compartidos en los parajes. No obstante, esta tendencia se está transformando por la creciente diversificación de los parajes; así resulta cada vez más común que existan quejas, desacuerdos y demandas salidas del ámbito legal del JPCI y que son llevadas a la Fiscalía Especializada en Justicia Indígena del distrito judicial de San Cristóbal de Las Casas.

El JPCI tenejapaneco es en parte bilingüe, gradualmente letrado y computarizado; en él se introducen con mayor fuerza discursos acerca de los derechos humanos, la preservación del ambiente, los derechos de los pueblos originarios y los de género, entre otros. Sin embargo, paralelamente a los intereses del Estado mexicano, sigue teniendo un desarrollo fundamentalmente oral, con procesos conducidos en tseltal, basados en normas no escritas, un sistema judicial híbrido cuyo discurso reivindica decididamente lo tseltal-tenejapaneco, sin importar qué tan cerca o lejos esté de explicar cuáles son las normas y las prácticas de los «usos y costumbres» o los del sistema legal mexicano.

## Bibliografía

BOURDIEU, PIERRE

- 2000 «La fuerza del derecho. Elementos para una sociología del sistema jurídico», en *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao: Desclée de Brouwer, pp. 202-203.

LÓPEZ Y RIVAS, GILBERTO

- 2004 *Autonomías. Democracia o contrainsurgencia*, México: Editorial Era.

MEDINA, ANDRÉS

- 1963 «Características del 'subdesarrollo' en una comunidad indígena de los Altos de Chiapas», *Tlatoani*, vol. 16, pp. 17-24.
- 1991 *Tenejapa: familia y tradición en un pueblo tzeltal*, Tuxtla Gutiérrez: Gobierno del Estado de Chiapas / DIF / Instituto Chiapaneco de Cultura.

## ORANTES GARCÍA, JOSÉ RUBÉN

- 2014 *Derecho tenejapaneco. Procedimientos legales híbridos entre los tzeltales de Chiapas*, México: Proimmse-Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM.
- 2007a *Derecho pedrano. Estrategias jurídicas en los Altos de Chiapas*. México: Proimmse-IIA-UNAM.
- 2007b «¿Los indígenas de los Altos de Chiapas aplican un sistema jurídico híbrido?», París: Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica, disponible en <[http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi\\_aff&id=1498](http://afehc-historia-centroamericana.org/index.php?action=fi_aff&id=1498)>.

## SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA

- 1994 «Hacia un entendimiento posmoderno del derecho», *Frónesis. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política*, 1(2), pp. 163-177.
- 1995 *Toward a new common sense. Law, science and politics in the paradigmatic transition*, Nueva York: Routledge.

## SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA Y CÉSAR A. RODRÍGUEZ-GARAVITO

- 2005 *Law and Globalization from Below: Towards a Cosmopolitan Legality*, Nueva York: Cambridge University Press.

# Justicia indígena vs justicia multicultural en Michoacán. Tensiones entre legalidad y legitimidad

María del Carmen Ventura Patiño<sup>1</sup>

## Presentación

**A**bordar el tema de justicia indígena nos remite necesariamente a una discusión conceptual que proviene de los aportes teóricos y del diálogo, principalmente, entre los campos de la sociología jurídica y la antropología jurídica, además del derecho. Algunos referentes conceptuales son el pluralismo jurídico, la interlegalidad, la hibridación, el mestizaje jurídico y la porosidad jurídica, los cuales pretenden mostrar la complejidad en la interpretación y la aplicación de los distintos referentes legales, normativos y culturales a los que aluden en sus discursos y prácticas los sujetos implicados en los procesos y las autoridades que ejercen justicia en las comunidades.

En la literatura reciente sobre la justicia indígena se encuentran referencias de las propuestas teóricas del sociólogo Boaventura de Sousa Santos sobre *interlegalidad*, como un concepto que nos ayuda a problematizar los procesos complejos donde no hay puntos de intersección entre dos derechos: el positivo y el indígena, sino una imbricación, en distinto grado, entre ellos. Para Santos (1988) la interlegalidad es:

[...] la expresión fenomenológica del pluralismo jurídico y se refiere a la manera en que diferentes lenguajes legales se superponen y se mezclan en nuestras mentes como en nuestras acciones. Esto significa que son los actores sociales los

<sup>1</sup> El Colegio de Michoacán.

que en las prácticas y en sus representaciones ponen en juego referentes de legalidad provenientes de órdenes jurídicos diferentes, en contextos sociales dados. Estos órdenes jurídicos distintos, en el caso de regiones indígenas, son un producto histórico del colonialismo y de la dominación, y en su expresión contemporánea revelan una imbricación de legalidades locales, nacionales y transnacionales reproduciendo lógicas culturales y jurídicas diferenciadas (Santos 1988 en Sierra 2004:164).

Con ello se asume una visión crítica de algunos enfoques sobre pluralismo jurídico. También apunta que

el pluralismo jurídico es el concepto clave en una visión posmoderna del derecho. Aquí no se trata del pluralismo jurídico de la tradicional antropología jurídica, que concibe esta pluralidad de sistemas normativos como entidades separadas y coexistentes en un mismo espacio político, sino que se trata de la concepción de distintos espacios legales superpuestos, interpenetrados y mezclados. [...] En esta multitud de redes jurídicas existe una porosidad continua. La vida de la gente está constituida por intersecciones entre los diversos sistemas normativos, es decir, por interlegalidad (Santos 1987:297-298).

Consideramos que esta propuesta conceptual puede ser útil para el análisis del ejercicio de justicia en regiones indígenas, a condición de que pueda dar razón de los procesos locales, de los contenidos culturalmente específicos y de las prácticas particulares de justicia, que se van construyendo con el tiempo, en su interacción con otros órdenes legales y, en algunos casos, en estrecha relación con otros campos sociales (de manera traslapada), y que dan lugar a esa porosidad jurídica.

Sin embargo, en varias comunidades de la región p'urhépecha en Michoacán vemos que las prácticas de justicia están imbricadas con una particular apropiación e interpretación de un escaso conocimiento del derecho positivo, donde principalmente las autoridades fundamentan sus discursos y acciones en el derecho comunitario. Por *derecho comunitario* entendemos la construcción social de un orden comunal, de un *deber ser* como miembro perteneciente a esa colectividad, de valores y principios que se han construido a lo largo del tiempo, en su traslape con distintos

ordenamientos jurídicos y en contextos sociales y culturales específicos, esto es, *el costumbre*. Pero que no abrevia exclusivamente del campo de la justicia, sino que se encuentra íntimamente relacionado con el campo religioso, como un solo cuerpo normativo y en algunos casos con el ámbito civil y agrario, como constituyentes de un gobierno local. La separación o su invisibilización la hacemos los estudiosos a partir de los lentes teórico-metodológicos desde los cuales pretendemos encuadrar los fenómenos sociales.

En muchas comunidades de la región p'urhépecha hallamos que la responsabilidad del cargo de juez de tenencia —autoridades que venían cumpliendo el ejercicio de justicia en las comunidades— reúne las funciones de impartición de justicia pero también las religiosas, que para ellos constituyen un mismo cuerpo de obligaciones, y de ambas emana su legitimidad. Así lo reiteraron, de manera enfática, los jueces de tenencia en las reuniones para discutir su desaparición como resultado de las modificaciones en materia judicial y lo esgrimieron como argumento en defensa de su reconocimiento durante los encuentros con representantes del poder Judicial, así como para la negativa de entregar los sellos, como veremos más adelante.

En una de las reuniones de jueces de tenencia, uno de ellos señaló que en su asamblea comunal:

[...] la gente dice no, no queremos que pierda [el cargo de juez de tenencia] porque finalmente ustedes que orita están nombrados son los que están al frente del pueblo para la organización de las fiestas, para lo que es fraccionamiento de terrenos, para lo que es [...] varios asuntos que tratamos ahí nosotros.<sup>2</sup>

La imbricación de los jueces o su estrecha relación con figuras como la de jefe de tenencia y la de representante o presidente de bienes comunales es fundamental para la resolución de los conflictos, pues los ámbitos de competencia no son siempre rígidos o no necesariamente se apegan a lo establecido por las legislaciones correspondientes. La cercanía por parte de estos representantes depende de las buenas relaciones que tengan quienes encabezan los cargos, pero también de la organización social que hayan

<sup>2</sup> Juez de tenencia de Santiago Azajo, reunión de jueces de tenencia, Pátzcuaro, 21 de septiembre de 2013.

construido y de las instancias comunales acordadas para la resolución de conflictos. Estas instancias son la propia asamblea comunal o figuras como consejos comunales, que están integrados por las actuales autoridades civiles, agrarias y judiciales, por exautoridades y miembros electos en asamblea, como sucede en la comunidad de Nurío; o bien de espacios más abiertos, una especie de cabildo comunal, en donde confluyen todas las autoridades comunales y los miembros que deseen asistir y participar, quienes pueden externar su opinión para la resolución de las problemáticas a tratar, como sucede en la comunidad de San Jerónimo.

Lo anterior muestra que puede existir más de una fuente constitutiva en el ejercicio de la justicia. Por su parte, Rachel Sieder sostiene que «la premisa central del pluralismo legal es que el Estado no es la única fuente de normas y prácticas legales, sino que coexiste con muchos otros espacios donde se generan normas y se ejerce control social» (Sieder 2011:1). En la región p'urhépecha, en algunas comunidades más que en otras, el costumbre norma y regula la actuación de las diferentes autoridades comunales. El costumbre es el conjunto de normas y principios que buscan regir la vida comunal; es definido, reelaborado y resignificado por sus miembros a través del tiempo como resultado de procesos históricos de apropiación y resistencia a distintos órdenes políticos y jurídicos.

### **Ley de Justicia Comunal, un paso atrás para la autonomía**

El 29 de marzo de 2007, el Congreso de Michoacán aprobó por unanimidad la iniciativa de Ley de Justicia Comunal, presentada en 2005 por la fracción parlamentaria del PRI. Sobre este proceso llama la atención el antecedente, dos años atrás, del fracaso de una iniciativa en materia indígena, aunque en una legislatura con una conformación partidaria distinta. Esta nueva ley fue parte de una serie de reformas referidas al poder Judicial, por lo que su discusión no se enmarcó en el reconocimiento de derechos indígenas. De ahí que los trabajos legislativos en torno a la construcción de consensos no tuvieran mayores complicaciones, a diferencia de la iniciativa de reforma indígena que no logró el apoyo decidido ni siquiera de todos los diputados del

partido que la presentó, el PRD. En esa tesitura, la reforma de justicia comunal no fue resultado de un proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas en el estado, ya que estos fueron ignorados en todo el proceso, con lo cual se violó su derecho a la consulta reconocido en la normativa internacional.

Como consecuencia de la aprobación de la Ley de Justicia Comunal, en junio de 2008, se hicieron modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial. La nueva legislación comprendió también la creación de un Sistema de Justicia Comunal diseñado para que los miembros de las comunidades acudan a resolver sus controversias. Este sistema de justicia comunal es considerado una alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria y al fuero del orden común. También se creó la figura de los jueces comunales, encargados de impartir justicia en los juzgados constituidos para tal efecto. Estos jueces son nombrados por el Consejo del Poder Judicial, instancia responsable de brindarles capacitación y orientación, pero también de «vigilarlos» y «disciplinarlos». Los jueces deben saber leer y escribir, dominar una lengua y aprobar el curso de capacitación, el cual comprendió algunos módulos sobre derechos indígenas, sistemas normativos, pero también sobre lo que establece el derecho positivo. Con ello se da lugar a un cierto proceso de profesionalización del perfil que deben tener los impartidores de justicia, en sustitución de los mecanismos y requisitos construidos localmente en cada comunidad, así como de los principios y valores comunales para «hacer» justicia.

Como parte de la aplicación de esas modificaciones legales se crearon dos juzgados comunales en agosto de 2007, uno en la ciudad de Uruapan para la región p'urhépecha y otro en el poblado de Coahuayana para la costa nahua de Michoacán. La región oriente, con presencia de población otomí y mazahua, no fue contemplada.

De acuerdo con lo que establece dicha ley, los jueces deberán permanecer en el cargo tres años. Sin embargo, desde que fueron nombrados, a finales de 2007, no habían sido removidos, de modo que en 2015 estaban desempeñando su tercer periodo. Con respecto a la impartición de justicia, se señala que deberá ejercerse de acuerdo con los usos, las costumbres, tradiciones y prácticas jurídicas, 'respetando' la Constitución federal, la estatal y las leyes que de ellas emanen. Estos juzgados tienen competencia para

conocer de asuntos de carácter civil, familiar, mercantil y penal, correspondientes a la cuantía señalada por la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, o sea, no mayor a 300 veces el salario mínimo. También cuentan con medidas de apremio, las cuales pueden consistir en: apercibimiento, multas hasta por 30 salarios mínimos o bien el arresto hasta por 36 horas. El procedimiento debe ser oral, procurando la conciliación o en todo caso el arbitraje; en tanto que las sanciones pueden comprender: amonestación y apercibimiento, caución de no ofender, pena alternativa, multa no mayor a 100 días de salario mínimo y prisión que no exceda un año.<sup>3</sup>

La aprobación de estas disposiciones representó la desaparición de la figura del juez de tenencia, que cumplía una función importante en la regulación de conflictos internos, al impartir justicia con base en sus propios sistemas normativos, nutridos de las distintas prácticas y los órdenes legales en los que interactúan los miembros de las comunidades. Cada comunidad indígena cuenta con sus propias normas y procedimientos, que se han definido y modificado con el tiempo como resultado de un proceso de apropiación y reelaboración de los distintos ordenamientos jurídicos a los que han estado sujetas, pero también a sus particulares maneras de solventar los conflictos, que responden a un contexto cultural particular, de modo que la pertenencia al pueblo p'urhépecha no significa la uniformidad o la existencia de un solo y único sistema normativo. De ahí la riqueza y diversidad del derecho indígena, que es flexible y que se adecua a las circunstancias específicas; por ello la dificultad de escribir un solo derecho y de uniformar las bases jurídicas para impartir justicia (Ventura 2011:237).

Hasta la administración estatal de Leonel Godoy (2008-2012) surgieron condiciones para la discusión de una nueva reforma en materia indígena. El Ejecutivo local envió en marzo de 2010 una iniciativa al Congreso, y aunque en los trabajos legislativos de las comisiones cayó en una suerte de compás de espera, su discusión se reactivó a finales de 2011 por mandato del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dicha instancia señaló en su resolución —resultado del recurso que interpuso la comunidad de Cherán para demandar la elección de sus autoridades por «usos y

<sup>3</sup> Ley de Justicia Comunal del Estado de Michoacán de Ocampo [en línea], Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo [en línea].

costumbres»—, que el Congreso debería armonizar su constitución en materia de derechos indígenas con el marco jurídico nacional e internacional.<sup>4</sup> De esta manera, en diciembre de ese año se modificó la legislación para dar cabida a la reforma indígena.

La iniciativa del entonces gobernador contemplaba lo siguiente en materia de justicia: 1) aplicar los sistemas normativos para la resolución de sus conflictos, respetando los derechos humanos, y 2) en los juicios y procedimientos en los que los indígenas (en lo individual o colectivo) sean parte, *deben considerarse*<sup>5</sup> sus sistemas normativos y contar con defensores indígenas. Asimismo, se proponía una adición a varios artículos (72, 94 y 103), consistente en la creación de la figura de defensores de oficio, bilingües, que actuarían como auxiliares de los órganos encargados de administrar justicia. Con respecto a los procesos penales y en la aplicación de sanciones indígenas, se señala: «se deberán tomar en cuenta los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas» (Ventura 2012:312). En cuanto a la defensoría de oficio, la exigencia de contar con defensores bilingües indígenas, conocedores de los sistemas normativos de dichos pueblos para garantizar el respeto a los derechos reconocidos por la Constitución federal, la estatal y los instrumentos internacionales remite a una relación tensa entre la justicia indígena y el derecho positivo. De modo que la redacción del articulado no comprendió la recuperación del juez de tenencia, como se había señalado en el apartado de las consideraciones que formaba parte del documento de la iniciativa.

Finalmente, lo que aprobó el Congreso local en la reforma indígena, en relación con la justicia, fue que en las fracciones VI y VII del artículo 3 se reconociera a los pueblos y las comunidades indígenas de Michoacán el derecho

a la aplicación de sus sistemas normativos para la regulación y solución de sus conflictos en la jurisdicción interna, respetando la interpretación intercultural de los derechos humanos y los principios generales de esta Constitución. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes [y] el acceso a la procuración e impartición de justicia en su

<sup>4</sup> Resolución del TEPJF (JDC-9167/2011) [en línea].

<sup>5</sup> Las cursivas son mías.

propia lengua; en los juicios y procedimientos en que sean parte de forma individual o colectiva, se considerarán durante todo el proceso y en las resoluciones, sus sistemas normativos y especificidades culturales; serán asistidos preferentemente con defensores, y con traductores intérpretes en lenguas, culturas y sistemas normativos indígenas.

Y en el artículo 103 se señala:

Las leyes establecerán los mecanismos para la instauración de la defensoría indígena, a través de la formación, capacitación y prestación de servicios jurídicos y administrativos, mediante un sistema interdisciplinario de traductores intérpretes en lenguas originarias y extranjeras, y expertos en culturas y sistemas normativos indígenas.<sup>6</sup>

Como podemos observar, es casi una copia fiel de lo que marca la reforma federal; lo único que cambia es el agregado sobre una aplicación de los sistemas normativos que respetará la interpretación intercultural de los derechos humanos. En la reforma federal solo se hace referencia al respeto de los derechos humanos y de las garantías individuales. La otra diferencia consiste en que tienen derecho a acceder en su propia lengua a la procuración e impartición de la justicia, además de la creación de una defensoría indígena conformada por traductores, intérpretes y expertos en culturas que desconoce y desvaloriza todo el conocimiento que tienen los que imparten justicia en las comunidades. Vale decir que para principios de 2015, dicha defensoría aún no se había instalado. Como lo afirmó Teresa Sierra, para el caso de la reforma federal, «se trata de una reforma que se sitúa en los marcos de un pluralismo jurídico aditivo, de modo que los sistemas normativos indígenas quedan subordinados a la jurisdicción estatal, con pocos márgenes para el ejercicio de la autonomía» (Sierra 2005:291).

Es evidente que con esta reforma los diputados decidieron no dar marcha atrás a la legislación que por decreto hizo desaparecer la figura del juez de tenencia. Entonces, ¿qué sistemas normativos pretenden reconocer? A diferencia de la iniciativa de Leonel Godoy, que contemplaba a los defensores

<sup>6</sup> Diario de debates, Congreso de Michoacán. Legislatura LXXI, Sesión 170, 13 de diciembre de 2011 [en línea].

bilingües indígenas, ahora esta figura se sustituye por la de un experto en traducción, en cultura y sistemas normativos. Y entonces, ¿quiénes serán esos expertos, qué institución o quiénes los certificarán como tales?, ¿conocerán el costumbre de todas las comunidades?

Como ya comentamos, las normas y los procedimientos cambian con el tiempo y se adecuan a los nuevos contextos; son resultado de una construcción social y responden a una red compleja de relaciones sociales jerarquizadas en cada comunidad, pero también a la interacción con otras instancias y ordenamientos, más allá del ámbito comunal. Obedecen a una racionalidad distinta de la lógica del derecho formal que, como afirma Victoria Pita (1997), tiende a desterritorializar los conflictos en la medida en que los abstrae de la arena donde se insertan, y en ese sentido los descontextualiza de las relaciones sociales y culturales en que ocurren. Sobre los expertos, vale preguntar ¿quiénes pueden desempeñar tal función?, ¿no cumplirían mejor este papel los propios jueces de tenencia, quienes tienen mayor conocimiento sobre su comunidad y que ahora han desaparecido jurídicamente por decreto? Para Boaventura de Sousa Santos existe una ecología de saberes y de prácticas jurídicas en las comunidades, y entonces: «el punto es aplicar esta ecología de saberes jurídicos en situaciones de conflicto, en confrontación de jurisdicciones. No se trata de ir a buscar a los antropólogos para que hagan de expertos. [...] Los grupos indígenas tienen sus intelectuales, sus sabios, sus ancianos, sus consejos, de donde surgen sus ideas» (Santos 2004:108). O, en todo caso, a los representantes y autoridades que las mismas comunidades nombren de acuerdo con sus propias especificidades sociales, políticas y culturales.

Si bien el juez de tenencia formaba parte de la estructura del poder Judicial en el estado (instancia que extendía un reconocimiento oficial),<sup>7</sup> en la práctica comunal contaban con legitimidad al ser electos según los procedimientos determinados por la comunidad, ya fuera por asamblea o por los cabildos. En muchas de las comunidades, además de sus responsabilidades en el ámbito judicial, los jueces cumplían funciones en el campo religioso. Para

<sup>7</sup> Para el siglo xx, podemos rastrear el antecedente de la figura de juez de tenencia como «alcalde de tenencia» en 1904, «jueces menores de tenencia» en 1936, y en 1968 ya como jueces de tenencia.

la resolución de los conflictos, los jueces de tenencia respondían en parte a lo establecido en la legislación, resultado de su propia interpretación, pero principalmente en apego a sus normas y procedimientos, como un solo cuerpo normativo, entre lo que marca el costumbre y lo que señala la ley, como el espacio híbrido que ya comentamos. En ese sentido, cabe reflexionar sobre lo que señala Teresa Sierra de «las visiones tradicionales del pluralismo jurídico, basadas en un dualismo jurídico que separa el derecho indígena del derecho del Estado, [las cuales] resultan insuficientes para pensar la relación de los sistemas jurídicos y sus mutuas determinaciones» (Sierra 2005:304). Como sostiene Santos, aparte de sus propias normas y modos de ver la justicia (su derecho informal comunitario), la gente también usa términos, conceptos, categorías e incluso normas que vienen del derecho oficial. O sea, sus vivencias del derecho son híbridas, son interlegales (Santos 2004).

Consideramos que la aprobación de esta reforma constitucional en materia indígena representaba una oportunidad política por parte del poder Legislativo para enmendar el paso atrás que dieron en el reconocimiento de los derechos indígenas con la aprobación de la Ley de Justicia Comunal. Sin embargo, una vez más ignoraron los reclamos que se hicieron en varios de los foros del pálido proceso de consulta que acompañó esta reforma. Por ello, sostenemos que, lejos de avanzar en el reconocimiento de derechos indígenas en Michoacán, esta legislación significó un retroceso. Las nuevas disposiciones violan claramente su autonomía y abren las puertas para una mayor injerencia del Estado en los asuntos internos de la vida comunal. Sobre las reacciones y los procesos que han tenido lugar por parte de las comunidades indígenas hablaremos más adelante.

### **Los juzgados<sup>8</sup>**

El juzgado de Uruapan, un buró de cobranza

El juzgado ubicado en la ciudad de Uruapan se creó con el propósito de brindar atención a los indígenas p'urhépechas, que para 2010 sumaban una

<sup>8</sup> Agradezco al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de Michoacán haberme autorizado la revisión de los expedientes en los dos juzgados comunales.

población de 117 221 hablantes,<sup>9</sup> distribuidos en 22 municipios. Se designó como jueza a una abogada originaria de la comunidad p'urhépecha de Ocu-micho, hablante de la lengua y que aprobó el curso de capacitación.

Como resultado de la revisión de los expedientes de los casos atendidos por este juzgado, desde su apertura en agosto de 2007 hasta junio de 2011 se habían conocido 302 asuntos. De estos, para esa fecha se habían concluido 172 (véase cuadro 1). Esto significa que en promedio se revisaron seis asuntos por mes, y que su atención y resolución se desarrolló un rango que oscila entre 13 y 397 días. Habían acudido miembros de 28 comunidades.

**Cuadro 1.** Juzgado comunal de Uruapan.  
Asuntos atendidos de agosto de 2007 a junio de 2011

Asuntos	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Concluidos	10	44	36	60	22	172
Sin concluir	1	0	5	33	91	130
Total	11	44	41	93	113	302

Fuente: Elaboración propia. Revisión de expedientes.

De igual forma, pudimos observar que en un inicio los expedientes integrados contaban con actas traducidas al p'urhépecha, pero cuyo formato, redacción y procedimiento correspondían al derecho positivo. A pesar de que la jueza tiene un origen p'urhépecha y conoce sus sistemas normativos, su papel en la impartición de justicia obedece a lo que señala la legislación en materia judicial. Por ello, el derecho positivo se coloca en un estatus hegemónico, y niega los sistemas normativos comunales como otra fuente del derecho. De ese modo, si bien ahora es una indígena quien conoce de las controversias y se dirige a los implicados en su propio idioma, de hecho es una cara indígena de la aplicación del derecho positivo.

En algunos expedientes encontramos asuntos interesantes que aluden a el costumbre; por ejemplo, dos de ellos hacen referencia al pago de lo que comunalmente se conoce como *kreeta* 'dote', que comprende la reparación de daño moral, esto es, el pago que debe realizar el concubino a su pareja

<sup>9</sup> INEGI (2010), Cuéntame. Información por entidad. Michoacán de Ocampo [en línea].

o este a su cónyuge a consecuencia de la separación o de la disolución del vínculo matrimonial. En uno de estos casos, la esposa acudió al juzgado para demandar que su esposo cubriera la suma acordada, puesto que había incumplido con los últimos pagos. Pero el esposo, a pesar de haber acudido al juzgado, hizo el depósito ante el síndico municipal (ante quien habían realizado los primeros pagos), desconociendo la autoridad del juzgado comunal y legitimando la figura de la sindicatura como la instancia facultada para conocer del asunto. La paradoja es que ambas partes son de la comunidad de Ocumicho, es decir, de la misma comunidad que la jueza. En el segundo caso, que también consistió en una controversia por la *kreeta*, la jueza terminó remitiendo de nueva cuenta el asunto a la comunidad, bajo el argumento de no haber podido comprobar el matrimonio civil y que, por tanto, no se aportaban los documentos suficientes para conocer del asunto (Ventura 2011:242).

Otro asunto que nos interesa comentar concierne a un conflicto familiar respecto de una herencia, en la comunidad de Caltzontzin. Una pareja sin hijos realizó un testamento ante el jefe de tenencia, dejando como herederos, cada quien, a sus respectivos familiares. Sin embargo, ante el fallecimiento del esposo, los familiares de este se adueñaron también de las propiedades de la mujer, por lo que parientes de ella acudieron al juzgado comunal, en donde no hubo acuerdo conciliatorio. Debido a esto, la jueza dirigió un oficio a la asamblea comunal, con el argumento de que era esta la instancia que debería resolver el conflicto, y solicitó notificación de los acuerdos respectivos. Caltzontzin es una comunidad que cuenta con su carpeta básica, luego entonces es una comunidad de derecho que tiene sus órganos de representación reconocidos por las dependencias agrarias; pero en la práctica la responsabilidad de conocer los conflictos sobre las tierras comunales es compartida por el Comisariado de Bienes Comunales y el jefe de tenencia. Este último tiene la facultad comunal de realizar testamentos, competencia que no es reconocida en la legislación. Ante este conflicto, que no pudo ser resuelto por las autoridades comunales, una de las partes acudió al juzgado comunal. No obstante, la jueza se declaró incompetente y remitió de nueva cuenta el asunto a la comunidad, en particular a la asamblea, por reconocerla como la instancia apta para conocer y resolver sobre

el conflicto; además, solicitó le fuera notificada la resolución. Esto muestra que la jueza, en su carácter de autoridad y representante del poder Judicial del estado, asume la competencia de las instancias comunales para la resolución de los conflictos internos, aunque según la legislación tales asuntos serían competencia de las instancias agrarias.

Como puede apreciarse en el cuadro 1, el número de asuntos atendidos se incrementó principalmente a partir de 2010, podría pensarse que como resultado de que un mayor número de indígenas sabía de la existencia del juzgado. Sin embargo, al realizar el análisis de los tipos de asuntos atendidos, encontramos que una parte importante de ellos conciernen a la materia mercantil. De los 172 casos concluidos, 86 corresponden a préstamos otorgados: 58 de ellos por parte de una caja popular, cuya razón social es Préstamos Purépecha (con un interés desde 7% anual), ubicada en la ciudad de Uruapan, y 28 a la caja popular Morelia Valladolid. En lo que se refiere a los 130 casos en trámite, 91 de ellos atañen a asuntos de deuda: 49 a la primera caja y 42 a la segunda; mientras que los deudores son indígenas, pertenecientes principalmente a la comunidad de San Lorenzo (municipio de Uruapan), con poco más de 66% de este tipo de asuntos. Lo anterior implica que 58% de los casos atendidos por este juzgado en cuatro años de ejercicio atañen a temas de deudas contraídas con estas dos cajas populares, y en todos ellos la jueza ha intervenido a petición de la representación legal de las cajas de préstamos para requerir los pagos a los indígenas deudores. Por ello, no es ocioso preguntar ¿a quiénes ha beneficiado la existencia del juzgado?, ¿quiénes han sido sus principales actores demandantes?

### **Juzgado comunal de Coahuayana, la necesidad de justificar su existencia**

El juzgado que se instaló en el poblado de Coahuayana fue concebido para atender a la población nahua que, según datos del INEGI, en 2010 ascendía a 9170 hablantes,<sup>10</sup> asentados principalmente en Aquila, uno de los

<sup>10</sup> INEGI (2010), Cuéntame. Información por entidad. Michoacán de Ocampo [en línea].

municipios más grandes del estado, en la costa michoacana, integrado por las comunidades de Aquila, Ostula, Coire y Pómaro.

El juez comunal de Coahuayana es originario de Pómaro; habla y escribe la lengua nahua y tiene amplio conocimiento sobre las comunidades indígenas de la costa. Cuenta con estudios de secundaria. Aprobó el Diplomado sobre Derechos Indígenas que promovió la entonces Coordinación Interinstitucional de Atención a los Pueblos Indígenas, y ocupó el segundo lugar en aprovechamiento. Fue entonces propuesto para recibir la capacitación como juez comunal, y luego de cursarla resultó elegido para ocupar el cargo. Y aunque según lo señalado por la normativa correspondiente el nombramiento de juez es por tres años, en agosto de 2010 fue nombrado para un periodo igual, que vencería en agosto de 2013, pero que continuó hasta principios de 2015, como ya comentamos.

Este juez, desde el inicio de su gestión, se distinguió por su capacidad para lograr la conciliación. Durante una entrevista explicó que su exhorto a la conciliación consiste en buscar el convencimiento, en señalarles que:

son la misma gente, que siempre se van a seguir viendo, y que por el bien de la comunidad, que se resuelva de la mejor manera [...] en las comunidades indígenas todos somos familiares [...] así que es mejor resolver por la vía pacífica, les hablo en náhuatl y les digo que no les va a costar nada, les doy confianza, les digo que no se sientan ofendidos por mi persona, siempre tienen que perder los dos para resolver, que no va a haber ningún ganador [...] todo por la vía pacífica [...] hasta he hecho que se den un abrazo (entrevista con el juez, 11 de septiembre de 2009 y 22 de septiembre de 2011).

En esta revisión general de los expedientes encontramos que había varios integrados con actas traducidas al náhuatl, correspondientes principalmente al inicio de las actividades del juzgado, pero que en algún momento dejaron de realizarse las traducciones. También hallamos cambios significativos en la impartición de justicia, principalmente desde 2010.

Veamos lo que indican los datos, resultado de la revisión general de los expedientes del juzgado comunal de Coahuayana, que va desde octubre de 2007 (fecha en que empiezan a registrarse los asuntos) a septiembre de 2011.

Se atendieron un total de 129 asuntos, de los cuales 13 se encontraban en trámite (véase cuadro 2). Esto significa que conocieron, en promedio, poco más de dos asuntos por mes, que fueron atendidos en un tiempo procesal de uno a 71 días. Acudieron al juzgado miembros de las comunidades de Coire, Pómaro, Ostula y Aquila.

**Cuadro 2.** Juzgado comunal de Coahuayana, asuntos atendidos de octubre 2007 a septiembre de 2011

Asuntos	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Concluidos	6	26	21	54	9	116
Sin concluir	0	0	0	13	0	13
Total	6	26	21	67	9	129

Fuente: Elaboración propia. Revisión de expedientes.

Un dato que llama la atención es que 48 expedientes, esto es, 41.3% del total de asuntos concluidos, competen al incumplimiento de pagos por concepto de préstamos otorgados por la Caja Popular 15 de Mayo, cuyas oficinas centrales se ubican en la ciudad de Tecomán, en el estado de Colima. Cabe señalar que los 13 casos en trámite incumben también a esa caja popular, por lo que suman cerca de la mitad (48%) del total de los casos atendidos en este juzgado comunal en cuatro años.

Revisemos algunos. Por ejemplo, esta caja popular otorgó un préstamo a una señora de 63 años, de la comunidad nahua de Pómaro, por 7 000 pesos, a pagar a un año (esto es, de abril de 2009 a abril de 2010). La parte actora solicita la intervención del juzgado comunal en octubre de 2010, señalando que la demandada se atrasó en algunos pagos y que su deuda con intereses asciende a 11 464 pesos. En virtud de que la demandada no tiene recursos, la parte actora propone que solo liquide 8 000 pesos en dos pagos de 4 000 cada uno, lo cual es aceptado por la demandada y llegan a un acuerdo conciliatorio. En otro asunto por deudas, el padre acude en lugar del hijo, como así se acostumbra (de esta manera se asienta en el acta), quien solicitó un préstamo inicial de 5 000 pesos. También se logró un acuerdo y el padre pagará 2 589 pesos más a la caja popular. Sin embargo,

en la mayoría de los asuntos no se llegó a una solución amistosa. Algunas personas ni siquiera asistieron a la audiencia, ya que hay expedientes que registran hasta cuatro notificaciones, por lo que el juez da por concluido el caso, dejando los derechos de las partes a salvo para acudir a otra instancia. Los préstamos van desde 800 hasta 62700 pesos, a cubrirse en un periodo de uno hasta tres años; pero cabe aclarar que las deudas contraídas no rebasan los 300 salarios mínimos señalados por la normativa. De los expedientes de 2010, año en que se empezaron a conocer este tipo de casos, se conciliaron 12 de los 45 promovidos por la caja popular; en cinco no hubo acuerdo; en otros cinco, las partes no acudieron y se dio por concluido, y por último, el dato que más llama la atención es que en 23 casos no acudió la parte actora, lo que representa cerca de la mitad en ese año. De los 13 expedientes en trámite, como ya comentamos, todos corresponden a adeudos con la caja popular; se refieren en su totalidad al incumplimiento de convenio, por lo que la parte actora solicita al juez que recurra a las medidas de apremio; se notifica el apercibimiento, pero en su mayoría tampoco acudieron al juzgado. En una visita al juzgado, en septiembre de 2011, pudimos observar que el propio personal iba a depositar al banco el dinero obtenido por multas, esto es, por medidas de apremio, lo cual significa que el demandado debe pagar la deuda, los intereses y también una multa, complicando su situación financiera y su capacidad de pago.

Durante los dos primeros años, los asuntos que conocía el juzgado se referían sobre todo a daños en las cosas, abuso de confianza y a conflictos familiares. Por ejemplo, en demandas de pago por los daños atribuibles al ganado (principalmente vacas) en las siembras, en su mayoría se acuerda la conciliación mediante un pago pactado por las partes. Sobre abuso de confianza también encontramos varios expedientes que involucran el préstamo de alambre, de una motosierra o por mediería de animales (vacas o chivos), en donde el demandado incumple lo pactado y también en la mayoría de los casos se llega a la conciliación. Sobre lo que llamamos conflictos familiares, un número importante se refiere a padres que no cumplen con reconocer a sus hijos o que eluden su manutención. En su mayoría se trata de parejas que viven o vivieron en unión libre y que al separarse, los padres no cubren las pensiones de los hijos, y no siempre se llega a la conciliación.

Se observa, entonces, un cambio sustancial en el tipo de asuntos atendidos por el juzgado a partir de 2010. En 2009 el informe del presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo del Poder Judicial en el estado señalaba:

Por lo que corresponde a la jurisdicción comunal, el ligero incremento en el número de asuntos que conocieron y resolvieron los dos juzgados comunales con sede en Uruapan y Coahuayana, respectivamente, revela una paulatina y gradual aceptación de esta instancia judicial entre los justiciables provenientes de los pueblos y comunidades indígenas purépechas y nahuas. Los datos relativos a las materias civil y mercantil de la esfera competencial comunal indican el ingreso, durante 2009, de 48 controversias, habiéndose concluido, al 31 de diciembre de dicho periodo, 33 negocios. En la fecha de referencia se encontraban en trámite 28 procesos. En cuanto al ámbito de competencia penal, ambos juzgados comunales informan el inicio de 22 asuntos y la terminación de 19 litigios, quedando pendientes de resolución, al último día del año judicial de 2009, cuatro expedientes. Ciertamente, las cifras mencionadas constatan que la Justicia Comunal está todavía pendiente de consolidarse en el Estado, pues las instancias de jurisdicción ordinaria siguen siendo ante las que acuden preferentemente los indígenas para los efectos de resolver y dirimir sus controversias. No obstante ello, el Consejo del Poder Judicial ha puesto especial cuidado en dotar a los órganos jurisdiccionales comunales de todos los elementos, tanto materiales como humanos, para que puedan desarrollar la encomienda constitucional y legal que se les ha conferido por la Legislatura estatal.<sup>11</sup>

Sin duda, los juzgados comunales soportan una gran presión para justificar su existencia. Los datos que aporta el informe en comparación con otro tipo de juzgados son realmente significativos. Tal vez sea esa la razón por la que ambos juzgados comunales empezaron a conocer de este tipo de asuntos. En el informe del 2010 el presidente reportaba:

La justicia comunal ha tenido un notable incremento en los asuntos que conoce y decide, iniciándose en los dos juzgados de la materia, 175 controversias y concluidas 113. Al reportar los juzgados comunales un crecimiento de un 150 por ciento,

<sup>11</sup> Informe de actividades 2009, Poder Judicial de Michoacán [en línea].

en tan solo un año, es evidente que la confianza en el Poder Judicial, de los pueblos y comunidades indígenas para la solución de sus controversias va, también, en aumento.<sup>12</sup>

Sin embargo, se siguió cuestionando el objetivo para el que fueron creados. La Asociación Internacional para la Defensa de los Derechos Humanos, después de hacer una evaluación sobre el trabajo realizado a más de tres años de su creación, declaró que son un «elefante blanco», no se les ha dado difusión y «90 por ciento de los encuestados dice desconocer su existencia».<sup>13</sup> Para el informe de actividades del poder Judicial, en 2012, se reportó que se concluyeron 149 asuntos por ambos juzgados;<sup>14</sup> para 2013 se reportó la conclusión de 154,<sup>15</sup> y en 2014 se informó que conocieron y concluyeron 78.<sup>16</sup> Estos datos muestran que, a siete años de su existencia, los juzgados siguen enfrentando serias dificultades en su consolidación como instancias reconocidas por la población indígena para dirimir sus conflictos.

### **Los jueces de tenencia demandan reconocimiento**

Así como la aprobación de la ley no fue resultado de una consulta, tampoco hubo difusión de su contenido entre la población para la que fue diseñada. De igual modo, no se dio a conocer la instalación de los juzgados comunales. Los jueces de tenencia se enteraron de su desaparición y su consecuente ilegalidad conforme se dieron sus procesos de renovación en el cargo; esto quiere decir que, a más de cinco años de la aprobación de la reforma, ellos seguían cumpliendo las funciones de justicia en sus respectivas comunidades.

En abril de 2013, el pleno del poder Judicial acordó girar instrucciones a sus subordinados en el ámbito municipal para que acudieran a las comunidades con la finalidad de retirar los sellos a los jueces de tenencia y

<sup>12</sup> Informe de actividades 2010, Poder Judicial de Michoacán [en línea].

<sup>13</sup> «A más de 3 años del juzgado comunal, un elefante blanco: ONG», *Cambio de Michoacán*, 11 de abril de 2011 [en línea].

<sup>14</sup> Informe de actividades 2012, Poder Judicial de Michoacán [en línea].

<sup>15</sup> Primer Informe de actividades 2013, Poder Judicial de Michoacán [en línea].

<sup>16</sup> Segundo Informe de actividades 2014, Poder Judicial de Michoacán [en línea].

notificar que ya no estaban contemplados en la estructura orgánica. Diversas fueron las respuestas: algunas comunidades entregaron el sello, pero otras se negaron rotundamente, a pesar de ser advertidos de que se procedería legalmente en su contra. Tal fue el caso de la comunidad de Santiago Azajo, municipio de Coeneo, correspondiente al distrito judicial de Zacapu. El secretario menor de Coeneo acudió a la comunidad el 18 de julio de 2013 a cumplir el mandato del poder Judicial; por su parte, los jueces de tenencia le informaron que ahí existían dos jueces, primero y segundo, con sus respectivos suplentes, además de un secretario; que ellos se encargan de organizar las fiestas del pueblo y que cuentan con su apoyo, además de realizar una serie de «minutas»<sup>17</sup> que certifican y validan con el sello de juez de tenencia. También señalaron que se rigen por usos y costumbres y que «en este momento no pueden hacer entrega de los sellos oficiales, ya que los ocupan o hacen uso de ellos durante todo el año en ocho fiestas [...] del pueblo».<sup>18</sup> El secretario les advirtió que en caso de no entregarlos se procedería «conforme a derecho».<sup>19</sup> En la comunidad de Zopoco la situación fue distinta: los representantes del poder Judicial acudieron acompañados de policías municipales, y los jueces de tenencia se sintieron presionados y devolvieron los sellos, pues les dijeron «si no entregas, súbanle» (a las patrullas).<sup>20</sup>

Esta decisión del poder Judicial generó inconformidad entre varios jueces de tenencia de la región p'urhépecha, quienes empezaron a organizarse para discutir el tema y acordar acciones para exigir el reconocimiento de su autoridad. En varias ocasiones, durante la segunda mitad de 2013, se reunieron en Pátzcuaro representantes de alrededor de 20 comunidades, y formaron el denominado Consejo de Jueces de Tenencia y Tradicionales Indígenas del Pueblo P'urhépecha. A la par, en algunas comunidades se efectuaron asambleas en las que se deliberó sobre la permanencia o no de los

<sup>17</sup> Documento en el que se hacen constar los acuerdos entre las partes en conflictos respecto a diversos asuntos, además de asentar y dar legitimidad a testamentos, cesiones o traspasos de solares. El contenido y alcance varía en cada comunidad.

<sup>18</sup> Acta que levanta el secretario del juzgado menor de Coeneo en la comunidad de Santiago Azajo, 18 de julio de 2013.

<sup>19</sup> Acta que levanta el secretario del juzgado menor de Coeneo en la comunidad de Santiago Azajo, 18 de julio de 2013.

<sup>20</sup> Reunión de jueces de tenencia, Pátzcuaro, 10 de agosto de 2013.

jueces de tenencia y la devolución de los sellos. Comunidades como Turícuaro, Comachuén y el propio Santiago Azajo, decidieron mantener a los jueces y no entregar el sello. Levantaron un acta dirigida al poder Judicial y pidieron que acudiera una representación a la asamblea para explicar por qué desaparecieron a los jueces y por qué recoger los sellos. En particular, en la comunidad de Santa Fe de la Laguna, que en un primer momento había devuelto el sello, su asamblea comunitaria acordó reconocer a sus jueces y mandar hacer un nuevo sello con la leyenda «Juez tradicional».

Después de varias gestiones para tener una audiencia con el presidente del Consejo del Poder Judicial, el 12 de septiembre de 2013 se les concedió un primer encuentro. Fueron recibidos por un comisionado con la misión de recoger las inquietudes de las autoridades comunales, quienes enfáticos dijeron que buscaban: *a)* un diálogo a través de la instalación de una mesa técnica para dar a conocer la importancia de su existencia para la resolución de conflictos internos y cómo ejercen la justicia; *b)* exigir reconocimiento de su autoridad como parte del poder Judicial, y *c)* el cese de las acciones tendientes a recoger los sellos. El comisionado acotó su intervención señalando que tomaría nota y le haría saber sus peticiones al presidente del Consejo, y que a la brevedad tendrían una respuesta.

La segunda reunión no fue pronta ni expedita; ocurrió seis meses después, el 31 de marzo de 2014. En esta ocasión fueron recibidos por otra comisión y uno de los comisionados fue el director del Instituto de la Judicatura del Poder Judicial. En síntesis, los jueces reiteraron las demandas comentadas anteriormente, agregando que una posible salida jurídica era que los jueces de tenencia fueran reconocidos como jueces comunales, lo cual no implicaría modificar la legislación, sino reconocerlos en cada comunidad, en tanto que el poder Judicial tiene la atribución de instalar el número de juzgados comunales que considere conveniente; asimismo, que se asumiera la justicia y la jurisdicción de los pueblos indígenas.

En estas reuniones<sup>21</sup> los jueces expusieron argumentos muy interesantes que pueden ayudarnos a comprender tanto la función de los jueces como

<sup>21</sup> Hubo dos reuniones con representantes del poder Judicial, el 13 de septiembre de 2013 y el 31 de marzo de 2014, en Morelia. Cinco reuniones de jueces en Pátzcuaro, el 7 de septiembre, el 10 de agosto, el 21 de septiembre, el 24 de agosto de 2013 y el 5 de abril de 2014.

las particularidades del ejercicio de justicia comunitaria. También son muestra de las tensiones entre la concepción de justicia indígena y la emanada de las instancias estatales que buscan imponerse como hegemónicas, como resultado de las reformas en materia judicial.

Los jueces iniciaron señalando que ellos atienden entre 200 y 2500 asuntos al año, prestan el servicio los 365 días y las 24 horas. Que ejercen justicia sin recibir ningún salario por parte del poder Judicial y de forma gratuita para los comuneros, y que el juzgado de tenencia se encuentra dentro de la comunidad, lo cual no implica gastos de traslado para las partes. Lo anterior contrasta con los horarios de servicio, el número de casos atendidos y la distancia geográfica del juzgado comunal de Uruapan.

Algunas de las tensiones entre estas dos perspectivas sobre la justicia se expresan en los criterios para elegir a los jueces de tenencia en las comunidades y los establecidos en la legislación para la selección de los jueces comunales. En la mayoría de las comunidades, para ocupar el cargo de juez eligen a personas originarias y residentes de la comunidad, mayores de edad, casadas, que sean honorables, con experiencia y una gestión eficiente en algún otro cargo comunitario, sin acusaciones de corrupción ni de abuso de autoridad, y conscientes de los valores comunitarios y del costumbre; como dijo un exjuez en la comunidad de Tarecuato: «Que sepa de las tradiciones de los que son de aquí del pueblo» (entrevista con el exjuez del barrio de San Miguel de la comunidad de Tarecuato [2011-2014], 16 de agosto 2015). Mientras que los requisitos para ser juez comunal son: saber leer, escribir, ser hablante y aprobar el curso, como ya comentamos.

También hay discrepancia en las formas e instancias de elección. Por parte de la comunidad, para el desempeño de este servicio los jueces de tenencia son designados en asambleas o por el cabildo indígena, a diferencia de los jueces comunales, que son seleccionados por los integrantes del Consejo del Poder Judicial. Por ejemplo, en la comunidad de Tarecuato el cabildo indígena (integrado por parejas de esposos de los barrios) nombra a quienes ocuparán el cargo de juez; eligen a cuatro personas, una por barrio, las cuales se turnarán por año para responsabilizarse de sus funciones, les entregan la vara y el sello, como símbolos legitiman su autoridad. Al respecto reproduzco lo que declaró un juez de tenencia: «Esa es la vara que es

justicia, significa justicia» (entrevista con José Amezcua, juez de tenencia en la comunidad de Tarecuato [2015-2019], 15 de abril de 2015).

Otro argumento central son los principios considerados para atender y resolver los conflictos. El juez de la comunidad de Comachuén señaló:

Para estos casos por desconocimiento de leyes aplicamos la ley de usos y costumbres; recordándoles que cada persona tiene su dignidad y valores morales inculcados por los mayores y que son los siguientes: *Jananarhikua*: respeto a todas las personas sin importar color, sexo, posición económica, raza, ni edad ni defectos físicos. *Kaxumbikua*: obediencia a las personas mayores, principalmente a los familiares como son padre, madre, tíos, tías, abuelos y abuelas y personas cercanas a la familia. *Tekantskua*: tolerancia, paciencia a las personas que pretenden fastidiar la vida de otras personas. *Jurhimbikua*: hablar con la verdad y sin rodeos. Rechazar la mentira como un acto reprochable de la sociedad. *Jurajperakua*: separación de un matrimonio o pareja, se les explica y se les recuerda los principios y valores inculcados por los mayores y que pongan en práctica la dignidad y la vergüenza para no dejar un mal ejemplo a las nuevas generaciones. *Janaxkakua*: tener conocimientos básicos para impartir justicia sin afectar a ninguna de las partes. *Juramukua*: hacer recordar los principios. *Uandatspini*: hablar o abogar por las partes o en nombre de la comunidad. *Kurhanjuperani*: lograr la conciliación y arreglos. *Jurhimbikua*: enderezar, arreglar o corregir un asunto o problema. *Arhijispini*: orientar y aconsejar a las partes. *Janastpini*: explicar y moderar con sabiduría a las partes, conciliación armónica.<sup>22</sup>

Otro de los participantes explicó cómo proceden para atender los conflictos:

Entonces, como todos sabemos tiene que haber un motivo y ese motivo pues ora sí la persona, aquí diría yo en p'urhépecha *uandánskurhikua*, un aviso, un sentir que yo tengo con alguien. Entonces para eso procedo, ya acudo pues a avisar, que nosotros le llamamos *eyánperakua*, y para esto como están ustedes escuchando *eyánperakua*, el aviso o la queja inmediata pues se puede hacer no solamente o no inmediatamente con la autoridad. Si es algún muchacho primero se tiene que

<sup>22</sup> Don Salvador, juez de Comachuén, reunión de jueces, ciudad de Pátzcuaro, 10 de agosto de 2013. Agradezco a don Salvador la corrección de la escritura en lengua p'urhépecha.

ir a ver, se tiene que ir a hablar con el padre del muchacho; no inmediatamente procede uno así en forma drástica, sino como somos hermanos, somos vecinos y casi parientes en todas las comunidades. De esa manera avanzamos pues para que la queja vaya más arriba en caso de que el papá diga «no pues él ya está grande, así es que ustedes procedan de acuerdo con como ustedes crean conveniente». Entonces ya se hace la *pitárkurhikua*, el llamamiento a la persona. Entonces para eso, como ustedes están o como estamos escuchando y como nosotros sabemos, *pitárkurhikua*, ese llamamiento lo hace el jefe de tenencia, pero por indicaciones del juez menor de tenencia. He ahí pues la categoría, la jerarquía que tiene el juez, verdad; entonces le gira instrucciones al jefe de tenencia «a ver, llámame por favor a fulano porque quiero hablar con esa persona». Entonces ya se pasa al juzgado y ya entonces ya esas personas, tanto el doliente como, ora sí, como el que hace algún mal, inmediatamente ahí en la jefatura, pues en el juzgado plantean sus problemas cada uno, tanto el que hace como el que recibe el mal «esto y esto y esto». Mientras que las autoridades están escuchando a ver cómo se suscitó ese problema y analizan a ver quién tiene pues ora sí el fallo, verdad. Entonces eso es lo que se hace. Entonces luego ya las autoridades pues ya le dicen «a ver *charhas-takua*», o «pruebas». Entonces tiene que presentar las pruebas y si esas pruebas ora sí ameritan algún castigo o de acuerdo con el procedimiento que tome las autoridades, el juez, ya ellos pues son los únicos que dictaminan y así pasan a la *janhánhasperakua*. Entonces ya les dicen «miren, esto es lo que pasó señores y así es de que esto está así». Bueno, ya les dan una pequeña plática las autoridades a esas personas para que no vuelva a reincidir esa situación. Porque en realidad a veces nosotros somos tan así que «no, bueno aquí tú me estás ganando pero ora verás allá afuera, allá me las vas a pagar»; entonces eso es. Ahí es donde hace valer el juez de tenencia el valor que tiene en nuestra comunidad.<sup>23</sup>

Mencionaron que los asuntos que atienden son agrarios, civiles, herencias, cesión de derechos, arrendamientos, convenios, empeños, compra-ventas, rectificación de linderos, robos, daños en las cosas, lesiones o riñas familiares; por ejemplo: las obligaciones en el matrimonio, en el concubinato, el reconocimiento de hijos legítimos, los divorcios o las separaciones, las

<sup>23</sup> Natalio Santos, reunión con el poder Judicial, en la ciudad de Morelia, 12 de septiembre de 2013. Agradezco al doctor Moisés Franco la corrección de la escritura en lengua p'urhépecha.

pensiones alimenticias, los casamientos,<sup>24</sup> entre otros. No en todas las comunidades los jueces conocen estos asuntos, sino que varía de una comunidad a otra; asimismo, la atención de los casos puede ser compartida con el Comisariado de Bienes Comunales y el jefe de tenencia, quienes cumplen estas funciones a la par de sus responsabilidades religiosas. Entre las sanciones figuran las multas económicas, el trabajo comunitario o las faenas; las amonestaciones personales y públicas; la reparación del daño económico en especie o en trabajo; el encarcelamiento por 48 horas; el desempeño de un cargo o comisión en la comunidad; la suspensión de beneficios de manera temporal dentro de la comunidad, que serían: agua, solares, tierras, escrituras, obras, plazas comerciales, panteón, etc. «La suspensión de los beneficios es respaldada y con avales comunitarios de manera definitiva».<sup>25</sup>

Por último, agregaron que la demanda de reconocimiento de la figura de juez no es algo que vaya a ponerse a prueba, sino que ya existía y que ha demostrado su eficacia para resolver los asuntos de justicia comunitaria desde su existencia. Al final, solicitaron que se les regresen los sellos y que se ponga un alto a esas acciones, como una muestra de voluntad política por parte del poder Judicial.

De nueva cuenta la respuesta de la comisión fue recoger las demandas y los señalamientos, y ofrecer que los transmitirían al pleno del poder Judicial, y que en cuanto tuvieran alguna información al respecto se las comunicarían. La siguiente reunión se efectuó en agosto de ese mismo año, en la misma tesitura. A la par de este proceso, el diputado perredista Eleazar Aparicio Tercero, presidente de la Comisión de Pueblos Indígenas de la LXXII Legislatura de Michoacán, convocó y organizó, junto con algunas autoridades comunales, de marzo de 2013 a enero de 2015, tres Encuentros Estatales de los Pueblos Indígenas. En particular, en los dos últimos se incluyó en la agenda la discusión sobre la exigencia de reconocimiento, ya sea de los jueces de tenencia o bien de jueces comunales, en cada una de las comunidades. Cabe señalar que estos eventos se han celebrado en el contexto

<sup>24</sup> Representante de la comunidad de Azajo, reunión con el poder Judicial, Morelia, 12 de septiembre de 2013.

<sup>25</sup> Representante de la comunidad de Turícuaro, reunión con el poder Judicial, Morelia, 12 de septiembre de 2013.

de los procesos electorales en el estado para elegir gobernador, diputados locales y presidentes municipales.

Por lo pronto, los jueces de tenencia siguen en espera de una respuesta gubernamental a la altura de sus reivindicaciones. En algunas comunidades, los jueces de tenencia ya habían desaparecido antes de las reformas y en aquellas que entregaron el sello, los jueces han dejado de ejercer, pero en otras mandaron hacer un nuevo sello, y lo reivindicaron y legitimaron mediante asamblea. En otras comunidades simplemente no lo entregaron, por lo que continúan ejerciendo justicia de facto, en desacato de las disposiciones legales pero con el reconocimiento comunal como parte de sus prácticas autonómicas y de acuerdo con sus especificidades culturales. Como bien sostiene el juez de la comunidad de Tarecuato: «Sea con papeles o sin papeles, lo importante es contar con el respeto de la gente» (entrevista con José Amezcua, juez de la comunidad de Tarecuato para el periodo 2015-2019, 06 de agosto de 2015).

### **Elementos a considerar**

El escenario estatal es un espejo de lo que sucede en el ámbito nacional. Expresa las tensiones ocasionadas por las reformas aprobadas en materia indígena, sus políticas aplicadas y las prácticas comunales de los pueblos indígenas; es un campo de disputa entre la legalidad y legitimidad. Por un lado, los procesos legales atropellan el derecho a la consulta de aquella población a la que pretenden beneficiar; violan claramente el marco jurídico internacional e imponen una serie de disposiciones que buscan subsumir las prácticas autonómicas y subvertir los contenidos de las reivindicaciones étnicas. Por otro lado, como ha sucedido a lo largo de la historia, las comunidades transitan con sus prácticas; algunas sucumben, pero otras resisten. De su capacidad de reelaborar, de apropiarse de los ordenamientos jurídicos y de responder en la práctica comunal depende su debilitamiento o su permanencia y fortalecimiento como colectividades.

Es un imperativo la participación de los indígenas en la elaboración de reformas. Se requiere imaginación jurídica y apertura política para ser

receptivos a otras fuentes de derecho que rompan con el monopolio del Estado como único y legítimo generador del derecho. Es necesario sentar las bases que permitan un verdadero diálogo de ida y vuelta, donde no prevalezca un estatus de primacía sino una relación de respeto y equidad. Justamente, ese es el reto al que nos convocan nuestras sociedades modernas.

## **Bibliografía**

PITA, MARÍA VICTORIA

- 1997 «Familiares de víctimas de la violencia policial. Demandas de justicia y sensibilidades legales», ponencia presentada en el *V Congreso de antropología social*, julio-agosto, La Plata, Argentina, disponible en <<http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/lapla-ta/LP1/28.htm>>.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA

- 1987 «Law: A Map of Misreading. Toward a Postmodern Conception of Law», *Journal of Law and Society*, 14(3), pp. 279-302.
- 2004 «Otra globalización es posible. Diálogo con Boaventura de Sousa Santos», *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, 19, mayo, pp. 100-111.

SIEDER, RACHEL

- 2011 *Pluralismo legal y globalización jurídica: Retos del multiculturalismo en América Latina*, disponible en <<http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/188.pdf>>.

SIERRA, TERESA

- 2004 «Interlegalidad, justicia y derechos en la Sierra Norte de Puebla», en Teresa Sierra (ed.), *Haciendo justicia, interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*, México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados, pp. 115-186.
- 2005 «Derechos indígenas y acceso a la justicia en México: perspectivas desde la interlegalidad», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 41(248), enero-junio, pp. 287-316.

VENTURA PATIÑO, MARÍA DEL CARMEN

- 2011 «Políticas (neo)indigenistas de los gobiernos perredistas en Michoacán. La Ley de Justicia Comunal», en Octavio Montes Vega y Octavio González (eds.), *Estudios Michoacanos XIV*, Zamora: El Colegio de Michoacán, pp. 219-247.

- 2012 «Reformas indígenas de corte neoliberal en México. Iniciativa indígena en ciernes en Michoacán», en Magdalena Villareal y Julia Preciado (coords.), *Dilemas, debates y perspectivas: Ciencias sociales y reflexividad*, Guadalajara, Jalisco: CIESAS, pp. 299-319.

## Páginas electrónicas

- «A más de 3 años del juzgado comunal, un elefante blanco: ONG», *Cambio de Michoacán*, 11 de abril de 2011, <<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/vernota.php?id=147408>> [consulta: 11/04/2011].
- Diario de debates, Congreso de Michoacán. Legislatura LXXI, Sesión 170, 13 de diciembre de 2011, <[http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod\\_Diario/archivos/511\\_bib.pdf](http://www.congresomich.gob.mx/Modulos/mod_Diario/archivos/511_bib.pdf)> [consulta: 26/02/2013].
- INEGI, 2010, Cuéntame. Información por entidad. Michoacán de Ocampo, <<http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mich/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=16>> [consulta: 02/03/2015].
- Informe de Actividades 2009, Poder Judicial de Michoacán, <<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/Informe2009/Index.html?http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/Informe2009/Presentacion/Presentacion.html>> [consulta 25/02/2013].
- Informe de actividades 2010, Poder Judicial de Michoacán, <<http://www.tribunalmmm.gob.mx/Informe2010/index.html>> [consulta 25/02/2013].
- Informe de actividades 2012, Poder Judicial de Michoacán, <<http://www.tribunalmmm.gob.mx/Informe2010/index.html>> [consulta: 25/02/2013 y 03/03/2015].
- Ley de Justicia Comunal del Estado de Michoacán de Ocampo, <<http://congresomich.gob.mx/congreso/Leyes/LEY%20DE%20JUSTICIA%20COMUNAL%20DEL%20ESTADO.htm>> [consulta: 07/01/2015].
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo <<http://congresomich.gob.mx/congreso/Leyes/LEY%20ORGÁNICA%20DEL%20PODER%20JUDICIAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20MICHOCÁN.htm>> [consulta: 07/01/2015].
- Primer Informe de actividades 2013, Poder Judicial de Michoacán, <<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/Informe2013/index.html#>> [consulta: 03/03/2015].
- Resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (JDC-9167/2011), <[http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias.asp](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias.asp)> [consulta 20/01/2012].
- Segundo Informe de actividades 2014, Poder Judicial de Michoacán, <<http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/Informe2014/index.html#>> [consulta: 03/03/2015].



**Derecho de consulta, resistencias y  
defensa de los bienes comunes**

**SEGUNDA PARTE**



# Megaproyectos, consultas públicas, beneficios compartidos: problemas prácticos del control político o la nueva prudencia

Scott S. Robinson<sup>1</sup>

## Introducción

La polarización entre la cultura política y el comportamiento financiero y administrativo correspondiente se expresa en la relación entre, por un lado, las autoridades del sector público, y por el otro, las comunidades y los ejidos, con la intermediación de organizaciones regionales y coaliciones heterogéneas que se pronuncian en defensa de los derechos y los recursos amenazados, pisoteados, acotados y alienados por las inversiones privadas y públicas en detrimento del patrimonio colectivo. Este es un punto de partida del análisis del fenómeno. A grandes rasgos se considera que en el contexto de megaproyectos hay dos bandos que defienden sus intereses de manera contrastante y muchas veces contrapuesta. En las comunidades y las regiones afectadas hay muchos litigios y juicios de amparo en proceso, lo que resulta un curso legal infinito, repleto de pendientes. En el contexto nacional, y también en el regional, esta polarización se observa icónicamente en el estratégico sector de energéticos, y encuadra el actual ejercicio del oficio y las tertulias respectivas de la antropología jurídica en torno al «derecho indígena» en México y en el resto de América Latina.

Existe una jerarquía de derechos en el ámbito del ejercicio de las políticas públicas en relación con territorios tradicionales, derechos del agua, bosques, selvas y recursos del subsuelo. Se anuncian muchas inversiones en

<sup>1</sup> scottsakara@yahoo.com.mx

infraestructura —técnicamente recomendable— y puede ser prudente participar con propuestas viables, actuando como defensores de derechos. Es otro punto de partida. Es también un proceso que alimenta varios oficios: la defensa jurídica de derechos y cabildos diversos, el análisis de datos, tendencias y mapas, todo según las reglas informales político-administrativas de cada país, aunque no es pecado referir o describir el alto grado de corrupción e impunidad prevaletentes. En nuestro paraguas etnográfico también se involucran la preparación y la participación eficaz en una serie de reuniones y entrevistas donde se inician diálogos y, a veces, negociaciones con autoridades dignas de ser juzgadas como tales. Es en este contexto que se sitúan las prometidas consultas previas, libres e informadas.

Sin ser perito en la materia, un texto recién publicado de María Teresa Sierra nos ofrece una plataforma de horizontes y datos pertinentes al señalar «las respuestas organizadas y contrahegemónicas que están dando los pueblos indígenas en México ante los nuevos procesos de acumulación neoliberal que responden a lógicas neocoloniales y de despojo (Harvey 2010), en el marco de una reconfiguración del Estado» (Sierra 2014:16). Por otra parte, dicha investigadora declara con acierto que:

La problemática del territorio, los sistemas normativos indígenas, el fortalecimiento de la autoridad comunitaria y la defensa de los derechos colectivos constituyen temas medulares que han estructurado el campo de la antropología jurídica latinoamericana desde sus inicios... [y] las maneras de abordarlas se han ido transformando de acuerdo con las distintas coyunturas y a las maneras en que se ha ido configurando la relación del Estado y los pueblos indígenas en los contextos nacionales [...] [es necesario el] desarrollo de nuevos marcos analíticos para discutir las lógicas coloniales y excluyentes de los estados nacionales y las visiones unitarias del derecho (Sierra 2014:17).

Aquí estamos repensando estrategias y rutas para promover la «justiciabilidad» del derecho indígena en el nuevo contexto de las inversiones en infraestructura recientemente anunciadas.<sup>2</sup> Desde su inicio, el gremio antropológico posee «una perspectiva relacional y de poder que implicaba

<sup>2</sup> Consultar página oficial <<http://presidencia.gob.mx/pni/>>.

considerar las formas de dominación estatal sobre el derecho indígena» (Sierra 2014). Además, la autora advierte la necesidad de analizar las dinámicas de cambio y poder que estructuran las prácticas del derecho indígena en el marco de sus propias lógicas normativas y culturales, es decir, como sistemas jurídicos diferenciados que se construyen en el marco de constelaciones sociojurídicas que involucran procesos de globalización (Sierra 2014:19). Y en relación con nuestra subdisciplina, resume:

las últimas dos décadas dan cuenta de un fuerte desarrollo de la antropología jurídica latinoamericana cuyo foco principal ha sido la conceptualización y las prácticas del derecho indígena y su relación con el derecho del Estado, temas que se han ido complejizando de acuerdo con las nuevas coyunturas y propuestas teóricas y políticas de las ciencias sociales (Sierra 2014:19).

Por otra parte, estamos sin duda ante una reconfiguración del Estado neoliberal. Implica una reciprocidad en el sentido de acordar una reconfiguración de las estrategias para defender los derechos públicos y los recursos legítimos de los pueblos afectados por la imposición de inversiones del capital privado de gran escala, que son negociadas, programadas y administradas desde agencias del Estado mismo. Como dice Sierra:

Asistimos hoy en día a la reconfiguración del Estado neoliberal bajo una doble cara que constituye en sí misma una paradoja: por un lado se constata la ampliación de derechos a nivel constitucional en el marco de un horizonte pluralista (Yrigoyen 2011), entre ellos los derechos indígenas y los derechos humanos, así como la inclusión de derechos a poblaciones afrodescendientes [con muchos sacrificios], y por otro lado, se han implementado a la par reformas estructurales que facilitan la privatización de la tierra y la apertura al capital trasnacional de los recursos naturales, lo cual está socavando directamente las condiciones materiales de reproducción de los pueblos indígenas (Sierra 2014:20).

En este contexto ella recalca «la importancia de discutir políticas de desarrollo alternativo que desde una visión de Estado pluralista no comprometan los avances del constitucionalismo plurinacional» (Sierra 2014:22). Se trata de un proceso emergente, donde

el campo que involucra la consulta y las reparaciones colectivas es tal vez el tema principal que concentra hoy en día la mayor parte de las energías de los pueblos indígenas, quienes resisten a la construcción de grandes proyectos sobre sus territorios y la amenaza extractivista de empresas transnacionales (Sierra 2014:22).

Por ejemplo, en el sector minero, la mayoría de las inversiones proceden de un país donde su ley previene que las empresas actúen del modo en que lo hacen en el extranjero.

En suma, este espacio nos sirve para dialogar sobre algunos parámetros de la reconfiguración en proceso, ofrecer algunas reflexiones —una etnografía rústica— sobre nuestro contexto crítico, el escenario nacional a la vista, temas prioritarios sobre la mesa y algunos riesgos en el horizonte. En este sentido, en el marco de la coyuntura de hoy, Sierra señala un punto nodal:

La disputa por los derechos indígenas involucra necesariamente perspectivas integrales en donde el territorio y los recursos naturales son parte indisociable de la(s) cosmovisión(es) indígenas y de su existencia como pueblos [y la importancia de] las autonomías y la posibilidad de reconstitución de los pueblos en los contextos actuales de redefinición del Estado neoliberal en donde priva el despojo, el desplazamiento forzado, el extractivismo y una nueva ola represiva que criminaliza la protesta social (Sierra 2014:24-25).

## **Contexto crítico**

Aunque quizá no intencionalmente, integramos una coalición insólita compuesta por investigadores universitarios, organizaciones civiles defensoras de derechos humanos e indígenas, y el liderazgo de distintas organizaciones de base en resistencia ante un despojo concreto y otras con una representación regional. Pero la historia sugiere que hay riesgo de ser una coalición frágil y fluida, y en mucho coyuntural. Andamos un tanto destartados, con despistes y una notable duplicación y fragmentación de esfuerzos, a pesar de compartir algunos objetivos prioritarios que apuntan hacia un común denominador: ser activos promotores y defensores de lo que quepa en la etiqueta

de «derechos indígenas». Lamentablemente, los partidos políticos no figuran, están en otros negocios y tareas.

Magda Gómez aclara más la coyuntura cuando afirma que «los principios fundamentales del Estado [...] se han colocado al lado de los poderes de las transnacionales, convirtiéndolos en promotores y certificadores de las operaciones privadas de los inversionistas» (citado en Pérez, 2014).

Son tema aparte —que merece nuestra atención en otro momento— las reglas operativas de facto y emergentes, al observar el patrón de iniciativas de las diversas alianzas entre organizaciones de base y las civiles, a veces en el contexto de algún programa receptor de recursos procedentes del fisco federal. Hay escenarios de litigios que comienzan con un amparo de un ejido, asesorado por una organización civil con un equipo legal o con asesores experimentados, con la participación de fundaciones y organizaciones civiles con recursos externos. Además, hay un mosaico de intereses en nuestros imaginarios. Los esfuerzos crecientes desde la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre la importancia de los derechos indígenas en 2011, hablan del inicio —no sin muchas tensiones— de una etapa más intensa de «justicialización» del derecho indígena. En este marco, las reglas operativas de las agencias del Estado que imponen o permiten despojos son combatidas y renegociadas por medio de estrategias jurídicas y políticas vía amparos (judicialización) y también cabildos en el poder Legislativo; con una semántica legislativa se provocan regateos reglamentados en la gama de espacios administrativos en el gobierno federal (juridificación).

Rachel Sieder (2014) ha sugerido dos conceptos útiles ya legitimados en el gremio de la antropología jurídica: *judicialización*, que hace referencia al sinuoso proceso de delegar la «resolución» de los conflictos sociales a las sentencias y jurisprudencias; y la *juridificación*, referente al proceso de acordar, legislar y sistematizar reglas para las diversas arenas o escenarios de negociaciones de distintas facciones, en y con las instituciones del Ejecutivo.<sup>3</sup> A veces no se debe «sobrerregular» o acotar las reglas, porque se inhiben los espacios de negociación y se discriminan derechos, en particular los

<sup>3</sup> Aprecio las aclaraciones semánticas de Rachel Sieder sobre estas categorías.

derechos públicos de pueblos, ejidos y comunidades vulnerables en el teatro del poder. Es el caso de las reglas pendientes de las consultas libres, públicas e informadas ante inversiones anunciadas. Se sugiere que el concepto de justicialización abarca ambos procesos, el de judicialización y el de juridificación, e incluye acciones genéricas en favor de la justicia, agregando lo que cotidianamente etiquetamos como «la grilla». Del mismo modo, constituye el telón de fondo del regateo continuo entre proyectos políticos ligados a inversiones de gran valor y ambiciones particulares, por una parte, y la defensa jurídica y política de derechos públicos y privados por parte de actores vulnerados y vulnerables, como contraparte.

¿Cómo pueden reducirse los riesgos de todos los involucrados en los megaproyectos? Resulta un reto resolver los problemas prácticos del «control» de poblaciones y recursos. En este contexto se ubican las negociaciones de los intereses de los distintos públicos asociados con proyectos de inversión de consorcios internacionales, y representan una oportunidad para reforzar el derecho público ante anunciadas inversiones en infraestructura.

Es también un reto defender y ampliar los espacios, los métodos y los logros en la defensa del derecho público de pueblos y comunidades. Esto significa confeccionar la contraparte que la dialéctica exige, por ejemplo, al Programa Nacional de Infraestructura (PNI). Pero en este proceso hay riesgos: sobre el telón imaginario, a nuestras espaldas, se dibujan el faccionalismo, el caciquismo y el clientelismo en la sociedad civil y en ambientes universitarios. La tarea es compleja pues convergen las críticas y las propuestas razonadas, con la pasión y la frustración ganada en la justicialización de ayer y de hoy.

Hay muchas resistencias firmes, con lógica propia, contra un mayor despojo. Esto lo hemos observado desde el cambio del sexenio, aunque reconocemos que forman parte de los «usos y costumbres» en el ejercicio del poder público. Actualmente, existen diversas opiniones basadas en intereses plurales y con voluntades distintas sobre la necesidad y la capacidad para el diálogo y las negociaciones con agencias del Estado que llegan con su inversión en «infraestructura». En este sentido, será difícil superar el actual nivel de desconfianza entre representantes del sector público, intermediarios y las comunidades destinatarias de sus proyectos de gran escala. También se observa, con razón, la falta de consensos entre muchas organizaciones civiles y

entes oficiales. Sobra decir que los partidos políticos raras veces aparecen en el cuadro, si no es solo como comparsa de las facciones de las clases políticas con poderes en el Estado nacional.

Por ello, nos debe conmover y motivar la condición frágil de muchas coaliciones presentes. Con muchísimo esfuerzo, algunas organizaciones han litigado —y siguen haciéndolo— con agencias del Estado, ante la imposición de sus proyectos «oficiales», con sus respectivos padrinos y contratistas. Son procesos largos, complejos y costosos; un apostolado gratuito litigando contra un Estado que no puede ser demandado de tal forma que se demuestre a la brevedad su actuación en contra del interés público y el bien común. Son pocos los esfuerzos colectivos y acordados con organizaciones civiles para impugnar el estatus, pero algunos de gran valor.

Por ejemplo, la asociación FUNDAR ahora ofrece mapas temáticos en su página web,<sup>4</sup> lo cual resulta sintomático en tanto que posee perfiles ubicados de proyectos de minería y petróleo y con información espacial de gran valor. También constituye un primer eslabón de una cadena de acceso a datos, hechos, casos, mapas, anteproyectos, solicitudes de amparo, sentencias, apelaciones, dictámenes de juicios en espacios internacionales, etc. Entiendo que FUNDAR está abierto para agregar y aceptar más datos sobre el espacio nacional, porque reconocen que el sitio requiere ser alimentado y ampliado en cuanto al menú de información confiable, ofrecida por las alianzas con proveedores diversos.

Sin tapujos, es urgente una reconfiguración de estrategias y tácticas para intensificar la colaboración entre grupos con fines compartidos. Los recursos de la revolución digital, que vivimos desde el 2000 o antes, están a nuestra disposición, y es hora de aprovecharlos cabalmente; sin embargo, enfrascados en el chat y el «feis» no lo estamos haciendo.

Veo el anunciado PNI del gobierno federal como un reto, una oportunidad, un riesgo y un compromiso. Nos provoca la necesidad de afinar la orientación crítica de nuestras acciones al reconocer que el Estado no acompañará su PNI con una política pública focalizada para contrarrestar los impactos negativos de las obras planeadas, como marcan la jurisprudencia y la

<sup>4</sup> <[www.mineriaypetroleo.org](http://www.mineriaypetroleo.org)>

prudencia política en los países de los inversionistas y entre las coaliciones de fuentes de capital para obras mayores.

Es un reto también la comprensión de los procesos de licitación, contratación, inicio de obra, construcción, afectaciones (que no despojos) de vecinos y «compensados» o «mitigados», derechos de paso, adquisiciones y expropiaciones de tierras, etc. Pero a la vez, significa una oportunidad para tejer y construir alianzas para negociar reglas operativas, dignas y aceptables contra las afectaciones y procurar las participaciones cabales de poblaciones impactadas por las megainversiones y obras asociadas. El riesgo, por supuesto, es fracasar en estos intentos aún incipientes.

Me atrevo a sugerir que el intenso proceso de diálogo y construcción de acuerdos obliga a hilar relaciones de poder y confianza con personajes del sector público. Es un proceso inevitable donde las rutas para hablar en corto y con acuerdos son sinuosas e inestables. Cualquier iniciativa posee su propia «grilla», su red de alianzas *sui generis*. Todo ello es inherente al actual sistema de gobierno, es un elemento a veces ritualizado, un principio operativo en la cultura del ejercicio de las políticas públicas. Las reglas informales suelen ser más eficaces que las formales y la corrupción es un factor endémico que complica el escenario. Por tanto, el compromiso es estar siempre atentos a los riesgos del despojo, actuar para fortalecer las colaboraciones y así responder al PNI con propuestas concretas, bien armadas, viables, coherentes y que ofrezcan participaciones factibles que se reflejen en beneficios para los afectados, conscientes de lo que cada inversión representa para los socios capitalistas.

Y así volvemos al reto: ¿cómo diseñar inversiones de gran escala que garanticen beneficios a largo plazo para los afectados? La pregunta merece propuestas y respuestas (nótese el plural). Sugerimos que la propia pregunta, ¿cómo diseñar?, es en sí también una propuesta, ya que gira sobre la prudencia de acordar estrategias comunes para una diversidad de proyectos de inversión con socios internacionales, en los que se garantice la participación de los afectados. Es mucha tarea y conlleva riesgos. El argumento fundamental es considerar que los desplazados de cualquier proyecto pagan un altísimo costo social —dentro de su vulnerabilidad—, sin contraprestación y con la omisión de sus derechos, y asumir que por ello es justo que sean

socios del negocio implicado en todo proyecto. Los inversionistas buscan beneficios y las comunidades afectadas también. En tiempos neoliberales, tienes la libertad —y la obligación— de negociar el bienestar de tu futuro —así rezan los códigos empresariales—, en especial en casos de inversiones donde históricamente los habitantes tradicionales han sido juzgados como un estorbo, una molestia para la obra, o un costo obligado por su desplazamiento. Hay que desplazarlos, quitarlos de ahí. Entonces, es menester, creo yo, abrir una conversación sobre los mecanismos para compartir beneficios de inversiones diversas y cómo asegurar su consolidación.

### **Escenario nacional a la vista**

Me atrevo a perfilar aspectos del escenario donde cohabitamos, producto de mis observaciones etnográficas, y en aras de promover la colaboración y una polémica sana:

- El «derecho indígena» se encuentra inmiscuido, sin querer, en el despojo como objeto actual de la política pública y a la vez es simulacro del «desarrollo económico» de mercados privados acotados y oportunidades para pocos.
- El PNI representa una intensificación de la de por sí avanzada globalización de la economía nacional y lo que implica para condiciones y compensaciones en el trabajo. Francisco López Bárcenas (2010) ha sido precursor del tema.
- Hay una marcada fragmentación de entes federales responsables de inversiones diversas con afectaciones: Comisión Federal de Electricidad (CFE); Comisión Nacional del Agua (Conagua); Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación (Sagarpa); Petróleos Mexicanos (Pemex); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (Sedatu); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

- Es pertinente subrayar que tras 20 años sin inversiones en infraestructura mayor, existe una patente falta de experiencia en los cuadros responsables de estos megaproyectos en el sector público.
- Existe un sistema perverso de pago de derechos de piso, mochadas, entres y demás sinónimos de la corrupción, que hoy absorben los recursos destinados a la mitigación de impactos y la participación de los afectados en los beneficios de distintas inversiones.
- El tema requiere la comprensión y la revisión crítica de las reglas operativas de los distintos programas federales, los presupuestos y los recursos ejercidos o disponibles, para dialogar y negociar mejores acuerdos dentro de convenios por establecerse.
- La ética y la lógica del poder público, después de los últimos dos sexenios, se vincula con la lógica de la ganancia privada; ya sucedió una privatización de facto del quehacer público que será difícil contrarrestar. El derecho de piso ya llegó a los municipios rurales, y este derecho de piso, cuyos montos son significativos, está borrando al derecho público a través del flujo de recursos hacia la ganancia privada en detrimento de recursos presupuestales efectivos para fortalecer el derecho público.
- Conviene reducir y eliminar el pudor de documentar los montos y los actores del derecho de piso, que actualmente lubrica la contratación de servicios por parte de los tres órdenes de gobierno.
- A nivel municipal, se observa la presencia de cuatro jerarquías de poder: la ruta de los fondos de las participaciones federales, los mandos militares y policiacos (guardaruras diversos bajo el manto de la «seguridad pública»), las instituciones del derecho agrario (Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, Tribunales Unitarios Agrarios y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal) y todo relacionado con los negocios privados; todo lo cual constituye un laberinto complejo.
- Las iniciativas que impugnan inversiones actuales por la vía legal —una pista central de la creciente juridificación de los tratos entre asociaciones públicas y privadas detrás de megaproyectos, y las comunidades afectadas o vulneradas por estos— conllevan alianzas híbridas entre ejidos, comunidades, ONG, con la participación de un contado número de académicos.

- ¿Cuál es el nivel apropiado de la juridificación (acotamiento de reglas, actores reconocidos, tiempos, presupuestos, voz y voto, etc.) de los regateos en proceso, con una escala de intensidad de tratos entre los proyectos? Por ejemplo, algunos casos: presa Los Pilares en el río Mayo, Sonora (Conagua); proyecto hidroeléctrico Las Cruces en el río San Pedro, Nayarit (CFE); proyecto hidroeléctrico Chicoasen II en el río Grijalva, Chiapas (CFE); proyecto hidroeléctrico Itzantún en Chiapas (CFE); proyecto hidroeléctrico Paso de la Reina (y varias minihidroeléctricas) en Oaxaca (CFE); tren transpeninsular en Yucatán y Quintana Roo (SCT); y particularmente numerosas explotaciones a gran escala de concesiones mineras, sin olvidar las concesiones impuestas que permiten inversiones en energía eólica y el anunciado *fracking* del gas de esquisto.
- Las resistencias a los múltiples proyectos actuales y anunciados generan mucha duplicación de esfuerzos por parte de grupos con recursos limitados.
- Hay que robustecer los acuerdos internos de la sociedad civil, las metodologías de investigación pertinentes, las bases de datos disponibles y la productividad del sector social para inducir una institucionalización de facto de una influyente contraparte ante las inversiones programadas y administradas por agencias del Estado y sus socios.

### **Temas prioritarios sobre la mesa**

La primera premisa es que la reconfiguración del Estado neoliberal requiere una transformación recíproca desde la sociedad civil para garantizar que se respete el actual derecho público e indígena, y que además, en la actual formación social pluriétnica, en todo momento se aplique la ley sin sesgos ni privilegios. Es una dialéctica ineludible para esta coalición frágil entre académicos, activistas y representantes legítimos de comunidades afectadas por las inversiones públicas y privadas y las omisiones producto de políticas públicas francamente incorrectas, mal diseñadas y mal administradas. Representa un contrapeso en la evolución de lo que algunos llaman la gobernanza democrática. Desde mi perspectiva, hay que tomar la ofensiva,

iniciar diálogos y negociaciones con base en estrategias acordadas para coyunturas concretas, todo para hacer cumplir cabalmente la ley de hoy y mañana. Hay mucha tarea.

La segunda premisa es que todo proyecto que utilice recursos públicos esté obligado a incluir mecanismos de participación de los ejidos y las comunidades afectadas por las obras, en favor de las inversiones a realizarse. Esto implica rutas claras y consensuadas con el agente público responsable de cada proyecto, para emplear figuras organizativas —fideicomisos o contratos fiduciarios, por ejemplo— que sean garantes a largo plazo de beneficios para poblaciones vulneradas por las obras; todo esto sin menoscabar la resistencia y la defensa de los territorios para impedir que esos megaproyectos se instalen como arreglo adelantado. El modelo de desarrollo neoliberal vigente no incluye esta opción, pero sí hay antecedentes, como la Fundación Pehuén en Chile; la participación de 5% del sindicato en la Minera de Cananea; la restitución de tierras de riego en tres ejidos en la presa Zimapán en Hidalgo, por el Banco Mundial. Se requieren fórmulas genéricas acordadas para lograr proyectos aceptables, compartiendo recursos adaptables a casos concretos e inversiones diversas, y al tiempo generando jurisprudencia con sentencias pertinentes. No es poca cosa.

La tercera premisa se refiere a que puede reducirse la duplicación de esfuerzos observable entre las ONG y su colaboración con organizaciones de base, alimentando una o más bases de datos con accesos acordados. Por ejemplo, los sistemas de información geográfica son herramientas claves para todos los participantes en las coaliciones reclutadas para dialogar con cada proyecto de gran escala, sabiendo que esa información, al ser pública, forma parte de la inteligencia política del Estado. Hay caminos ya andados que deben difundirse para apoyar otros. Es parte de la persistente judicialización del proceso, la justiciabilidad lograda y una juridificación mesurada de las reglas para consultas y regateos varios. El hecho puede representar una reconfiguración de alianzas y con reglas de transparencia recomendables, sin ser ingenuos con respecto a trampas y engaños que se introducen en toda negociación con el gobierno federal; un ejemplo es la división recién provocada entre las autodefensas michoacanas que negociaron con el funcionario designado.

Otra de las premisas es que la realización de consultas públicas, ‘previas e informadas’ es una acción imperativa en todos los casos que debe acompañar las obras del PNI, lo cual implicaría convertir esta regla en un principio vinculante para todas las instituciones del sector público y público-privado. Para cada consulta debe existir un plan de la obra claro y completo que especifique el diseño del proyecto, afectaciones, opciones para eliminar o reducir afectaciones y desplazamientos, valores unitarios identificados, opciones organizativas para lograr los beneficios deseados y reducir los costos/riesgos socioambientales, quizá inevitables. Cada consulta implica un acuerdo para dialogar y negociar con agencias del Estado y abarca también la confección de un código ético para este procedimiento, que busca aumentar la productividad de la inversión a favor de los afectados. Significa apalancar cambios en las reglas operativas actuales, formales e informales, en las políticas públicas vinculadas con obras de infraestructura; por ejemplo, presupuestos multianuales, monitoreo por terceros, fideicomisos bien estructurados, etc. Los inversionistas entienden el dicho: «no logras en esta vida lo que mereces, sino lo que eres capaz de negociar».

Además, se propone la conveniencia de vigilar las inversiones en proyectos actuales para reducir las simulaciones y garantizar el respeto a los derechos y las participaciones de todos los involucrados, lo cual representa un reto mayor ante la ausencia de un formato obligatorio o prototipo genérico para difundir las características sociales y también ingenieriles de cualquier proyecto de inversión. De hecho, quizá debamos afrontar el reto y proponer el diseño de este formato ausente.

Por todo lo expresado, es el momento de aprovechar las herramientas disponibles, porque los entes oficiales no están ofreciendo la información respectiva y oportuna ante las inversiones proyectadas. Me temo que significa hacer la tarea que el Estado incumple. Se trata de la sociedad civil corrigiendo la plana de oficinas de un gobierno sin la voluntad o incapaz de cumplir sus obligaciones de ley. Las poblaciones afectadas son ciudadanas y ciudadanos que pagan varios tipos de impuestos, alimentan las cadenas de valor en tiendas, y usan los bancos para el envío de remesas.

Las distintas rutas de la justicialización emergente, de *jure* y de *facto*, implican un proceso de diálogo y negociación permanente, con todo lo que

implica en cuanto a investigación previa, capacitación de personal, recursos, manejo de datos, claridad en acciones y difusión idónea de hechos y propuestas. La postura de solamente decir no, no y no ante los proyectos resulta contraproducente.

## **Riesgos**

Para los afectados, no existe un megaproyecto sin riesgos, y estos deben relacionarse con los que corren los inversionistas ante la contingencia de no recuperar su capital en la tasa de retorno contratado. Van de la mano, en una suerte de reciprocidad. Por esta sencilla razón, cualquier evaluación de un proyecto con impactos sociales y ambientales requiere un análisis de un eventual mayor empobrecimiento que suele generar un desplazamiento involuntario. Al mismo tiempo, se requiere sopesar los costos al capital en caso de no cumplir con el plan del proyecto. La voluntad de planear cabalmente puede reducir imprevistos y malentendidos. Significa batallar contra la política de la improvisación observable en la actuación del gobierno. Adicionalmente, deben considerarse los riesgos políticos para las diversas autoridades con responsabilidades en la cadena de decisiones, permisos, autorizaciones, manifestaciones de impactos ambientales, licencias y todo lo que cada proyecto de inversión representa.

Es imperativo desglosar los peligros y sus probabilidades en distintos momentos del calendario de cualquier proyecto, incluidas las responsabilidades de autoridades dentro de la cadena de decisiones y los ejercicios presupuestales para programas específicos, acordados como compensaciones o beneficios por afectaciones diversas.

El mayor de los imponderables es que la actual cultura política del ejercicio de poder de las inversiones privadas avaladas por el Estado nos derrote, que el Estado resulte impermeable en su coraza de valores de privatización, y que no logremos transformar las reglas operativas y el patrón de beneficios de los megaproyectos anunciados. Este es el riesgo mayor al que hace referencia Magda Gómez cuando señala la «desaparición del derecho público» (Gómez 2014). ¿Será posible evitarla?

**Para concluir**

La avalancha de megaproyectos anunciados en el PNI del sexenio 2013-2018 implica, a mi modo de ver, la necesaria vinculación a un plan socioambiental administrado por coaliciones de organizaciones de base, civiles, académicas y similares, donde exista un mosaico de convenios de asesoría, coordinación para el diseño de proyectos y monitoreos múltiples con entes federales e inversionistas.

¿Por qué no? La prudencia nos lo exige. Y si no se intensifican la colaboración y los acuerdos dentro de las coaliciones, siempre frágiles y problemáticas, no habrá avances en la emergente justicia distributiva pendiente del derecho indígena en el país.

**Bibliografía**

LÓPEZ BÁRCENAS, F.

2014 «Creciente descontento social contra los megaproyectos», *La Jornada*, 14 de marzo, disponible en <[www.jornada.unam.mx/2014/03/14/opinion/019a1pol](http://www.jornada.unam.mx/2014/03/14/opinion/019a1pol)>.

GÓMEZ, M.

2014 «La autonomía de los pueblos indígenas: ¿el Derecho como utopía?», en C. F. Marés de Souza Filho, H. Sivini Ferreira y C. Barbosa Contente Nogueira (coords.), *Direito socioambiental: uma questão para América Latina*, Curitiba: Letra da Lei.

PÉREZ, M.

2014 «El Estado, «promotor de operaciones privadas de transnacionales: especialista», *La Jornada*, 24 de mayo, p. 14, disponible en <<http://web.jornada.com.mx/2014/05/24/politica/014n1pol>>.

SIERRA, MA. TERESA

2014 «Antropología jurídica en México y América Latina. Balance, perspectivas contemporáneas y retos para la investigación», en C. F. Marés de Souza Filho, H. Sivini Ferreira y C. Barbosa Contente Nogueira (coords.), *Direito socioambiental: uma questão para América Latina*, Curitiba: Letra da Lei.

SIEDER, R.

2013

«Indigenous People's Rights, Judicialization and Natural Resources», en *Workshop: International Law, Natural Resources and Sustainable Development*, Reino Unido: Universidad de Warwick.

# El proceso jurídico de la Tribu Yaqui en contra del Acueducto Independencia

Enriqueta Lerma Rodríguez<sup>1</sup>

Gabino Giovanni Velázquez Velázquez<sup>2</sup>

## Introducción

En mayo de 2013, aconteció un hecho histórico para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), como última instancia del poder Judicial en México, resolvió a favor de la Tribu Yaqui el amparo 631/2012, interpuesto en contra del Acueducto Independencia. Los yaquis acusaban que la obra hidráulica con dicho nombre se había realizado sin ninguna consulta a sus pueblos, por tanto era ilegal el otorgamiento de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) presentada por el Fondo de Operación Sonora Sistema Integral (Sonora SI) y aprobada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). La resolución, en apego a lo establecido en la Constitución y en acuerdos internacionales, determinó dejar sin efecto la MIA y ordenó a la dependencia federal realizar una consulta de acuerdo con los siguientes principios: debía ser previa, culturalmente apropiada, informada y de buena fe.

Las siguientes líneas dan razón del proceso legal que promovió la Tribu Yaqui para denunciar la ilegalidad del acueducto y propiciar la organización de la consulta. Se abordan las etapas sucesivas a partir de la resolución de la SCJN; destaca la participación de diversos actores, entre ellos la sociedad civil, organizada en la Misión Civil de Observación de la Consulta a la Tribu

<sup>1</sup> CIMSUR-UNAM.

<sup>2</sup> Investigador independiente y profesor de asignatura en la UNAM.

Yaqui (MCO). El objetivo es describir los avances, los retos y los retrocesos transitados por la Tribu Yaqui a efecto de mostrar el pedregoso camino que deben recorrer los pueblos indígenas cuando se proponen la defensa de sus territorios; asimismo, este caso permite observar las discusiones emanadas de los procesos de consulta.

La presente investigación, iniciada en 2007, se deriva de una comunicación estrecha mantenida con actores clave de la Tribu Yaqui sobre su participación política en eventos de manifestación pública, y de la observación y el seguimiento de actividades organizadas por diversos grupos sociales en toda la geografía mexicana. Principalmente desde 2010 se realizó el registro de las acciones de resistencia de la tribu, ya que en ese tiempo iniciaron las protestas contra la aprobación y la construcción del Acueducto Independencia. El seguimiento del proceso de consulta a la fecha ha permitido profundizar en la visión que tienen los voceros yaquis respecto de los alcances legales que la consulta podría tener si se cumpliera cabalmente.

También ha sido valiosa la información vertida por las autoridades tradicionales yaquis, que permite conocer su opinión frente a las contradicciones del sistema jurídico y las consecuencias negativas que acarrea el no acatamiento de las resoluciones del poder Judicial por parte de las instancias involucradas. De la misma forma, el acercamiento a la MCO mediante reuniones, conferencias y notas ha sido fundamental para entender la dinámica y los compromisos de las organizaciones civiles agrupadas.

El presente artículo tiene una temporalidad de cinco años en retrospectiva, a partir de que el gobierno de Sonora tomó la decisión de realizar el trasvase de agua del río Yaqui a Hermosillo; lo cual no omite considerar el despojo histórico padecido por la Tribu Yaqui desde antes. En el apartado de antecedentes se enfatiza el caso del Acueducto Independencia como una manifestación más del despojo actual. Más adelante se describe el recorrido legal realizado por la Tribu Yaqui contra la obra señalada, hasta llegar a la decisión de la SCJN; en primera instancia se aborda la aclaración de sentencia en favor de la tribu y el ordenamiento de realizar una consulta por parte del Estado.

Con relación a la consulta, esta puede definirse como un derecho de los pueblos ligado a la defensa de otros derechos fundamentales; de ahí que su

resolución sea vista como un recurso legal que puede llegar a ser desfavorable para ciertos grupos de interés. Por ello, el carácter conflictivo que rodea la consulta propicia retrocesos importantes en la actuación del gobierno y de las instituciones encargadas de realizarla y legitimarla.

Se señala también la participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales que observaron y vigilaron la consulta, y que en su momento recomendaron al Estado mexicano medidas necesarias para adecuarla a requerimientos legales nacionales e internacionales. Por último, a manera de reflexiones finales se presentan opiniones que contribuyen a una mirada crítica de las consultas indígenas, la participación de las instituciones implicadas y el involucramiento de la sociedad civil respecto de la exigencia de que los pueblos sean consultados.

### **Antecedentes de la consulta**

Como parte de los festejos del bicentenario de la Independencia de México, el gobierno de Sonora proyectó la construcción de una obra hidráulica que causaría serias afectaciones a la Tribu Yaqui, grupo étnico del noroeste mexicano. Los yaquis, también conocidos como yoeme, cuentan aproximadamente con 25 000 miembros, diseminados en tres asentamientos principales: en Pascua, Arizona, Estados Unidos; algunas colonias de Hermosillo, capital de Sonora; y en los ocho pueblos yaquis asentados al sur de ese estado. En estos últimos es donde se ha denunciado la afectación por el Acueducto Independencia.

El multicitado acueducto es una obra de infraestructura que busca trasladar desde la presa hidroeléctrica Plutarco Elías Calles (mejor conocida como El Novillo), en la cuenca del río Yaqui, el flujo de 75 millones de metros cúbicos de agua al cauce del río Sonora, para abastecer la ciudad de Hermosillo. De acuerdo con la MIA-Modalidad Regional, el acueducto tiene una extensión de 122.5 km<sup>3</sup> con un diámetro que va de 48" a

<sup>3</sup> Al respecto no hay una claridad pues en ese mismo texto también se menciona una extensión de 135.045 km, mientras que otras fuentes críticas hablan de 172 km.

52". Oficialmente tendría un costo de 3 860 millones de pesos, cifra creciente hasta los casi 4 000 millones, pues se prevén asignaciones del presupuesto federal.

Dicha obra, ubicada, según los yaquis, a unos 200 km de su territorio, representa uno de los tantos megaproyectos que en México se instrumentan para explotar los recursos de las últimas reservas naturales que se conservan en territorios indígenas. Los yaquis han denunciado que el funcionamiento de la obra les acarrearía consecuencias funestas, puesto que de las 18 000 hectáreas que usan para cultivo, solo podrían ser aprovechadas 8 000 debido a la drástica reducción en el suministro de agua, y se anularía la posibilidad de abrir nuevos campos de cultivo.

El despojo de los recursos hídricos en la región tiene una larga historia que inicia con la creación de la presa La Angostura (1942), que según el Decreto de Restitución de Tierras y Aguas de 1939 serviría para administrar el agua del río Yaqui como recurso preferente para el riego de cultivos de la tribu. La dotación iniciaría con un pequeño porcentaje e iría incrementado hasta abarcar 50 % del total del agua almacenada, dependiendo de la subsiguiente apertura de nuevos campos agrícolas en el mismo territorio.<sup>4</sup> Sin embargo, en 1952 el líquido disminuyó con la desviación del caudal provocada por la construcción de la presa Álvaro Obregón (Oviáchic), y fue canalizado hacia el Valle del Yaqui.<sup>5</sup> Posteriormente, en 1962 se interpuso entre las dos presas una tercera: la Plutarco Elías Calles (El Novillo), de uso hidroeléctrico. Dicho sistema de presas provocó la reducción significativa del agua asignada a los yaquis —y a la larga el empobrecimiento

<sup>4</sup> Se señala lo siguiente en Acuerdos a las dependencias federales para el beneficio social y económico de las Tribus Yaquis, 12 de junio de 1939 (Fabila 1978:327): I. La Tribu Yaqui podrá disponer, durante cada año agrícola, de hasta la mitad del caudal que se almacenará en la presa de La Angostura para fines de riego de sus propias tierras. II. Las extracciones deberán corresponder a las necesidades agrícolas de su zona irrigable en la margen derecha del citado río, independientemente del aprovechamiento de las aguas no controladas de la presa La Angostura. III. La Tribu Yaqui tendrá derecho a disponer de dichas aguas a medida de que las tierras de su propiedad que vayan abriendo al cultivo lo requieran. IV. La Tribu Yaqui deberá poner más actividad en desmontar la mayor extensión de tierras que les sea posible para el mejor aprovechamiento de las aguas.

<sup>5</sup> En manos de empresarios privados; principalmente descendientes de colonizadores extranjeros que llegaron al Valle del Yaqui a finales del siglo XIX.

de la tierra— que en algunas localidades cercanas al litoral actualmente se muestra salitrosa, con poco suelo y con pérdidas irreparables de tierras de cultivo.

Las presas de almacenamiento del río Yaqui son las principales responsables de la reducción del flujo del agua en el territorio de la Tribu Yaqui; de esta manera, el agua entregada en los hechos a los yaquis mediante canales de riego es insuficiente para cubrir las demandas de desarrollo de una población distribuida en asentamientos organizados por medio de sus ocho pueblos tradicionales: Cócorit, Bácum, Tórim, Vícam, Pótam, Rahum, Huirivis y Belén en una superficie de aproximadamente 485 236 hectáreas correspondientes al territorio yaqui. Las presas y el agua destinada a satisfacer a sectores urbanos, industriales y agrícolas no yaquis han provocado un caudal seco, imposible de recuperar si se agrega la ciudad de Hermosillo como un usuario más del río.

En numerosas ocasiones los yoeme han denunciado también que la Comisión Nacional del Agua (Conagua) no les ha restituido el distrito de riego número 18, obra de infraestructura que a partir de 1953 les permitiría hacer uso de las aguas del vaso de La Angostura.<sup>6</sup> La administración del distrito debió ser entregada en 1992, cuando la Conagua estableció el Programa Nacional para la Descentralización de los Sistemas de Riego, que permite la operación, conservación y administración de los distritos de riego a los propios usuarios. No se entregó a los yaquis en vista de que sus representantes, los gobernadores tradicionales, no tienen personalidad jurídica, pues no son

<sup>6</sup> A la Tribu Yaqui le corresponden [de] la presa de La Angostura, según el promedio histórico de 16 años, alrededor de 250 millones de metros cúbicos por año. En las comunidades yaquis se siembran, por sistema de riego de gravedad, unas 20 000 hectáreas, 16 550 de otoño (mayoritariamente para la siembra de trigo) y el resto de verano. Si tomamos en cuenta que cada hectárea usa en promedio 7 500 m<sup>3</sup> de agua por hectárea (unos cultivos usan más y otros menos), se le entregan a la tribu unos 150 millones de m<sup>3</sup>. Los 100 millones de m<sup>3</sup> que faltan no le llegan por un problema técnico que tiene detrás una decisión política. La decisión política es la de no entregarle a la tribu toda el agua que le corresponde. El problema técnico es que el canal que surte el agua de las comunidades yaquis fue construido para una capacidad mucho menor a la que se requiere para cumplir con la instrucción del decreto cardenista. El actual canal que lleva el agua al distrito de riego número 18, Colonias Yaquis, tiene una tercera parte de la capacidad necesaria (Valenzuela 2013).

autoridades ejidales ni comunales, y por ello no participan en los consejos de cuencas que les competen.

El Acueducto Independencia se sumaría a esa historia de despojo, cuyos antecedentes directos datan del periodo correspondiente a la gestión de Manlio Fabio Beltrones al frente de la entidad (1991-1997).<sup>7</sup> El proyecto se archivó por la crisis económica nacional de 1994-1995, y luego fue retomado por Guillermo Padrés Elías, gobernador por el Partido Acción Nacional (PAN) de 2009 a 2015, cuyas propuestas de campaña, por cierto, no incluían trasvasar agua de El Novillo, sino construir una planta desaladora para el suministro de agua de la capital sonorense (Moreno 2013).

En junio de 2010, en Palacio Nacional, se informó oficialmente de la creación del Fondo de Operación de Obras Sonora SI, proyecto compuesto por diversas obras hidráulicas en todo el territorio sonorense encaminadas a la adquisición, la administración y el aprovechamiento de los derechos de explotación del agua para la población sonorense (*Boletín Oficial* 2010).

A partir de entonces iniciaron al sur de Sonora las protestas y los cuestionamientos contra el gobierno por parte de opositores. La Tribu Yaqui denunciaba la pérdida irreparable de volúmenes de agua del río Yaqui. El reclamo aludía a los sectores inmobiliarios, turísticos, comerciales y agroindustriales de Hermosillo.

Adicional a ello, en 2013 se presentó el «Informe de los impactos provocados por la implementación del Acueducto Independencia a cargo del estado de Sonora», el cual señalaba la gravedad sociocultural, ecológica y económico-productiva del trasvase de una cuenca aparentemente con excedentes a otra con déficit. Y concluía:

Si el trasvase del río Yaqui a la cuenca del río Sonora llegara a consumarse, se prevé que el daño será irreparable, debido a que es físicamente imposible regresar al río Yaqui, y por lo tanto no es susceptible de reparación, restauración o adecuada indemnización. La sola desviación o trasvase de aguas implica la disminución del caudal de agua del río lo que provocará daños ecológicos irreparables

<sup>7</sup> Llegó a ser después líder de la bancada de los diputados del PRI, y ha sido señalado como uno de los principales beneficiarios de los diversos proyectos hidráulicos en Sonora, principalmente del Acueducto Independencia y de la presa Bicentenario.

en 13 regiones prioritarias, propuestas para la conservación de flora y fauna por la Conabio (Comisión nacional para el conocimiento y uso de la biodiversidad). Además de los daños a las economías de subsistencia y actividades culturales enraizadas al sentido más profundo de la cosmovisión yaqui [...] concluimos que la implementación del Acueducto Independencia y el trasvase de cuencas quebrantará las actividades sociales, culturales, económicas, productivas de la Tribu Yaqui, así como de toda la región que depende de este líquido vital para su subsistencia y desarrollo.

### **Recursos legales**

El 18 de agosto de 2010, el Tribunal Unitario Agrario número 35 en Ciudad Obregón emitió el acta del expediente 358/2010 sobre el juicio de restitución de agua. En él se obtuvo una medida cautelar que debió impedir que se ejecutaran acciones de hecho o de derecho que implicaran la extracción de volúmenes de agua específicamente de la presa El Novillo. El 23 de febrero de 2011, la Semarnat, por medio de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), aprobó la MIA al Fondo de Operación de Obras Sonora SI, incluyendo solo la construcción del acueducto, sin considerar que su operación afectaría el entorno de aguas abajo de la presa y la reducción de los volúmenes de agua en la cuenca. De esta manera, las obras iniciarían oficialmente el 28 de febrero.

Ante esto, el 19 de abril de 2011 la tribu presentó una solicitud de amparo contra esta medida ante en el Juzgado de Distrito de Ciudad Obregón. Tanto el juez séptimo de Distrito como el juez décimo se declararon incompetentes y mandaron el caso al juez cuarto de Distrito del centro auxiliar de la quinta región en Culiacán, Sinaloa, que fue resuelto el 4 de mayo de 2012 a favor de la Tribu Yaqui y posteriormente avalado y publicado por el Juzgado Décimo de Distrito con sede en Hermosillo, Sonora. La sentencia quedó establecida en el juicio de amparo 461/2011:

En consecuencia, ante lo fundado de los conceptos de violación esgrimidos por los quejosos, el precedente es conceder el amparo y la protección de la Justicia

federal solicitados, para el efecto de que el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental [...] deje insubsistente la resolución en materia de impacto ambiental [...] en la que se contiene la autorización para la construcción del proyecto denominado «Acueducto Independencia» [...] y en cumplimiento a las normas Constitucionales e Internacionales destacadas en esta sentencia federal, otorgue a la Tribu Yaqui la garantía de audiencia previa consagrada en el artículo 14 de la carta magna.

Diez días después fueron notificadas las partes, y a finales de mayo se interpuso un recurso de revisión por la DGIRA y el Ministerio Público de la Federación que indicaba: 1) falta de personalidad jurídica de los quejosos; 2) falta de interés jurídico; y 3) nula afectación a los derechos de disposición de agua. Debido a los señalamientos por el conflicto del agua y particularmente por los argumentos contra la violación a las garantías constitucionales contenidas en los artículos 14 y 16 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce su facultad de atracción en agosto de 2012, en el expediente 631/2012, bajo el asunto de Amparo en revisión, a cargo del ministro de la primera sala Jorge Mario Pardo Rebolledo.

De forma paralela, el 9 de agosto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió la recomendación número 37/2012 sobre el caso del proyecto «Acueducto Independencia», dirigida al entonces secretario de la Semarnat, Juan Rafael Elvira Quesada, y al gobernador de Sonora, Guillermo Padrés Elías. Pese a no tener carácter vinculante, la recomendación hacía evidentes las violaciones a los derechos humanos de los afectados con la construcción del acueducto. Recomendó al secretario que «en las manifestaciones de impacto ambiental que determinen, se implementen medidas para que se consulte y se tomen en cuenta las opiniones de la sociedad que va a ser afectada»; de la misma forma, le señalaba al gobernador:

Que los servidores públicos de esa entidad federativa acaten a cabalidad los mandamientos judiciales que se les impongan, especialmente los adscritos al Fondo de Operación de Obras Sonora SI, respecto de la suspensión provisional de las obras relacionadas con la licitación y desarrollo del proyecto denominado

«Acueducto Independencia», emitida por el juez Octavo de Distrito con residencia en Ciudad Obregón, Sonora, en tanto se resuelve sobre su definitividad, tomando las medidas necesarias para que observen y garanticen los derechos de los habitantes de esa entidad federativa y se abstengan de realizar conductas que obstaculicen su pleno ejercicio, enviando a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

Como se ha destacado, desde que se anunció el acueducto, la Tribu Yaqui realizó acciones jurídicas en su contra, al igual que la población civil del sur de Sonora.<sup>8</sup> Sin embargo, pese a órdenes judiciales para suspender la construcción, estas fueron ignoradas y en ningún momento se detuvieron las obras. Incluso el acueducto fue inaugurado en noviembre de 2012 por el entonces presidente Felipe Calderón.

A lo largo de 2012, la Tribu Yaqui realizó acciones dentro y fuera de su territorio para difundir la problemática. En febrero de 2013, como parte de las acciones para expresar su sentir, entregaron una carta a los ministros de la SCJN en la que reconocían la importancia de su decisión en el respeto cabal que deben tener las instituciones del Estado mexicano sobre los derechos indígenas, sus recursos y sobre todo para la sobrevivencia de la Tribu Yaqui.<sup>9</sup> Además, sostuvieron entrevistas con ministros en la Ciudad de México, en las que expresaron las consecuencias negativas que provocaría la reducción del agua en el territorio yaqui.

La Corte también recibiría documentación y presión de la sociedad civil al recabarse 3333 firmas electrónicas en apoyo a la Tribu Yaqui. Estas llegaron a los ministros por medio de la plataforma de peticiones change.org. Una carta más fue dirigida al ministro Pardo Rebolledo, firmada por los representantes legales del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) y la Organización de Litigio Estratégico de Derechos Humanos A. C. (Litigio OLE), quienes resaltaban:

<sup>8</sup> Seis juicios de amparo de productores agrícolas y núcleos ejidales; dos controversias constitucionales del municipio de Cajeme y San Ignacio Río Muerto y dos averiguaciones previas por abuso de autoridad promoviendo el desacato de funcionarios del Fondo Sonora SI.

<sup>9</sup> Carta abierta de la Tribu Yaqui a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <<http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Carta-p%C3%BAblica-yaquis-a-los-ministros-de-la-SCJN-FINAL-1.pdf>>.

La obligación del Estado de garantizar el derecho a la consulta conforme a los estándares internacionales se vuelve una herramienta fundamental, no solo para asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en todo el plan de desarrollo, inversión, explotación o extracción que se lleve a cabo dentro de su territorio y que pueda afectar su propiedad comunal, sino para garantizar la participación de todo individuo en el diseño, desarrollo e implementación de proyectos de interés público, que tengan afectaciones directas o indirectas sobre su vida o sus propiedades.

Por otro lado, el Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente (EDLC), presentó a la corte un *amicus curiae*<sup>10</sup> en febrero de 2013, en la cual se señala que la Tribu Yaqui no recibió información adecuada, no fueron consultados, no tenían decisión sobre la construcción del acueducto y no poseían ninguna evaluación completa de los impactos sociales. Por lo tanto, el EDLC constató «la existencia de violaciones graves a los derechos humanos de la Tribu Yaqui de Sonora», concluyendo que:

Recae sobre esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación la responsabilidad de proteger, de forma efectiva, los derechos violados en este caso, en especial los derechos a la protección judicial, a un recurso efectivo, a una garantía de audiencia, legalidad, seguridad jurídica, a recibir información completa y oportuna, al consentimiento libre, previo e informado y a que se respete su medioambiente y formas de vida.

## **Resolución de la SCJN**

Con los elementos anteriores, fundamentados en derechos nacionales e internacionales, la Corte, reunida el 8 de mayo<sup>11</sup> en la Primera Sala, dio su fallo por unanimidad de votos ratificando el amparo a la Tribu Yaqui y la

<sup>10</sup> *Amicus curiae*: consiste en la presentación de una opinión ante un tribunal, por parte de terceros ajenos a un litigio, en el que se ventilen cuestiones cuyo resultado final sea de interés público, con el fin de ofrecer información calificada sobre la materia controvertida. Aporta más elementos para la decisión de casos que repercuten en la sociedad.

<sup>11</sup> Inicialmente se presentaría el 23 de enero de 2013; sin embargo, debido al caso Florence Cassez, fue retirado de los asuntos encomendados al ministro Pardo Rebolledo.

sentencia que indirectamente suspendía el AI al no contar con la MIA. Sin embargo, aunque tuvieron en sus manos la posibilidad de asegurar el respeto a los derechos históricos, culturales y jurídicos de la Tribu Yaqui, los magistrados no dieron ese paso definitivo; por el contrario, su falta de claridad sería luego motivo de reinterpretaciones por parte del gobierno de Sonora, la Semarnat y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) para no detener el acueducto.

De esta manera se difundió a los medios<sup>12</sup> que los representantes yaquis no acreditaron su carácter de autoridades tradicionales, pero por ser indígenas se les reconoció su derecho al amparo; que la operación del acueducto afectaba la disposición del agua para los yaquis y la necesidad de una consulta adecuada que respetara sus costumbres y tradiciones. Sin embargo, contrario a lo que se esperaba, se determinó que las autoridades federales ponderaran los intereses sociales entre afectados y beneficiados, y decidieran la operatividad del proyecto siempre y cuando «garantizaran la subsistencia de la comunidad». El engrose final de la sentencia sería publicada días posteriores. En el octavo punto, sobre el «estudio relacionado con la garantía de audiencia», la corte enfatizó:

Aunque el acto reclamado no los prive de manera directa e inmediata del derecho de disposición del agua de la presa «La Angostura», la sola posibilidad de afectación, ante la dotación con la que cuentan del 50% respecto al almacenamiento de dicha presa, hace necesario que se les deba otorgar derecho a audiencia previa a la emisión de la resolución de impacto ambiental, pues será en el desahogo de dicha audiencia, en donde la autoridad deberá precisar si existe afectación o no a los derechos de la comunidad a la que pertenezcan los quejosos.

Se reconoció que la protección de los recursos naturales en territorios indígenas requiere el respeto a los derechos humanos «principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia». Asimismo, se señaló la obligación de consultar a los pueblos indígenas, cuyo contenido se encuentra en el artículo 2º, apartado B, fracción IX, aun con las carencias constitucionales subsanadas por el Convenio

<sup>12</sup> Comunicado de prensa núm. 094/2013, 8 de mayo de 2013.

169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que amplía el derecho a la consulta.

Finalmente, con base en lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas,<sup>13</sup> la SCJN estableció que, con la finalidad de llegar a un acuerdo, los criterios mínimos para llevar a cabo la consulta debían tomar en cuenta que esta debía ser: 1) previa; 2) culturalmente adecuada; 3) informada y 4) de buena fe. Después de este reconocimiento, la sentencia tambalea en un punto fundamental, al subrayar la diferencia entre consulta y consentimiento:

Esta Primera Sala estima conveniente resaltar la diferencia entre consulta y consentimiento, pues sin perjuicio del hecho de que todo proceso de consulta debe perseguir el objetivo del consentimiento, en algunos casos, puede que su ausencia no impida a las autoridades decretar las acciones correspondientes, lo cual dependerá del nivel de impacto que tendrá el funcionamiento u operatividad del Acueducto Independencia sobre la comunidad o grupo indígena, debiéndose ponderar los intereses sociales en juego.

En la práctica esto repercutió en que la MIA no fuera anulada por las autoridades ambientales, quienes apelaban a tiempos institucionales y a una aclaración de la sentencia ante una resolución de la Corte a favor del municipio de Hermosillo para abastecerse del agua trasvasada por el acueducto.<sup>14</sup> Por otro lado, la Tribu Yaqui demandaba al gobierno federal

<sup>13</sup> Este protocolo señala para el caso de la consulta: «Este es uno de los derechos que ha alcanzado mayor relevancia y desarrollo en relación al tema de los derechos indígenas en el ámbito internacional, entre otras razones debido a las tensiones que se producen en las comunidades y pueblos indígenas por la expansión de los megaproyectos energéticos, mineros, de acuicultura y forestación. No obstante, en México ha tenido poco desarrollo tanto a nivel normativo como jurisprudencial» (SCJNA 2014).

<sup>14</sup> Un día antes del fallo a favor de la Tribu Yaqui, la SCJN resolvió la controversia constitucional 66/2013, en la cual se determinó que no podía suspenderse el suministro de agua a la ciudad de Hermosillo; sin embargo, no era aplicable si las acciones de las autoridades eran resultado de la ejecución de una sentencia emitida por un juez federal. A decir del ministro

girar instrucciones para apearse a la legalidad según el fallo de la Suprema Corte.<sup>15</sup>

### **Aclaración de la sentencia de la Corte**

Nuevamente la Corte intervino a petición de las autoridades ambientales para clarificar la sentencia 631/2012; se justificó que hasta no haber total claridad no podían realizarse actos contra el acueducto. El 7 de agosto, en la aclaración de sentencia solicitada por el delegado de Sonora de la Profepa y la DGIRA, la Corte ratificó la orden de dejar insubsistente la MIA, y exhortó a realizar la consulta a la brevedad, «independientemente de la etapa en que se encuentre la obra». Además, la consulta debería determinar si existía una posible afectación a los yaquis; de ser así, según señala en el comunicado 153/2013:

La autoridad deberá tomar acciones que resulten adecuadas, conforme a su competencia, para ponderar los intereses en juego, quedando en aptitud de tomar las medidas necesarias, en el ámbito de sus atribuciones, para resarcir o aminorar las afectaciones que incidan en la subsistencia de la comunidad quejosa por la operación del «Acueducto Independencia», pudiendo llegar, en caso necesario, a determinar la suspensión de la operación del mismo.

Finalmente, ordenaba que la autoridad debía emitir una nueva MIA, pronunciándose sobre las afectaciones a los derechos de agua de los yaquis. Sin embargo, la tardanza entre la resolución y su aclaración restó importancia al papel que debía tener la consulta:

Aunque el efecto del juicio de amparo no es que de inmediato se suspenda la operación del «Acueducto Independencia», la autoridad responsable deberá hacerlo en cualquier momento, aun cuando no esté concluido el procedimiento de

---

José Ramón Cossío Díaz, debería revocarse dicha sentencia por existir la resolución federal que amparaba a los yaquis. Ante la falta de decisión de la corte, las autoridades ambientales dijeron no entender ante dos resoluciones vigentes que se contradecían en la práctica.

<sup>15</sup> Desplegado en el diario *Reforma*, 21 de mayo de 2013; «En la defensa de su existencia, la Tribu Yaqui no se rinde».

consulta, en caso de que advierta que dicha operación llegue a causar un daño irreparable a la comunidad yaqui.

Al respecto, es necesario señalar que el amparo ya determinaba afectaciones a los derechos de agua de los yaquis:

Se concluye que la construcción de proyecto «Acueducto Independencia» sí afecta los derechos de disposición del agua que tiene la «Tribu Yaqui»<sup>16</sup> en relación al caudal que se encuentra almacenado en la presa «La Angostura», y, por ende, constituye, para efectos del presente juicio de amparo, un acto de autoridad que tiende a privar de manera definitiva los derechos que le fueron reconocidos a la mencionada tribu, mediante el decreto presidencial [de 1940 firmado por Lázaro Cárdenas] (Juicio de Amparo 461/2011).

Por otro lado, en la aclaración, el ministro José Ramón Cossío Díaz<sup>17</sup> votó en contra de lo señalado, pues si bien era necesario aclarar el alcance de la resolución, esta debería responder al amparo interpuesto por los yaquis y suspender la operación del Acueducto Independencia en tanto se resolviera la consulta. Sin embargo, con el voto mayoritario de los ministros se determinó

hacer nugatoria la concesión de amparo [sentando] un precedente con el que se debilitan los incentivos para que las autoridades en el futuro realicen las consultas de manera previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, [debido a que] la realización de la consulta como efecto de la sentencia no tiene sentido si previamente no se suspende la operación del acueducto como resultado natural y restitutivo de la misma sentencia de amparo (Cossío 2013:11).

Para los efectos anteriores, la Semarnat dejó insubsistente el MIA el 13 de agosto, pero no se suspendieron las obras del acueducto. La Profepa, responsable de dicha acción, nunca actuó en consecuencia, pese a denuncias interpuestas por la Tribu Yaqui, que siguen vigentes.

<sup>16</sup> Subrayado nuestro.

<sup>17</sup> José Ramón Cossío Díaz, ministro de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 2003.

En la sección V, sobre la evaluación del impacto ambiental, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala, en su artículo 28, que la construcción y operación de las obras hidráulicas requiere autorización en materia de impacto ambiental. Al no cumplir con esa condición, el Acueducto Independencia debía suspenderse, pues contravenía las disposiciones de la ley federal y su estatus era de ilegalidad. El hecho es que, hasta la fecha, el acueducto sigue operando sin esta autorización.

En el orden legal, el Acueducto Independencia y sus promotores han tenido más reveses; así, el 9 de junio de 2014, el juez octavo de Distrito en el estado de Sonora decretó la suspensión de pleno de los títulos de asignación de agua para que no continúe su sustracción y traslado. Por otro lado, la controversia constitucional vigente 66/2013 fue resuelta por la Corte mediante la acción de sobreseimiento, es decir, se puso fin al juicio por no tener razón de existir el acto que demandaba el municipio de Hermosillo para evitar la suspensión del acueducto. Se sucedieron cinco suspensiones cautelares emitidas por el poder Judicial de la federación, la más reciente el 9 de julio de 2015, en la cual se ordena la suspensión y, en caso de no acatarlo, se imponía una multa de treinta días de salario mínimo.

Otras acciones han estado encaminadas a demostrar las irregularidades del acueducto: órdenes de aprehensión contra representantes del Fondo de Operaciones Sonora SI, suspensión de obras auxiliares en la ciudad de Hermosillo y una solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado mexicano para conocer las circunstancias del acueducto en lo concerniente al respeto y el cumplimiento de los derechos de los yaquis.

### **La consulta a la Tribu Yaqui**

El derecho a la consulta constituye por sí mismo un reto para la sociedad y sus instituciones, pues involucra el análisis de otros derechos fundamentales para la supervivencia de las comunidades. Si bien estos derechos no deberían conceptualizarse por separado, lo cierto es que el Estado y sus instituciones, los organismos internacionales y las normas nacionales e internacionales funcionan a través de la división de derechos.

Para este caso, la Constitución mexicana, aunque hace referencia al agua, legalmente no la contempla como un derecho fundamental. Internacionalmente hay un gran avance, aunque por su carácter no vinculante no obliga a los Estados a respetar, proteger y cumplir la normativa alrededor del agua, ni a actuar en contra de las prácticas que contaminen, sobrexploten o privaticen en perjuicio de las comunidades, especialmente las indígenas (Gutiérrez 2010). Un análisis del acceso y aprovechamiento del agua en los grupos indígenas de Sonora, entre ellos los yaquis, demuestra que las normativas existentes se distancian de la práctica real a nivel nacional, regional y local. A la degradación ambiental de los territorios indígenas se suma su marginación política y económica, así como la inequidad social, producto de una visión sectorizada del desarrollo, promovida por la sociedad industrial capitalista, el Estado nacional y las oligarquías consolidadas mediante el despojo de los territorios y los bienes naturales como el agua (Luque et al. 2012).

En este sentido, la normativa y la cotidianidad sobre el agua tienen una distancia considerable. En lo concerniente a la consulta, en el caso de la Tribu Yaqui se demuestran estas contradicciones que limitan la participación efectiva de los afectados en la toma de decisiones sobre el futuro del Acueducto Independencia. De acuerdo con el documento sobre derecho a la consulta del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México,<sup>18</sup> la consulta debe entenderse como un derecho humano colectivo vinculado a la libre determinación de los pueblos indígenas, la cual puede inscribirse como un mecanismo para combatir la discriminación, además de ser un esfuerzo para redefinir las relaciones entre los pueblos y el Estado, y por lo tanto debe constituirse como un verdadero diálogo destinado a crear consenso y obtener el consentimiento de los pueblos y las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo. De esta manera, las consultas deben tener un peso significativo al concebir a los pueblos como sujetos de derecho, y como un ejercicio de su derecho a la participación como los únicos para decidir su destino y por

<sup>18</sup> Cabe señalar que esta oficina no se ha pronunciado sobre el caso de la consulta a la Tribu Yaqui ni sobre las violaciones a los derechos humanos, pese a recurrentes solicitudes yaquis y a la visita de la unidad de observación de la misma oficina, la cual solo ha documentado el proceso reservándose su peso político y moral frente al Estado mexicano.

tanto con la prerrogativa de negarse a los proyectos que amenacen su vida (ONU-DH México 2011).

Para el Estado mexicano y los pueblos indígenas, el reto principal en la realización de las consultas radica en sostener un diálogo para la solución de conflictos entre similares, es decir, entre sujetos de derecho que buscan atender una necesidad o rechazar una acción por considerarla perjudicial. En este aspecto, el proceso de consulta yaqui se presentaba como un retroceso por diversas prácticas, entre ellas la intención de las autoridades responsables de realizar una consulta apresurada;<sup>19</sup> incluso, la Secretaría de Gobernación,<sup>20</sup> entre otras instancias, presionaba a los representantes técnicos yaquis en las mesas de trabajo o por medio de los convenios, pues se proponían cronogramas y fechas muy acotadas para terminar la consulta. Esta manera de proceder por sí misma violentaba los tiempos culturales de los yaquis. Se trató de un problema derivado de la falta de un diálogo verdadero y de buena fe, ya que solo se pretendía imponer el poder de las instituciones federales por encima de las necesidades de la Tribu Yaqui.

Dadas las circunstancias, la sociedad civil intervino organizada en colectivos que trabajan por la defensa de los derechos humanos para constituir la Misión Civil de Observación a la Tribu Yaqui (MCO) y dar seguimiento al proceso de consulta.

### **La Misión Civil de Observación ante la consulta yaqui**

La MCO se constituyó a inicios de octubre de 2013, por iniciativa de la sociedad civil, con el propósito de vigilar y documentar el proceso de consulta

<sup>19</sup> Lo relativo a la consulta está a cargo de cuatro dependencias: el órgano responsable es la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat; el órgano técnico es la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia también de la Semarnat; el órgano técnico asesor es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el órgano informativo que es la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y la propia Semarnat.

<sup>20</sup> El 21 de enero de 2014 se firmó un convenio entre la Tribu Yaqui, la Secretaría de Gobernación y el estado de Sonora, cuya cláusula tercera establece tres meses para terminar la consulta, tiempo que señaló la Tribu Yaqui después de la presión ejercida por el subsecretario de gobierno, Luis Miranda Nava, quien solicitaba en cada participación un plazo para dar fin a la consulta (observación directa).

a la Tribu Yaqui, y el principal reto de «velar por el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano». Este proceso ha despertado el interés de numerosos actores sociales integrados a la MCO, cuya tarea ha sido presenciar las mesas de diálogo entre los representantes yaquis y los funcionarios de las dependencias involucradas; elaborar una guía metodológica de observación; redactar un breve informe sobre las consecuencias sociales, culturales, económico-productivas y ambientales irreparables que significa la operación del acueducto. Asimismo, han realizado foros con expertos en la materia para que ofrezcan charlas acerca de la tribu.

Una aportación significativa ha sido el «Informe preliminar del proceso de consulta a la Tribu Yaqui», dado a conocer el 8 de mayo de 2014. En este documento se señalan los retrocesos en el tema de consulta a los pueblos. La denuncia de numerosas anomalías alrededor del proceso ha sido un aporte fundamental para conocer el contexto sociopolítico en que se están realizando los acuerdos, y además permite observar las prácticas políticas que, desde el gobierno de Sonora, buscan desvirtuar las demandas yaquis, violentan las resoluciones jurídicas y pretenden empantanar el ambiente social que rodea la consulta.

El mecanismo por el cual debía efectuarse la consulta constaba de cuatro etapas: I. Acuerdos previos; II. Informativa; III. Deliberativa; IV. Reunión de consulta (final), esta última llamada por la MCO como etapa resolutive. Los ejes para las observaciones de la MCO son los principios fundamentales del derecho a la consulta: consulta previa, libre, informada y de buena fe.

El informe muestra la violación del principio de consulta previa por el Estado mexicano, toda vez que el Acueducto Independencia inició su construcción sin tomar en cuenta a la población y de hecho está en operación pese a que el amparo en favor de la Tribu Yaqui ordenó su cancelación.

La etapa informativa inició el 17 de octubre de 2013. Pero se denuncia que el principio de consulta informada también tiene anomalías, pues los yaquis no han recibido la información suficiente para conocer la naturaleza del proyecto, sus procedimientos, sus razones, sus alcances, su duración y su impacto social, económico y cultural. Por otro lado, se declara que

los medios elegidos por la Semarnat para verter la información no han sido los adecuados: archivos electrónicos en CD, uso exclusivo del español y negativa a entregar información precisa solicitada formalmente por la tribu (afectaciones a la comunidad indígena, la ecología, la producción agrícola, la salud, la sanidad, la alimentación; de la disponibilidad actual de agua y su proyección a futuro; de la disponibilidad de aguas superficiales en el territorio yaqui y en las dos cuencas comprometidas en el AI: el río Yaqui y el río Sonora). Tampoco se ha dado información sobre los siguientes aspectos: el registro público de derechos de agua, los resultados de los estudios realizados acerca de las áreas naturales protegidas, los contenidos de la evaluación de impacto ambiental, ni los términos de su autorización, los acuerdos del comité técnico de operación de obras hidráulicas, ni la afectación a la producción de energía de la presa El Novillo (MCO 2014:10). También se denuncia la información contradictoria que se ha entregado a la tribu.

Respecto al principio de consulta libre, entendida así cuando no existe coerción, intimidación ni manipulación que incida en la decisión que tomen los consultados, también se encuentra empantanada. Se observan prácticas de descalificación contra los voceros de la tribu,<sup>21</sup> amenazas contra quienes realizan manifestaciones de inconformidad por el estado de cosas; desconocimiento de acuerdos; intentos por suplantar mesas de diálogo referentes al AI por otro tipo de negociaciones y desconocimiento de las autoridades tradicionales.

<sup>21</sup> En agosto de 2013 Amnistía Internacional expresó su preocupación ante procesos judiciales iniciados por el gobierno de Sonora contra voceros de la tribu. Se inició, por ejemplo, un juicio contra Mario Luna, secretario de las Autoridades del Pueblo de Vícam de la Tribu Yaqui, a quien se negó el amparo 93/2012, y la respectiva orden de aprehensión girada en su contra en junio de 2013 por un juez penal de Hermosillo, Sonora, condujo a su encarcelamiento desde el 11 de septiembre de 2014 en el Centro de Readaptación Social número 2 en Hermosillo; Fernando Jiménez Gutiérrez fue detenido el 24 de septiembre del mismo año y trasladado al Centro de Readaptación Social número 1. Ambos fueron acusados de privación ilegal de la libertad y robo de vehículo automotor y a la fecha se hallan reclusos pese a las pruebas que señalan su no participación en tales actos. Su encarcelamiento obedeció más a una cuestión política, de modo que han sido señalados y ellos mismos se asumen como presos políticos del gobernador de Sonora.

A estas anomalías, el Informe suma la falta de buena fe en todo el proceso; la falta de consulta previa; el protocolo de consulta propuesto a modo; y falta de condiciones para generar el diálogo, entre otras cuestiones.

Se incluyen algunas recomendaciones al Estado mexicano: 1) suspender la operación del Acueducto Independencia; 2) entregar los faltantes de información a la Tribu Yaqui: esta deberá ser actualizada, precisa y accesible técnica y culturalmente a la Tribu Yaqui; 3) garantizar una consulta libre; 4) generar condiciones para una consulta de buena fe; y 5) garantizar el derecho efectivo de consentimiento de la Tribu Yaqui. La decisión final debe tener carácter vinculante.

El informe completo fue dado a conocer en febrero de 2015, y su título es significativo del proceso iniciado en 2013: «Una sentencia fallida» en alusión al incumplimiento del gobierno mexicano con respecto a los ordenamientos legales estipulados por la SCJN para llevar a cabo una consulta a la Tribu Yaqui, la cual, como señala el documento, fue detenida en la etapa informativa desde el 5 de julio de 2014.

Dicho informe es resultado del monitoreo en los pueblos yaquis Vícam, Cócorit, Belén, Bácum y Pótam, y de la documentación recopilada por la MCO consistente en reportes de reuniones entre el Estado y los pueblos mencionados, solicitudes de información a la Semarnat y la Conagua, testimonios yaquis, entrevistas a funcionarios, comunicados y notas de prensa realizados por la misión, y por el examen de las normas y resoluciones legales concernientes al proceso.

La MCO identifica que las violaciones a los derechos de la Tribu Yaqui se han profundizado ante un Estado mexicano que ignoró las recomendaciones para un proceso armónico con la resolución de la Corte, de modo que persiste el incumplimiento de información solicitada, el acueducto sigue operando, y se ha intensificado la campaña de criminalización contra voceeros y yaquis en general. Todo ello preocupa a las organizaciones nacionales e internacionales, pues de continuar estas medidas la situación coloca a los yaquis como pueblos en una alta vulnerabilidad con riesgo de exterminio cultural.

El informe representa un documento detallado de análisis, y es fundamental para dar a conocer las violaciones y los hechos que derivaron en

ellas. Sin embargo, en el presente trabajo nos ceñiremos a sus hallazgos con respecto al incumplimiento incuestionable del Estado mexicano en la consulta a la Tribu Yaqui. De esta manera se confirma la existencia de: 1) violación a la consulta previa; 2) violación a la consulta informada; 3) violación a la consulta libre, lo cual incluye graves violaciones a los derechos humanos, el uso indebido de la justicia penal contra voceros, la detención y el encarcelamiento arbitrario de Mario Luna y Fernando Jiménez, la violación al sistema de aplicación de justicia indígena y autonomía, y atentados que ponen en peligro la vida de integrantes del pueblo yaqui; y 4) violación a la buena fe, al impulsar una campaña discriminadora y acusatoria contra la Tribu Yaqui por negarse a compartir el agua con los ciudadanos de Hermosillo y por la operación ilegal del acueducto y los daños irreparables a derechos económicos, sociales y culturales. Al respecto el informe señala:

La consulta se está realizando con mala fe, pues se está dando en medio de la campaña de criminalización y miedo contra la Tribu Yaqui, a la que se suma otra de odio racial contra este pueblo indígena, que han sido impulsadas por el gobierno sonoreño a través de su control mediático. [...] Las campañas de criminalización y discriminación étnica y las agresiones y amenazas contra integrantes de la Tribu atentan contra su derecho a la vida, su integridad personal y su libertad, así como su derecho a la autonomía y a la libre determinación. Por su parte, la operación ilegal del acueducto lesiona sus derechos al agua, salud, alimentación, a su propio desarrollo, al territorio y goce de sus recursos naturales, a su cultura y su ambiente.

El informe «Una sentencia fallida» termina nuevamente con recomendaciones al Estado mexicano para encauzar la consulta y dar cumplimiento al fallo de la Corte. En caso de no realizarse, señala, no existen condiciones para retomar el proceso ni mucho menos para cumplir con la ejecución legal, lo que significaría un gran retroceso en futuras consultas, pues no hay garantía de que el Estado mexicano respete y haga valer las disposiciones legales de índole nacional e internacional en torno al derecho a la consulta y otros derechos vinculados. Las recomendaciones son:

- Poner fin a la campaña de criminalización contra la tribu y varias de sus autoridades y miembros: liberar a sus voceros presos y desistirse de las órdenes de aprehensión contra otros miembros de la comunidad.
- Respetar los sistemas normativos.
- Cese de agresiones contra sus manifestaciones y sancionar a quienes amenacen o coaccionen a algún miembro de la Tribu Yaqui.
- Suspender la operación del Acueducto Independencia.
- Prohibir la campaña de discriminación racial y étnica y sancionar aquellos mensajes destinados a descalificar su identidad indígena, así como a sus autoridades tradicionales.
- Entregar toda la información pendiente: actualizada y accesible.
- Respetar la decisión de la Tribu Yaqui, la cual debe tener un carácter vinculante para el Ejecutivo federal.

### **Conclusiones al proceso de consulta yaqui**

El trabajo de la MCO de la Tribu Yaqui es de suma importancia, pues inaugura la participación de la sociedad civil organizada en uno de los primeros procesos de consulta a un pueblo indígena en México; marca un precedente en el diseño metodológico para la observación; ofrece datos acerca de cómo se ha desarrollado el proceso, y muestra las inconsistencias que en la práctica se han cometido por parte del sistema de gobierno y que son contrarias a los avances que en materia de derechos indígenas se han aprobado a nivel internacional y nacional. Sin embargo, habría que señalar que una limitante de la MCO es justamente su carácter de «observadora»: primero, porque al ser imparcial solo puede denunciar las anomalías y no puede proponer cómo resolverlas, y segundo, porque debe ceñirse a los instrumentos jurídicos ya aprobados y no puede hacer críticas a los vacíos en el derecho a la consulta. Quizás esta sea tarea de otra instancia y no de la MCO, pero es necesaria la construcción de espacios de participación de la sociedad civil que sí puedan opinar a mayor profundidad en procesos como este.

Algunas observaciones con relación a las limitantes identificadas en la misión son las siguientes: los informes se realizaron con base en observaciones de reuniones entre la Tribu Yaqui y funcionarios de gobierno, entrevistas a expertos hídricos de la región y a líderes yaquis, y con el análisis de normativas vinculadas a la consulta; sin embargo, no se mencionan entrevistas a funcionarios responsabilizados ni se dan a conocer sus nombres, sus dependencias o sus cargos, o sea, se tiene una visión parcial del proceso. Esto representa una omisión, pues en caso de deslindar responsabilidades para posibles demandas, se requiere tener registro de las personas involucradas en un proceso de gran injusticia.

Si la Semarnat omitió desde el principio la consulta a la Tribu Yaqui para aprobar la MIA a favor de la construcción del acueducto, y si sigue reuente a proporcionar información, ¿debe seguir siendo un órgano encargado de aplicar la consulta? La posición ventajosa de la Semarnat en el proceso de consulta es descomunal: junto con la Conagua, son las instancias que proponen el proyecto las mismas que violan la ley, las encargadas de resarcir la culpa y paradójicamente también son las que deben organizar la consulta. Una consulta en estos términos no debería ser aplicada por ninguna instancia involucrada en el proceso, sino por una parte externa que, con participación de los grupos indígenas, señalara la metodología requerida para tomar en cuenta las particularidades culturales de los pueblos originarios y la(s) lengua(s) vernáculas.

La consulta tal como ha sido conducida viola los principios de libertad y buena fe que deben guiarla. Lo primero, porque si la Tribu Yaqui ha tomado la carretera como medida política de presión,<sup>22</sup> ha presentado demandas ante las instancias competentes y ha exigido la interrupción de la obra, es porque ya ha tomado una decisión en asamblea comunitaria que predica: «No al Acueducto Independencia». Este acuerdo, tomado ante la *comunila* (pueblo yaqui) en asamblea, según sus usos y costumbres, representa el resultado de una consulta interna organizada según sus particularidades culturales. Bajo esta lógica, la consulta interna yaqui ya ha sido

<sup>22</sup> El 6 de junio de 2013 la Tribu Yaqui inició un bloqueo intermitente en la carretera internacional número 15 México-Nogales a la altura de la comunidad de Vicam, interrumpida en Semana Santa de 2014 y reactivada posteriormente.

realizada, con libertad y de buena fe entre ellos mismos, de acuerdo con su tradición. ¿Por qué debe haber otra consulta organizada por quienes orquestan el despojo? Es posible señalar que promover y exigir la consulta, incluso por los mismos yaquis, responde a una estrategia política, pero esto representa un peligro, pues el acueducto sigue operando mientras el proceso de consulta se alarga.

En la consulta previa no solo deberían realizarse estudios de impacto ambiental como consecuencia del proyecto a ejecutar. Antes debería hacerse un diagnóstico de las condiciones integrales en que se encuentra la población (economía, salud, nutrición, empleo) y en las que se halla el territorio (tipo de propiedad, uso de los recursos naturales, actividades productivas, rezago del desarrollo y su valor como patrimonio cultural). Por otro lado, debe señalarse que la consulta informada es unidireccional: al ofrecer datos sobre el proyecto va de la institución a la comunidad; pero la comunidad no tiene canales para comunicar a las instituciones su propuesta respecto al uso de los recursos naturales involucrados en el proyecto. ¿Cuándo podrá la Tribu Yaqui «informar» a los poderes hegemónicos cuál es su proyecto de desarrollo? En estos términos, la consulta que se ofrece a los pueblos indígenas es contestataria, pero no inclusiva.

Las leyes deben ser modificadas para incluir los derechos de los pueblos indígenas, tanto en la Constitución como en leyes secundarias; por ejemplo, en la Ley de Aguas Nacionales, para incorporar a los representantes indígenas en los Consejos de Cuenca.

Los informes de la MCO permiten observar varios aspectos jurídicos, políticos y de exclusión en el caso del acueducto y la Tribu Yaqui, y contar con una visión crítica del proceso; sin embargo, esto sería estéril si no induce a proponer normativas más justas, incluyentes y de verdadera buena fe. En este sentido, la MCO y el resto de la sociedad civil habrían de ofrecer también un dictamen crítico que cuestione el modo como se ha realizado el proceso de consulta, y exigir que la Semarnat y la Conagua no participen en el proceso como organizadoras, sino como instancias que son parte del conflicto, para que, bajo la supervisión externa de una comisión encargada de organizar la consulta, se vean obligadas a entregar la información. Por otra parte, el papel de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los

Pueblos Indígenas (CDI) no debería ser solamente una especie de consultoría encargada del diseño, sino encargarse de registrar el proceso por el cual las comunidades se organizan para realizar la consulta interna, libre, informada, de buena fe.

Finalmente, queda en duda si las consultas a los pueblos indígenas por parte del Estado deben entenderse como la expresión de la libre determinación o, por el contrario, son una simulación para ocultar las demandas históricas de los pueblos indígenas que luchan por ejercer la autonomía. Más aún, persiste la duda sobre si el proceso de consulta, en los términos que se ha propuesto a la Tribu Yaqui, es únicamente un mecanismo más para legitimar el despojo.

### **Fuentes consultadas**

#### **CENTRO LEGAL DE DEFENSORES DEL MEDIO AMBIENTE**

- 2013 «Normas y principios del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional ambiental aplicables al caso de la Tribu Yaqui amenazada por el proyecto de construcción del Acueducto Independencia en el estado de Sonora, México, *Amicus Curiae*», febrero 2013 [fotocopias del original].

#### **COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH)**

- 2012 Recomendación núm. 37/2012 sobre el caso del proyecto «Acueducto Independencia» en el estado de Sonora, México: CNDH.

#### **COSSÍO, JOSÉ**

- 2013 «Derecho al agua y el conflicto Yaqui», *Derecho ambiental y ecología*, México: CEJA, pp. 9-11, disponible en <[http://www.ceja.org.mx/IMG/Derecho\\_al\\_agua\\_y\\_el\\_conflicto\\_Yaqui.pdf](http://www.ceja.org.mx/IMG/Derecho_al_agua_y_el_conflicto_Yaqui.pdf)> [consulta: 25/08/2014].

#### **FABILA, ALFONSO**

- 1978 *Las tribus yaquis de Sonora. Su cultura y anhelada autodeterminación*, México: Instituto Nacional Indigenista.

#### **GOBIERNO DE SONORA**

- 2010 «Decreto que crea un Organismo Público descentralizado denominado Fondo de Operación de Obras Sonora SI», *Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 3 de junio.

**Gobierno del Estado de Sonora**

- 2010 «Manifestación de Impacto Ambiental modalidad regional del proyecto 'Acueducto Independencia' que se presenta a consideración de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales», noviembre, Hermosillo: Fondo de Operación de Obras Sonora SI.

**GUTIÉRREZ RIVAS, RODRIGO**

- 2010 «El derecho al agua y su relación con el medio ambiente», en: *Derechos humanos y medio ambiente*, México: UNAM, pp. 123-143.

**JUZGADO CUARTO DE DISTRITO DEL CENTRO AUXILIAR****DE LA QUINTA REGIÓN EN CULIACÁN, SINALOA**

- 2012 Juicio de Amparo 461/2011, Culiacán.

**LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

- 1988 <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_050618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf)>.

**LUQUE, DIANA ET AL.**

- 2012 «Pueblos indígenas de Sonora: el agua, ¿es de todos?», *Región y Sociedad*, 3, Hermosillo: El Colegio de Sonora, pp- 53-89.

**MISIÓN CIVIL DE OBSERVACIÓN DE LA CONSULTA DE LA TRIBU YAQUI**

- 2014 «Informe preliminar del proceso de consulta a la Tribu Yaqui. A un año de la sentencia del Suprema Corte de Justicia de la Nación», disponible en <<http://observacionconsultayaqui.wordpress.com/2014/05/07/informe-preliminar-del-proceso-de-consulta-a-la-tribu-yaqui-a-un-ano-de-la-sentencia-de-la-scnj/>> [consulta: 18/08/2014].

**MISIÓN CIVIL DE OBSERVACIÓN DE LA CONSULTA DE LA TRIBU YAQUI**

- 2015 «Una sentencia fallida. El incumplimiento del gobierno mexicano de la resolución emitida por la SCJN en el marco de la consulta a la Tribu Yaqui», disponible en <<https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2015/02/informe-yaquisweb.pdf>> [consulta: 26/06/2015].

**MORENO, JOSÉ**

- 2013 «Trasvase de agua y conflicto ambiental en la cuenca del río Yaqui». *IV Coloquio de Geografía Ambiental: Contribuciones del pensamiento geográfico al Manejo de Cuencas*, 27 de agosto, Morelia: CIGA-UNAM.

**ONU-DH MÉXICO**

- 2011 *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de la implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*, México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

PROGRAMA DE APOYO A PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN  
E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA (PAPIIT)

- 2013 «Informe de los impactos provocados por la implementación del Acueducto Independencia a cargo del Estado de Sonora», elaborado por el proyecto Subalternidad, antagonismo y autonomía en los movimientos socio-políticos en México y América Latina, del PAPIIT, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN)

- 2013a Comunicado 153/2013, 7 de agosto, México: SCJN, disponible en <[http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/BOLET%C3%8DN\\_153-AGOSTO\\_ACLARACI%C3%93N-DE-SENTENCIA-ACUEDUCTO-INDEPENDENCIA\\_1a-SALA.pdf](http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/BOLET%C3%8DN_153-AGOSTO_ACLARACI%C3%93N-DE-SENTENCIA-ACUEDUCTO-INDEPENDENCIA_1a-SALA.pdf)> [consulta: 15/08/2014].
- 2013b Comunicado de Prensa de SCJN 094/2013, 8 de mayo, disponible en <<http://www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=2603>>.
- 2014 «Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas», México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TRIBU YAQUI

- 2013 *Carta abierta de la Tribu Yaqui a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, disponible en <<http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2013/02/Carta-p%C3%BAblica-yaquis-a-los-ministros-de-la-SCJN-FINAL-1.pdf>> [consulta: 20/08/2014].

VALENZUELA, ALEJANDRO

- 2013 «La lucha por el agua y los intereses históricos de la Tribu Yaqui», *Vicam Switch*, junio 24, disponible en <<http://www.vicamswitch.com/2013/06/la-lucha-por-el-agua-y-los-intereses-hitoricos-de-la-tribu-yaqui/>>) [consulta: 17/07/2013].



# Resistencia y resiliencia: del exterminio, recuperación y reconstrucción de la sociedad *comca'ac*

Ana Hilda Ramírez Contreras<sup>1</sup>  
José René Córdova Rascón<sup>2</sup>

## Introducción

El pueblo *comca'ac*,<sup>3</sup> originario del noroeste del país, pasó de tener una economía de subsistencia a la pesca comercial y los servicios turísticos, procesos que evidentemente han ido acompañados de una reorganización social. Retomamos el análisis de la vida cotidiana en el que privilegiamos el comportamiento (individual y colectivo) fuera de las instituciones formales, para arribar a una definición de comunidad que se entrecruza con la cultura y el medio ambiente. Utilizamos para ello los procesos de formación de las identidades particulares, haciendo de la comunidad un objeto problemático que permite el análisis a partir de su construcción desde realidades regionales. Revisamos las condiciones internas y externas que permitieron o favorecieron este cambio, siendo la intervención externa la que más ha propiciado el creciente interés por el control sobre los recursos significativos que, en este caso, son los recursos

<sup>1</sup> Doctorante en Antropología Social por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Subdirectora del Área de Protección de Flora y Fauna «Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui» de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas».

<sup>2</sup> Sociedad Sonorense de Historia.

<sup>3</sup> También conocidos como *seris* o *heris* en la época colonial a partir de la denominación de sus vecinos *pimas/oob*, en este trabajo usamos *comca'ac*, 'la gente', que también se ha transcrito como *kunkaak* o *comcaac*.

marinos, la fauna de la Isla Tiburón, los saberes tradicionales y más recientemente la minería.

Los *comca'ac* son un grupo, un pueblo, una sociedad inmersa en un proceso de reconfiguración, reformulación, reorganización y reinención, tras haber sido desde sus orígenes nómadas y cazadores-recolectores, y luego de haber vivido a la defensiva como guerreros férreos en defensa de los suyos ante el gobierno colonial y los gobiernos republicanos hasta principios del siglo xx. En la actualidad, habitan de manera «permanente» en dos comunidades continentales: Punta Chueca y El Desemboque, unidas al compartir su territorio cultural aunque separadas geográficamente, y en esta nueva situación replantean su ser, su identidad, y lo hacen a partir de su cultura, de sus prácticas, de sus recuerdos. Lo que ha cambiado poco —aunque con una disminución notoria— es su territorio, combinación de desierto y mar de donde obtienen su sustento diario, que abarca el canal del Infiernillo y la Isla Tiburón. Y es en este espacio donde este colectivo emerge y ofrece respuestas creativas a las demandas del mundo globalizado, que les son impuestas al igual que al resto del mundo.

Como señala Laura Valladares:

la actual fase posneoliberal está caracterizada por una enorme violencia, no solo económica y social, se trata de una violencia protagonizada por distintos actores sociales: por un lado la del Estado, que en nombre de la seguridad pública ha desplegado una estrategia policiaca y militar con la intención de controlar al crimen organizado y a las redes de narcotráfico que se han apoderado de vastos espacios, tanto territoriales como políticos (Valladares 2015:3).

La lucha contra el narcotráfico justifica la presencia del destacamento de marinos frente al poblado de Punta Chueca, donde la guardia tradicional ha asumido labores de patrullaje para impedir la depredación de los recursos pesqueros reconocidos oficialmente como patrimonio del pueblo *comca'ac*. Recientemente los jóvenes han realizado denuncias públicas de las labores de exploración minera en su territorio, ilegales por no contar con la anuencia de las autoridades tradicionales, agrarias o ambientales.

De noviembre [de 2014] a abril [de 2015], la mina La Peineta había extraído del territorio sagrado 300 toneladas de tierras, devastado al menos 31 kilómetros lineales de la reserva indígena y afectado el entorno natural del venado bura y el borrego cimarrón, especie sujeta a «protección especial» por la Semarnat. La zona de actividad minera se ubica frente a la punta norte de la Isla Tiburón —la más extensa en México— y paralela al canal del Infiernillo, donde conviven las más variadas especies marinas de todo el océano Pacífico (Martínez 2015:5-6).

Los jóvenes son los que han denunciado los actos ilícitos cometidos por los mineros, quienes se valieron de falsas promesas (de riqueza) para que los miembros de una familia de la comunidad les prestaran su respectiva credencial de elector para solicitar un amparo que permitiera a la minera realizar sus actividades sin el permiso de las autoridades tradicionales o agrarias internas.

A pesar de su aparente aridez y lejanía, el territorio *comca'ac* ha sido asediado en distintas épocas, por ejemplo, en la etapa colonial para la extracción de perlas, en el siglo XIX para la cría de ganado vacuno y la pesca de tiburón o de jaiba; ha resistido la instalación de granjas camaronícolas en sus esteros, y enfrenta ahora el embate de la exploración y explotación minera.

Y aunque el proceso de despojo y usufructo privado de los recursos en efecto no es nuevo sino algo estructural del sistema actual de producción, resulta cada vez más claro que la creciente acumulación de capital demanda una explotación y transformación mayor del entorno natural y social con implicaciones socio-ambientalmente desiguales y sinérgicas (Delgado 2013:10).

## **Nota metodológica**

La primera parte describe el componente biogeográfico a partir de documentos oficiales relacionados con el estatuto de protección de las islas del golfo de California y en especial de la Isla Tiburón, espacio central de la cultura *comca'ac*. Consideramos importante resaltar la diversidad ecológica del desierto de Sonora y la riqueza marina, ya que estos recursos forman

parte importante tanto de su cultura como la fuente de los conflictos interétnicos que han sobrellevado.

La segunda parte se basa en fuentes históricas publicadas, en especial versiones de primera mano de misioneros, militares y funcionarios coloniales, y fuentes secundarias como biografías y relatos históricos del periodo independiente hasta los últimos años del porfiriato, que muestran la larga serie de persecuciones y guerras públicas y privadas que llevaron al grupo casi a la extinción.

Para los acontecimientos del siglo xx hemos seguido a Luis Bourillon —cuya tesis de doctorado se apoya en el trabajo de campo del antropólogo William Neil Smith con los *comca'ac* en un periodo crucial de cambio social—, así como el trabajo de Margarita Nolasco publicado a fines de la década de 1960, y la investigación de Diana Luque y Antonio Robles que ofrece perspectivas teóricas interesantes sobre la relación entre naturaleza y cultura.

La información etnográfica sobre la guardia tradicional y el estado actual del gobierno tradicional proviene del trabajo de campo realizado desde 2011 por Ana Hilda Ramírez Contreras en la comunidad de Punta Chueca.

Utilizamos aquí el concepto de *resiliencia* como un concepto articulador del relato por ser un término que se originó en la ingeniería para definir la capacidad de ciertos materiales para recuperarse y retomar su forma original después de haber soportado cargas o fuerzas deformantes. Fue retomado por la psicología en el sentido de capacidad de recuperación después de un trauma o desastre; y por la ecología para referirse a la cualidad de los ecosistemas de absorber y adaptarse a los cambios manteniendo su capacidad funcional.

Este concepto apareció a finales del siglo xx en las ciencias sociales, sobre todo en la psicología social y la sociología, aplicado a comunidades humanas con capacidad de minimizar o sobreponerse a los efectos nocivos de catástrofes colectivas como la guerra, la violencia o los desastres llamados naturales y de entornos desfavorecidos o carenciales.

Se habla de resiliencia como estabilidad, es decir, la resistencia al cambio o la capacidad de permanecer frente al impacto de situaciones negativas o de mantener la competencia después de asimilar daños de cierta

magnitud; mientras que en el sentido de recuperación se refiere a la capacidad de volver al estado original después de una alteración notable.

En este trabajo la asumimos como transformación. Según Juan de Dios Uriarte Arciniega,

La resiliencia como transformación implica una dimensión más compleja, según la cual las personas son capaces de resistir, proteger su integridad a pesar de las amenazas, y además salir fortalecidas, transformadas positivamente por la experiencia. Incluye los procesos de regeneración, reconversión, reorganización personal y, en su caso social, la apertura a las nuevas oportunidades surgidas a raíz de la crisis (ecológicas, industriales). Esta perspectiva enfatiza las capacidades de las personas para la adaptación a los cambios, la capacidad de aprender, la creatividad, la orientación hacia el futuro, las fortalezas y oportunidades, más que los peligros y las debilidades. En algunos casos los desastres pueden llegar a ser oportunidades para cambiar o mejorar las deficientes condiciones de vida de los afectados (Uriarte 2013:9).

No se trata de ninguna manera de un revisionismo ramplón que busque las ventajas evolutivas de la presión y la violencia ejercida sobre los *comcaàc* y el resto de las poblaciones originarias, sino de reconocer la capacidad de este grupo para reorganizarse, mantener su identidad y sus prácticas culturales en un entorno adverso que dura hasta la fecha.

### **Escenario/ubicación**

El antiguo territorio de los *comcaàc* o seris constaba de la zona desértica y las playas de la costa de Sonora, desde Caborca hasta Guaymas; y hacia el interior del continente iban más allá de la ciudad de Hermosillo, a cien kilómetros de la costa. A través del tiempo han hecho una defensa férrea de su territorio y de su propia existencia frente a políticas que han ido desde las de exterminio<sup>4</sup> hasta las indigenistas en sus diferentes etapas y las que

<sup>4</sup> El gobierno colonial, con el apoyo de los jesuitas, aprobó una política de expulsión a las islas del Caribe a partir de 1750 y un siglo después el estado de Sonora aprobó, en 1850,

viven en la actualidad, de un mundo globalizado y neoliberal. Es importante mencionar que los esfuerzos de los españoles y su empresa evangelizadora en la Nueva España fracasaron en su intento por imponerles la religión católica, lo cual marca una diferencia significativa con respecto a los demás pueblos indígenas del país.

El territorio *comca'ac*<sup>5</sup> se ubica en el área del golfo de California, considerada una de las regiones más diversas y ricas del mundo en cuanto a su flora y fauna marina y terrestre. Su localización geográfica está entre los paralelos 28° 50' y 29° 20' de latitud norte y los meridianos 111° 40' y 112° 40' longitud oeste, lo que comprende un área de 6100 km<sup>2</sup>. Su territorio abarca un área continental en la que se localizan las comunidades de Punta Chueca y El Desemboque, más un área marina que comprende la Isla Tiburón y su litoral continuo. Entre el continente y la isla hay una zona intermedia denominada canal del Infiernillo, una zona de rica productividad marina que también es parte, en forma exclusiva, de su territorio tradicional. Por otro lado, la propiedad continental del territorio tradicional abarca una superficie de 91332 hectáreas que les fueron dotadas en 1970; la porción marina, que incluye la Isla Tiburón y el canal del Infiernillo, comprende 120756 hectáreas. Limita al norte con el poblado de Puerto Libertad, al sur con Bahía Kino, al este con la Sierra Kunkaak y al oeste con el Mar de Cortés.

En 1963, la Isla Tiburón fue declarada zona de reserva natural y refugio de aves migratorias y de la fauna silvestre; el 11 de febrero de 1975, el gobierno federal otorgó a la tribu seri el derecho de usufructo exclusivo sobre el litoral de la Isla Tiburón y el canal del Infiernillo. Este derecho implica una concesión exclusiva pesquera, que a la vez permite al pueblo *comca'ac* defender el área concesionada. Su territorio se organiza en cuatro jurisdicciones: la Isla Tiburón, el canal del Infiernillo como concesión, y los ejidos El Desemboque, perteneciente al municipio de Pitiquito, y Punta Chueca, que forma parte del municipio de Hermosillo.

el decreto 122, que ofrecía una recompensa en metálico por la presentación de las cabelleras u otras pruebas físicas de la muerte de individuos seris.

<sup>5</sup> «El territorio es la columna vertebral, son los brazos [...] el aire son las venas, el mar es la sangre para nosotros, la isla es el corazón [...] si el corazón del hombre falla muere inmediatamente. Así nosotros, si perdemos la isla, el pueblo seri se derrumba».

La Isla Tiburón se localiza en la región de las grandes ínsulas del golfo de California, en la costa norte del estado de Sonora; se ubica en el municipio de Hermosillo; mide cerca de 47 km de largo y 24 km de ancho, con una superficie de 120 756 hectáreas. Es la isla más grande del territorio mexicano, presenta zonas importantes de ocurrencia de especies en peligro de extinción, endémicas, con hábitats poco perturbados, áreas de reproducción y crianza de especies marinas, áreas de anidación y zonas de alta productividad biológica. Se encuentra a unos 134 km al noroeste de Hermosillo (107 km de carretera a Bahía de Kino y 27 km de terracería al poblado de Punta Chueca donde vive la comunidad *comca'ac*).

Para ingresar a la isla se embarca desde la comunidad de Punta Chueca para atravesar el canal del Infiernillo por 2 km aproximadamente desde el macizo continental, en un trayecto con duración de alrededor de 15 minutos cuando el mar está en calma. [...] Esta tierra ha sido ocupada y recorrida por los *comca'ac* desde antes de la conquista [para] satisfacer sus necesidades básicas de alimento. Actualmente los beneficios han sido económicos y de desarrollo cultural de las nuevas generaciones.

Dentro de la reserva existen tres campamentos de la Secretaría de Marina, uno ubicado al norte en el Tecomate y [otro] al sur en Las Cruces, ambos abandonados, solo existe uno permanente establecido en Punta Tormenta, en la parte este de la isla [...] Este destacamento representa un total aproximado de 20 personas que son relevadas cada 30 días. También existen campamentos pesqueros localizados sobre todo en la parte sur y suroeste de la isla; estos, al igual que el destacamento de la Marina, no cuentan con servicio de energía eléctrica, drenaje, agua entubada o servicios de salud.

La Isla Tiburón fue entregada por el gobierno federal mediante Decreto Presidencial en 1975 como un «patrimonio propio» (DOF 1975). [Los nativos lo consideran un] lugar sagrado y de sustento para sus familias tanto de aguas circundantes como de tierra firme, con actividades de recolección de frutos y semillas, así como de caza y pesca. La isla [está inscrita en el] Registro Agrario Nacional como régimen comunal propiedad de la tribu *comca'ac*. También está ante la Semarnat dentro del Programa de Conservación, Manejo y Aprovechamiento de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva para el Sector Rural como Unidad para la Conservación, Manejo y Aprovechamiento Sustentable “Bienes Comunales Isla Tiburón” (Ingeniería Forestal s./f.:1-2).

## De gigantes y misioneros

Los primeros europeos que se aventuraron por el desierto de Sonora o navegaron por el golfo de California tuvieron contactos escasos con los seris. No fue hasta el siglo xvii que la pesquería de perlas en las islas del golfo y el avance de las misiones jesuitas en el continente aumentaron la intensidad y la frecuencia de esos contactos (Bowen 2000).

La evidencia arqueológica indica que los seris ocupaban la costa central de Sonora y las islas Tiburón y San Esteban desde los primeros siglos de nuestra era (Bahre 1967; Bowen 1976). Los seris navegaban las aguas del golfo de California en balsas hechas de carrizo, impulsadas con remos de dos paletas, y capturaban tortugas marinas y otras especies. En tierra, la caza con arco y flecha y la recolección de frutos, hierbas y semillas cubrían sus necesidades básicas, junto con la recolección de moluscos, como almejas y ostiones, en las zonas intermareales.

Con alimentos y fuentes de agua escasos y temporales, se organizaban en grupos familiares relativamente flexibles, con territorios de límites porosos y frecuentes intercambios, al parecer no siempre pacíficos, entre los de la misma tradición cultural y con sus vecinos agricultores.

Andrés Pérez de Ribas, misionero jesuita entre mayos y yaquis, relataba así lo que había oído de los seris en 1645:

Hay noticias de gran gentío de otra nación, que llaman Heris. Es sobremanera bozal, sin pueblos, sin casas ni sementeras. No tienen ríos, ni arroyos, y beben de algunas lagunillas y charcos de agua; sustentanse de caza, aunque al tiempo de cosecha de maíz, con cueros de venado, y sal que recogen de la mar, van a rescatarlo a otras naciones. Los más cercanos destos a la mar también se sustentan de pescado; y dentro de la misma mar, en isla, se dice que habitan otros de la misma nación, cuya lengua se tiene por difícilísima sobremanera... Este tan peregrino género de gente, es mucho menor en número que las [naciones] labradoras, y con tal modo de vivir están más contentos que si tuvieran los haberes y palacios del mundo.

Los españoles distinguían seis grandes grupos o bandas: seris, tepocas, salineros, tiburones, guaymas y upanguaymas. A mediados del siglo xx se

hicieron esfuerzos por identificar estos grupos con los nombres nativos que todavía se recordaban, sin mucho éxito. Ya en el siglo XVIII, el visitador cuestionaba que «esos nombres y abultados apelativos no distinguían nación, sino patrio suelo, residencia, vecindad o ranchería» (Pérez de Ribas 1675:367).

Los seris hostilizaron a las nuevas misiones establecidas por los jesuitas, entre los pimas, en los límites de su territorio tradicional, para adquirir productos que antes obtenían por intercambio o para romper la alianza entre pimas y españoles (Mirafuentes 2006).

A partir de 1759, luego de tres campañas militares, la estrategia española incluyó el establecimiento de una misión en el bajo río San Miguel a casi 150 kilómetros de la costa. El misionero Juan Fernández relataba así a su provincial los avances de la nueva misión de Santa María del Pópulo:

La nación de los que al presente están no es muy numerosa sino poca. He bautizado con chicos y grandes más de ciento treinta. Todos los bautizados y los no bautizados están juntos en el dicho valle. Han hecho ya algunos sus casitas y los demás las van haciendo. Hiciéronme a mí un aposentito en el dicho sitio. Todos hicieron sus siembras de maíz que les dí, que para ganarles la voluntad fue necesario ganarles por la boca, y darles de comer (Sheridan 1999).<sup>6</sup>

En 1683, el padre Fernández fue trasladado a otra misión y los seris abandonaron el pueblo y regresaron a su modo de vida tradicional, hasta que en 1688 se le encargó al alemán Adamo Gilg la tarea de buscar a los bautizados sobrevivientes de la primera misión y reclutar nuevos pobladores con la ayuda de militares españoles.

Además de doctrinas y prácticas religiosas, la misión enseñaba nuevos hábitos de vestimenta, alimentación, vivienda, trabajo y nuevas formas de organización política:

Pero ahora tienen una policía que aprendieron de los españoles y que consiste que en cada pueblo un juez domina sobre todos y tiene otros oficiales bajo su mando, los cuales llevan como signo de su poder un bastón y han sido

<sup>6</sup> Juan Fernández, S.I. a Tomás Altamirano. Ures, 7 de octubre de 1679. Archivum Romanum Societati Iesu. Roma, 17, folio 409.

nombrados por los españoles. En cambio, el misionero nombra todos los fiscales y los que ayudan a administrar la iglesia (Montané 1996:158).

Los tepocas, establecidos en la nueva misión de Magdalena, se quejaron con el capitán Juan Bautista Escalante de los ataques y los robos de ganado que les hacían los *comca'ac* llamados salineros. En consecuencia, en 1700 Escalante organizó una partida con dos soldados españoles, setenta tepocas y veinte ópatas de Tuape para perseguir a los salineros en una expedición que lo llevó por el desierto invitando a las misiones y amenazando a los *comca'ac* que encontraba. Escalante envió mensajeros a los *comca'ac* que seguían en sus campamentos, pero no obtuvo respuesta positiva a su invitación:

allí estaba presente uno de los embajadores llamado Ucadlacus, quien dijo que había dado mis recaudos a los dichos salineros según y como, y que no hicieron caso, diciendo que por ahora no querían venir, que si en algún tiempo les diera la gana vendrían; antes sí, que ahora tenían asentadas paces con los guaymas gentiles [ilegible]. Y así mismo los seris de las salinas son los rebeldes cuarenta y cuatro familias, y de los seris de la Isla que son veinte y cuatro familias, que también se hallan muy enojados contra los soldados, que no quieren salir hasta vengarse (Sheridan, 1999: 95).<sup>7</sup>

La explotación de las perlas en Punta Tepoca en el continente, y en la bahía de Tecomate, en la Isla Tiburón, generó nuevos roces con los españoles y les dio un motivo económico para buscar la expulsión de los *comca'ac* de la isla. El gobernador Agustín de Huidobro lo intentó en 1729 sin haber podido cruzar el canal, y en 1735 Juan Bautista de Anza logró llevar soldados, indios auxiliares y caballos para hacer una campaña en la isla aunque sin lograr su intento de despoblarla (Sheridan 1999:122).

Santa María del Pópulo y Magdalena de los Tepocas seguían activas con muchas dificultades entre los mismos *comca'ac* y con los colonos y los rancharos, que aumentaron con el establecimiento, en sus cercanías, del presidio de San Miguel de Horcasitas, en 1749 (Moorhead 1975). Los soldados y

<sup>7</sup> Diario del alférez Juan Bautista Escalante, 1700.

los colonos que los acompañaban arrebataron tierra a las misiones y obligaron a los indios a trabajar para ellos, provocando nuevos resentimientos y rencillas.

José Rafael Rodríguez Gallardo empezó a deportar a los *comca'ac* capturados como trabajadores forzados a obrajes o fábricas del centro de la Nueva España, lo que recrudeció las represalias y la violencia. Un perdón especial del virrey permitió que ochenta familias regresaran a las misiones, pero al año siguiente Rodríguez Gallardo planteó como única solución posible la expulsión de todos los *comca'ac* no solo a Nueva España sino a las islas del Caribe, como Cuba, para impedir su retorno (Sheridan 1999:139).

Los *comca'ac* de las misiones de Cucurpe, Tuape y Pópulo fueron arrestados sin que haya noticia del destino de los hombres. Las mujeres fueron enviadas a lugares tan lejanos como Guatemala. Esa política de exterminio acrecentó la violencia y transformó las correrías de pequeños grupos en una guerrilla generalizada (Sheridan 1999:141).

Nuevas campañas a finales del siglo XVIII llevaron a los *comca'ac* a aliarse con otros grupos de indios escapados de las misiones, y establecieron un centro de resistencia en la Sierra Libre. En 1781, el comandante de la Provincias Internas, Teodoro de Croix, confiesa al ministro de Indias, José de Gálvez, que la campaña contra los seris era demasiado para él (Moorhead 1975:86).

La guerra de Independencia debilitó a las fuerzas del presidio que perseguían a los *comca'ac*, quienes por su parte mantenían una guerra continua contra los asentamientos y asediaban a rancheros y viajeros que se aventuraban por su territorio, que para entonces incluía el importante camino entre Guaymas y El Pitic.

El establecimiento del Rancho Costa Rica en la zona de Siete Cerros, en 1844, aumentó los motivos de fricción al estar en el centro del territorio *comca'ac*. Su propietario trató de acabar con los campamentos *comca'ac* sin importar si habían tomado su ganado o no. Incapaz de armar la defensa, el gobierno del estado ofreció una recompensa a quienes presentaran pruebas de haber matado un *comca'ac*; este ordenamiento tuvo corta vigencia.

También en 1844, Pascual Encinas estableció una hacienda en el paraje Kess-ke-Nex, cerca de Siete Cerros, en el corazón del territorio *comca'ac*. Los pobladores aceptaron trabajar a cambio de alimentos en el rancho de Encinas, pero la mayoría regresó a sus campamentos cuando se dieron cuenta de que el patrón esperaba que trabajaran todos los días.

Entre 1850 y 1865, Pascual Encinas y sus vaqueros disparaban contra los *comca'ac* que veían, y eran a su vez atacados por ellos. Este enfrentamiento constante, aunque de baja intensidad, redujo el territorio controlado por los *comca'ac* a las islas Tiburón y San Esteban, además de una estrecha franja costera frente a las islas. A causa de esta persecución, la población se redujo en más de la mitad en esta época, y llegó a su punto más bajo de alrededor de 200 personas (Thompson 1989).

Rafael Izábal era quizá el menos brillante de los jefes del triunvirato que gobernó Sonora en el porfiriato. Mientras Ramón Corral llegaba a la vicepresidencia y Luis Torres obtenía glorias militares, Izábal realizó una expedición contra los *comca'ac* a finales de 1904 y principios de 1905.

La guerra del Yaqui y la expulsión a Yucatán estaban en su apogeo, y algunos yaquis buscaron refugio con los *comca'ac*. Con ese pretexto, Izábal organizó las fuerzas estatales y, con apoyo de particulares y un buque de la marina de guerra, emprendió su expedición a la Isla Tiburón. Desembarcaron el 24 de diciembre de 1904, y empezaron a buscar a los *comca'ac*. Capturaron a varias mujeres y niños a quienes exigieron que entregaran a los rebeldes. Las mujeres regresaron con las manos de los yaquis muertos, como había pedido el gobernador. Los hombres que llegaron detrás de ellas fueron embarcados y distribuidos como trabajadores forzados en algunas haciendas. El periodista Federico García y Alva relataba así las consecuencias de la campaña:

Pero lo que ya es un hecho es que la Isla del Tiburón ha sido desalojada de su sanguinaria tribu merced a la expedición dirigida por el Sr. Gobernador Izábal y que está ya agregada a los centros de garantías y de movimiento. De hoy más, la sombría silueta del seri no se cruzará por aquellas áridas playas ni traspondrá su planta por aquellas agrestes montañas; y quizá no pase mucho tiempo

sin que el sol de la civilización y la estrella del progreso brillen en aquella isla de memoria tan funesta (García y Alva 1907).

La persecución militar expulsó a los *comca'ac* del territorio continental, obligándolos a replegarse cada vez en la Isla Tiburón, a donde regresaron los sobrevivientes de los ataques, disminuyendo la población al punto de hacer insostenible la estructura de bandas como unidades viables en territorios estables y definidos.

En algún momento de finales del siglo XIX, el sistema de bandas se colapsó, y ante la necesidad mutua y la amenaza de la extinción, los individuos que quedaban flexibilizaron sus identidades de origen y se fusionaron en un único grupo. No existen documentos sobre los detalles por los cuales atravesó este proceso de formación de un solo grupo. Sin embargo, es fácil advertir la enorme dificultad que representó el haber reafirmado sus identidades particulares para consolidar como grupo, lo cual determinó en gran medida muchas de las fracturas e incongruencias que todavía hoy emergen dentro de la vida cotidiana seri, y por tanto esto puede considerarse incluso como un proceso inacabado cuyas huellas permean las derivas individuales de su sociedad (Rentería 2007:13).

## **El renacimiento**

Los sobrevivientes de las guerras y las persecuciones que se habían refugiado en la Isla Tiburón empezaron a regresar al continente a sus campamentos de pesca y a asociarse con pescadores mestizos en la captura de tiburón y totoaba, una asociación donde ellos aportaban su conocimiento del medio marino y los mestizos la tecnología pesquera como pangas de madera, sedales, anzuelos y arpones de metal.

William Neil Smith, antropólogo de la Universidad de Arizona, visitó con frecuencia a los *comca'ac* entre 1945 y 1967, y registró los cambios culturales que observaba en el grupo y la influencia de factores externos como los citados. Sus notas y diarios de campo forman parte de las

Colecciones Especiales de la Biblioteca de la Universidad de Arizona, y son la base del relato de este periodo que hace Luis Bourillon y que seguimos en este texto.<sup>8</sup>

Dos elementos importantes marcaron una nueva fase de interacción entre los seris y «los blancos» en estos años: primero, el establecimiento del Kino Bay Sportsman's Club; y segundo, el inicio de la participación de los seris en la pesca comercial.

El Kino Bay Club fue establecido en 1926 por el promotor norteamericano Yates Holmes, y durante su corta existencia atrajo un gran número de turistas norteamericanos a Bahía Kino. El Club fue muy popular durante la prohibición del alcohol en Estados Unidos, ya que ofrecía oportunidades sin paralelo para la cacería, la pesca y la exploración [y muy probablemente para beber alcohol] (Bourillon 2002:31).

Hacia 1927, una gran parte de los *comca'ac* sobrevivientes establecían sus campamentos de invierno en Bahía Kino, cerca de las instalaciones del club, donde aprovechaban los regalos de los visitantes y la oportunidad de canjear o vender artesanías para obtener ropa, herramientas o dinero a cambio de posar para fotografías. La crisis económica de 1929 provocó el cierre del club en 1932, pero otros procesos de cambio estaban en marcha.

Su vinculación con la pesca comercial inició también hacia 1926, cuando Roberto Thompson Encinas, sobrino de Pascual Encinas, empezó a cambiar pescado por ropa y alimentos en Bahía Kino, para venderlos en Hermosillo; como señala William Neil Smith:

Este fue el inicio [...] de la economía seri basada en la pesca. Por primera vez, estos indios tenían la posibilidad de hacer un uso eficiente de su medio ambiente al establecer una relación monetaria razonable, de compra-venta con los mexicanos. Esto mejoró grandemente las condiciones de vida de los seris y alteró considerablemente la actitud de los mexicanos hacia estos indios (Bourillon 2002:34).

<sup>8</sup> Una breve semblanza de William Neil Smith y el contenido de sus papeles pueden consultarse en la página web Arizona Archives Online: <<http://www.azarchivesonline.org/xtf/view?-docId=ead/uoa/UAMS316.xml>>.

A partir de 1930, la población mexicana o mestiza empezó a crecer en Bahía Kino, al punto de que en 1939 superaban a los seris en una proporción de ocho a uno, y las influencias culturales negativas empezaron a pesar en la cultura seri y en las relaciones interétnicas

Según Smith la identidad cultural y étnica de los seris empezó a mostrar signos de desintegración muy serios, evidenciados en el consumo de drogas y alcohol. Además, la prostitución dio lugar a la producción de un pequeño número de niños mestizos ilegítimos. Las enfermedades venéreas se introdujeron entre los seris por esta vía (Bourillon 2002: 35).

En 1935, el gobierno federal reservó la pesca comercial a las cooperativas de pescadores. En Bahía Kino, Jesús Solórzano, un comerciante de pescado que se presentaba como indígena de Colima, se había ganado la confianza de los seris como para organizar una cooperativa pesquera; así, el 29 de noviembre de 1938 se estableció en Bahía Kino la «Sociedad Cooperativa de Pescadores de la Tribu Seri, S.C.L.» (Bourillon 2002:36).<sup>9</sup>

De acuerdo con Smith, después de un año de tratar de manejar la cooperativa seri en Bahía Kino, se hizo evidente para Jesús Solórzano que iba a ser imposible mantener una fuerza de trabajo *comca'ac* unida ante la competencia de otros compradores de pescado en la zona. Así, en el invierno de 1940-1941 tomó la decisión de mover la base de la cooperativa unos cien kilómetros al norte de Bahía Kino, a un antiguo campo pesquero en el delta del río San Ignacio, llamado El Desemboque. Este lugar era el antiguo campamento seri Haxöl Ihoom y había sido ocupado por pescadores japoneses en los años treinta (Bourillon 2002:37).

El pueblo de El Desemboque inició como una comunidad modelo donde los seris, con el dinero que obtenían de la pesca, podían adquirir productos de calidad en la tienda de Jesús Solórzano. Los seris eran dos tercios de la población y estaba prohibida la venta de mezcal y marihuana. La cooperativa construyó un cuarto frío y ahí se instaló una escuela primaria federal. Solórzano reinvertía sus ganancias en el pueblo pensando recoger

<sup>9</sup> Los estatutos de la cooperativa pueden consultarse como anexo de Bourillon (2002).

beneficios mayores a largo plazo al mantener su control sobre la pesca y el comercio.

En abril de 1943, el gobernador Abelardo L. Rodríguez realizó una visita de cuatro días a El Desemboque, a invitación de Jesús Solórzano, quien buscaba nuevas inversiones; sin embargo, la visita terminó mal cuando un grupo de *comca'ac* irrumpió para exigir que se les dotara de barcos pesqueros de 12 toneladas. El gobernador se negó y empezaron a insultarlo y a denunciar a Solórzano como explotador.

Después de este incidente, El Desemboque dejó de expandirse. Los compradores de pescado que le hacían competencia a Solórzano aprovecharon su desprestigio y empezaron a disputarle el control del Desemboque. Aparecieron vendedores de mezcal y marihuana y se beneficiaron de la política de indiferencia del gobierno. Empezaron a surgir riñas y disputas, y para 1947 la cooperativa se había desintegrado. Arruinado, Solórzano abandonó la región en 1948 (Bourillon 2002:39).

En 1951 llegaron a El Desemboque Edward y Mary B. Moser, misioneros del Instituto Lingüístico de Verano, quienes se asentaron con la tarea de traducir el Nuevo Testamento y se ganaron el respeto de la comunidad mediante regalos periódicos de medicinas, ropa, comida y otros artículos, un comportamiento que los *comca'ac* habían aprendido a esperar de los visitantes de los Estados Unidos. Los cuáqueros empezaron a operar una escuela y otras actividades de desarrollo como el Comité de la Sociedad de los Amigos. En esos años también llegaron misioneros de la Iglesia Apostólica de la Fe en Cristo Jesús, a la que aún pertenecen muchos *comca'ac*. Estos misioneros establecieron una relación especial con los pobladores, ya que su interés no era comercial y sus fuentes de apoyo eran independientes del gobierno mexicano, como señala William Neil Smith:

La intervención de los americanos, sobre una base idealista en vez de económicamente competitiva, resultó ser crecientemente importante en la situación del contacto cultural entre seris y mexicanos en años recientes... ya que los americanos, en su mayor parte, apoyaban la individualidad seri y su derecho a la expresión de su cultura nativa, y se oponían naturalmente a las influencias desmoralizantes que el

periodo de Kino indicaba resultarían en una destrucción forzada del orgullo nativo. Al tomar una actitud solidaria y amigable hacia los indios y su cultura, sin advertirlo habían aumentado el nacionalismo seri. Los indios sentían que, en el caso de una confrontación importante entre los seris y los mexicanos en el área, ellos podían contar con el apoyo de los americanos para sostenerlos (Bourillon 2002:44).

Sin embargo, no todas las influencias fueron positivas; y junto con un renovado orgullo étnico, buena parte de la población tuvo una conversión al cristianismo evangélico a finales de los años cincuenta, gracias a los esfuerzos de los tres grupos misioneros, y pasaban gran parte del tiempo en largas ceremonias en el templo. Por su parte, cerca de un tercio de la población se mostró indiferente a esta nueva obsesión, así que para evitar el acoso misionero por la práctica de cantos, ceremonias y el uso del vestido tradicional o el consumo de alcohol, decidieron abandonar El Desemboque para asentarse en el campo de Punta Chueca, unos sesenta kilómetros al sur, a treinta kilómetros de Bahía Kino.

### **Dotación ejidal y nueva cooperativa**

A mediados de la década de 1950, el Instituto Nacional Indigenista (INI) hizo un estudio sobre las condiciones en las que se encontraba el pueblo *comca'ac*, y en 1957 otorgó algunas embarcaciones a la comunidad indígena, lo cual estableció de nuevo la cooperativa, pero ahora con la iniciativa de capacitar a la comunidad *comca'ac* en el manejo técnico-administrativo. El 2 de julio de 1958 se obtuvo de la Secretaría de Comercio la autorización al grupo *comca'ac* para que realizara su actividad pesquera a través de la Cooperativa de Producción Pesquera Seri, S.L.C. (Santillán 1993:102). La cooperativa fue operada durante este tiempo por el INI, que se encargó de la capacitación para que pudiesen reparar las embarcaciones de madera y los motores fuera de borda. La organización y el buen manejo de la cooperativa rindieron sus frutos, pero se descuidó la comercialización del producto, y la venta fracasó. El INI decidió retirarse, por lo que de nuevo la cooperativa quedó sin apoyo técnico-administrativo. Con ventaja otra vez, los armadores hicieron suya la administración

del dinero y los bienes materiales que la comunidad indígena *comca'ac* recibió de la instancia federal, fueron mal utilizados y la cooperativa pudo subsistir hasta 1974, cuando nuevamente quebró.

Podemos decir que una vez que se asentaron y tuvieron un lugar un tanto más fijo, su territorio se fue reestructurando, al igual que ellos como grupo, lo cual fue un efecto significativo de las políticas dirigidas a esta región del golfo de California para la explotación marina, región en la que se localizan las dos comunidades indígenas *comca'ac*: Punta Chueca y El Desemboque. Pero como se mencionó líneas arriba, esta reestructuración territorial transformó sus actividades económicas, ya que dejaron de ser cazadores-recolectores (nómadas) para ser pescadores y artesanos.

A partir de que se hizo pública oficial y legalmente la creación del ejido El Desemboque y su anexo Punta Chueca, en el estado de Sonora, por resolución presidencial publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de noviembre de 1970, la tribu seri fue dotada con 91322 hectáreas de terreno que tradicionalmente ha sido ocupado y recorrido por ellos. Esta dotación pretendía satisfacer las necesidades económicas y reconocerles y entregarles su territorio tradicional.

Del territorio que les fue dotado por el gobierno federal, al ejido le corresponde la costa de uso común. El acto tuvo varias implicaciones: por una parte, se deslindó legalmente y con exactitud la propiedad de los seris (con las limitaciones que trae consigo la propiedad ejidal), con la cual han podido hacer valer sus derechos y enfrentar las continuas invasiones; por otra parte, en ese mismo proceso se legitimó la reducción de casi dos terceras partes del territorio tradicional, donde los seris no volvieron a tener ningún tipo de injerencia (Luque 2006:172).

Esta dotación incluyó la Isla Tiburón, pues en los considerandos se enunciaba que «ha sido aprovechada por la tribu seri como territorio de recolección y punto de apoyo para la pesca considerándola como parte integrante de un patrimonio cultural heredado de los primeros pobladores seris, que se establecieron en esa región», pero el reconocimiento legal y la dotación no se lograron hasta cinco años después, cuando gestionaron ante el entonces presidente Luis Echeverría la restitución legal de la Isla Tiburón y la exclusividad en el aprovechamiento del canal del Infiernillo.

La Isla fue restituida como «propiedad en bienes comunales», con 120 000 hectáreas:

Artículo primero. Única y exclusivamente los miembros de la Tribu Seri y los de la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, S.C.L. podrán realizar actos de pesca, aquellos para especies no reservadas y los socios de la segunda también para las reservadas en las aguas de los esteros y bahías a que se refiere el sexto. Considerando el presente decreto con excepción de la pesca deportiva.

Artículo tercero. La comunidad Seri, y la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, S.C.L. «Comunidad Seri», quedan obligados a permitir sin limitación alguna el libre tránsito de embarcaciones, personas, animales o cosas sobre las aguas de los esteros y bahías, así como a respetar todas las disposiciones relativas al régimen de la Zona Federal de los litorales a que se refiere esta Resolución (DOF 11/02/1975; Luque 2006:173).

La restitución del territorio, en especial de la Isla Tiburón, causó mucha inconformidad en la región. Esta dotación de territorio los encuentra ya asentados en dos comunidades, ya se dedicaban a la pesca y esto les ofrece la oportunidad de decidir las vías de su desarrollo. En 1975, el gobierno federal y del estado de Sonora deseaban impulsar el desarrollo de los recursos disponibles, tanto en el terreno ejidal como en la Isla Tiburón en beneficio de la tribu, para lo cual se necesitaba establecer un programa de acción que incluiría la construcción de escuelas, centros de salud y caminos que recorrieran el territorio ejidal, así como servicios de agua, drenaje, electricidad, museos, zoológico, albergues, hoteles, muelles y la necesaria industria ejidal, la explotación pesquera y el cuidado y la vigilancia de la fauna y la flora de la región y de la isla.

Así, como resultado de las gestiones del gobierno del estado de Sonora y del interés mostrado por la Universidad de Sonora por participar en las actividades que tendieran al desarrollo integral de los *comcaàc*, se creó una Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri que estuvo integrada por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Obras

Públicas, Educación Pública, Presidencia, Reforma Agraria y Turismo. También formaron parte de la comisión el Instituto Nacional Indigenista, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Como presidente de la comisión estaba Carlos Armando Biebrich, gobernador de Sonora. Inició sus trabajos en 1974 y realizó el Plan de Desarrollo de la Tribu Seri. Al año siguiente se invirtieron recursos en la comunidad como nunca antes había recibido otro pueblo indígena (Luque 2006:173).

Fue así como se construyó, en los dos poblados, infraestructura de agua potable (que pronto dejó de funcionar), electricidad (que durante varios años solo funcionó en Punta Chueca), vivienda (de bloc de cemento y techo de asbesto), escuela, casa del maestro, centro de salud y casa del médico, además de una sala de exhibición de artesanías en Bahía de Kino, del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart). Con el sello distintivo del populismo del gobierno de Echeverría, el INI empezó su participación en las comunidades, junto con otras instituciones, en apoyo al desarrollo de los indígenas, pero esta política sin planificación ni fundamento estaba condenada a solo cumplir los objetivos de un programa sexenal, pero sin llegar a ser un apoyo real a los pueblos indígenas, ni lograr incidir en los gobiernos estatales para que crearan nuevas políticas y leyes necesarias para la integración de estos grupos marginados.

La restitución del territorio implicó la intensificación de las relaciones con el Estado mexicano. Ahora el territorio quedaba bajo la legalidad de la política agraria nacional. Dicha institución les exigía a los ejidatarios que nombraran un «comisario ejidal». A los comuneros de la isla se les pide un «presidente de los bienes comunales», quien queda reconocido como el Gobernador Tradicional, cuyo origen se deriva de la formación de los consejos supremos promovidos en el país por la CNC (Pérez Ruiz 1995:393).

De esta manera una comunidad nómada, organizada en bandas, que no reconocía jefes, sino representantes ocasionales, tuvo que elegir a un presidente y a

un comisario, con la atenuante que debía elegirse de manera democrática. Estas autoridades se sumaban al representante de la cooperativa pesquera. Esta es la transformación política de mayor impacto en las relaciones internas de los *comcaàc*, que además se dio a partir de la relación con el Estado con respecto al manejo del territorio. Ahora los *comcaàc* serían mexicanos, sonorenses hermo-sillenses, pitiqueños, ejidatarios, comuneros, priistas, cenecistas y entrarían a las prácticas electorales vía el sufragio (Luque 2006: 175).

### **Introducción de borrego cimarrón**

Otro de los elementos presentes en este proceso de reconstrucción y reconstitución del territorio y de la sociedad *comcaàc* es el borrego cimarrón (*Ovis canadensis*), especie que hasta hoy en día tiene un significado en la vida económica del pueblo.

Debemos remontarnos hasta el 10 de febrero de 1963, cuando el gobierno federal declaró la Isla Tiburón como Zona de Refugio para la Fauna Silvestre, la primera declaratoria de conservación impuesta en territorio *comcaàc*. Por esas mismas fechas, el presidente Gustavo Díaz Ordaz declaró el golfo de California como mar patrimonial de México, como parte de la política federal para proteger los recursos naturales de Baja California, Baja California Sur y Sonora, y en particular, proteger al venado bura de cazadores furtivos.

En 1964, 1966 y 1968 se organizaron las primeras cacerías experimentales del borrego cimarrón en el país, como una estrategia para disminuir la cacería furtiva en la zona de Baja California y la Isla Tiburón. En 1967 se instalaron construcciones para el manejo de la fauna, así como un puesto de control militar custodiado por la marina en Punta Tormenta (en la Isla Tiburón), a fin de prevenir la caza ilegal, permitiéndose así que dos años más tarde se iniciaran temporadas anuales de cacería cinegética, aunque solo para ejemplares de trofeo. Como era de esperarse, este hecho generó fuertes conflictos entre la comunidad indígena y las autoridades federales

Para 1974, los *comcaàc* contaban con derechos legales de propiedad sobre su territorio, así como la concesión del derecho exclusivo de uso de

sus recursos marinos. Establecer y controlar las delimitaciones físicas y legales de dichas concesiones en el territorio era de suma importancia. Con tal finalidad, por mandato presidencial, el canal del Infiernillo y la Bahía Kunkaak fueron declaradas en ese año reservas pesqueras para la reproducción del camarón, y fue prohibida la captura de esta especie (Bourillon 2002, citado en Rentería 2007:87). Igual que antes, los *comcaàc*, dueños legítimos del territorio y sus recursos no eran tomados en cuenta en los decretos y los programas de las áreas naturales protegidas.

La conservación sin presencia humana provocó la desconfianza de los *comcaàc*, y generó un conflicto de poderes sobre quién decide qué hacer con los recursos naturales en un territorio donde hay dueños con carácter histórico.

En 1975, el gobierno federal puso en marcha el Programa Nacional del borrego cimarrón, y se realizó una primera estimación numérica de la población de Baja California; en 1978 se ejecutó el programa Islas del Golfo de California, que declaró la Isla Tiburón zona de refugio para las aves migratorias silvestres, con lo que formó parte de la red mundial de Reservas de la Biosfera de la Unesco. En ese mismo año se introdujeron a la Isla Tiburón 20 ejemplares de borrego cimarrón, con la intención de que sirviera de criadero para futuras repoblaciones en las sierras de Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León.

Cada año el borrego cimarrón es objeto de reñidas subastas en Las Vegas y atrae a cazadores de Estados Unidos, Canadá y Europa dispuestos a pagar cientos de miles de dólares por participar en su búsqueda, entre cañones y desfiladeros. El *Ovis canadensis* mexicano, mejor conocido como el borrego cimarrón de Sonora, es el rey de reyes en el circuito mundial de cacería, un animal al que solo un reducido grupo de cazadores-conservacionistas puede acceder, que incluye a millonarios, empresas multinacionales y artistas que viajan por todo el mundo gastando miles de dólares cazando borregos salvajes. «Por los minerales y la vegetación que consume y las cañadas y los cañones en los que habita, el borrego de la Isla Tiburón es de los más grandes y caros del mundo», opinó Luis Romero, cazador profesional y dueño de Desert Hunting, una empresa dedicada a la organización de safaris de elite. «Por alguna razón, crecen más que en tierra firme. Puedes

llegar a cazar un borrego de 170 puntos (el tamaño de la cornamenta) en un solo día» (Michel y Larios 2013).

Eso ha dado pie a un negocio multimillonario en las costas de Sonora, en algunas de las tierras más sagradas de los *comca'ac*. El valor inicial de una licencia no rebasa los 250 pesos, pero ese permiso vale mucho más que eso: al final de un largo proceso de venta y reventa, su precio se habrá multiplicado hasta unas 10 000 veces. En sociedad con la Wildsheep Foundation de la Unión Americana (organización no gubernamental dedicada a la protección y cacería sustentable del borrego), los *comca'ac* subastan cada una de esas licencias en cifras que van de 80 000 a 200 000 dólares. El récord de Isla Tiburón se lo llevó la subasta de 1997, que fue particularmente reñida: el cintillo alcanzó la suma de 250 000 dólares.

Desde el inicio de la cacería del borrego, en 1997, el arreglo formal ha sido que el gobierno tradicional entrega los cintillos a la Wildsheep Foundation, la cual a su vez los subasta en Las Vegas o Reno. Las ganancias después se dividen entre los cazadores estadounidenses y los indígenas mexicanos. En una buena temporada, podrían ser uno o dos millones de dólares. Mucho dinero para una población donde las otras actividades económicas son la pesca ribereña y las artesanías.

Pero no es la única vía de ingresos que genera el cimarrón. Según Romero, un safari bien organizado en la isla puede llegar a costar 25 000 dólares, e incluye la presencia de chefs, cargadores, guías y conductores, además de comida transportada vía aérea desde el continente. Son viajes que llegan a extenderse hasta quince días y que solo están al alcance de una selecta minoría occidental, atendida por rastreadores seris que también pueden hacerse de bonos y salarios extraordinarios.

### **Organización social y guardia tradicional<sup>10</sup>**

Para los asuntos importantes, los *comca'ac* celebraban, y aún ahora lo hacen, asambleas en las cuales se tomaba la decisión correspondiente; no

<sup>10</sup> La información que se refleja a partir de este apartado y que tiene que ver con testimonios, fue recabada en varias estancias de campo de Ana Hilda Ramírez en la comunidad

reconocían la autoridad de una sola persona a menos de que poseyera algunas cualidades como valor, sabiduría o fuerza física. Estas características las tuvieron en tiempos pasados «Coyote Iguana», Juan Tomás y Chico Romero, líderes míticos que forman parte de su historia reciente. Se sabe que antiguamente habían sido dirigidos por un cacique principal, y ni antes ni en la actualidad los líderes han tenido una hegemonía completa sobre el grupo.<sup>11</sup>

Debido a las luchas territoriales y étnicas que afectaron la existencia y el equilibrio social de las distintas bandas o clanes, los grupos tuvieron que unirse en uno solo a principios del siglo xx, y resultó entonces que el grupo mayoritario era el de los llamados seris o *comca'ac*. Este hecho ha sido crucial en su historia, pues a lo largo del siglo xx tuvieron que integrarse en una sola sociedad.

Hasta finales del siglo xx no tuvieron una estructura política formal. Históricamente se recuerda como únicos líderes conocidos a los que fueron jefes de guerra cuya influencia estuvo restringida a la duración del conflicto. En otras ocasiones, los miembros inmediatos de la familia eran el centro principal del poder, aunque el curandero, por sus habilidades y saberes, ejercía cierto control social y político. Como resultado de la vida nómada y su consiguiente ausencia de control gubernamental, los *comca'ac*, tanto hombres como mujeres, han desarrollado un fuerte espíritu independiente que aún se manifiesta en la actualidad

La familia, que incluye a todos los parientes, es la unidad que constituye el centro de la vida social. El sistema de parentesco de este pueblo tiene tantas distinciones que abarca una terminología extensa. En este sistema de relaciones familiares sobresalen varias costumbres ineludibles que imponen estrictos controles sociales a todos los miembros del grupo familiar.

Una de estas costumbres es la que obliga a cada persona a compartir con miembros específicos del grupo familiar una de dos comodidades, ya

indígena de Punta Chueca, municipio de Hermosillo, Sonora, a partir de entrevistas directas con los que usan la voz, así como en diversas actividades programadas en la celebración del año nuevo de febrero de 2011 y a la fecha.

<sup>11</sup> Información tomada de *Visión histórica de la Frontera Norte de México*, pp 46-47, tomo II. De los aborígenes al septentrión novohispano.

sean posesiones materiales o alimentos, cuando las tienen, y quienes los reciben están a su vez obligados a compartir con ellos la clase opuesta de comodidades cuando se encuentran a su alcance. Las mujeres tienen una carga mayor, pues están obligadas a compartir, con más frecuencia que los hombres, ciertos artículos como la carne. Esta costumbre ha sido un método muy efectivo para asegurar una distribución constante de posesiones y alimentos. Acumular riquezas sería como admitir mezquindad, un pecado del que nadie quiere ser culpado. La organización social que han establecido se basa en sistemas de ayuda recíproca y de distribución de recursos que aseguran la supervivencia total del grupo.

La población ha desarrollado un mecanismo nombrado *q̄imosim*, el cual da derecho a todo miembro de la tribu a pedir parte de la comida que se consume en cualquier parte de la comunidad sin necesidad de una invitación previa. Está también el llamado *canoaa an hant cooit*. Significa que los habitantes tienen derecho a pedir pescado para comer a cualquier panga que llega del mar. Además, mediante un sistema bastante complejo, se comparten los bienes entre familias.

Otra institución que ha afectado recientemente su vida es la de las escuelas del sistema federal mexicano, que ofrece educación formal a los niños, sean indígenas o no. Antes la educación del niño era a través de su participación en las actividades de la familia y el grupo, y al escuchar, por horas sin fin, las historias que contaban los ancianos. Como parte de la ceremonia de la pubertad, ciertos muchachos recibían consejos especiales acerca de la manera de vivir en paz con otros. Las personas mayores como don Antonio Robles y Chapito Barnet comentan:

En épocas anteriores se hacía mucha fiesta, en la actualidad se está perdiendo la costumbre, ahora la gente se ocupa con otras cosas, esto hace olvidar el conocimiento de los mayores, hay radio, televisión; también la iglesia apostólica de la fe en Cristo Jesús hace que se olvide la tradición, aunque los ministros protestantes no prohíben en forma directa que se haga fiesta. Los que asisten a esa iglesia tienen otros compromisos: ir al culto, sin faltar, cuatro días a la semana, ahí se enseñan otras cosas diferentes a la sabiduría de los mayores. Algunas personas consideran que la iglesia es muy estricta, muchas cosas que parecen normal

a gente que no asiste a esa religión, ahí se consideran pecados o malas: a las mujeres se les prohíbe cortarse el cabello, maquillarse, incluso la pintura tradicional, arreglarse las uñas, usar pantalón, entre otras cosas. Con esta iglesia la gente tiene otros compromisos, por lo que no tiene tiempo de pensar en la fiesta y la tradición, menos en organizarse para recuperar su cultura (Punta Chueca, entrevista, 23 y 24 de junio de 2011).

Este grupo siente la Isla Tiburón como territorio sagrado, porque los soldados yoris (del ejército mexicano) mataron a una gran cantidad de seres antiguos que vivían en ese lugar. Los ancianos comentan que hay mucha sangre de ellos regada en la isla, por eso es sagrada.<sup>12</sup>

Puesto que la población se ha integrado formalmente a la vida nacional, se han visto obligados a nombrar una serie de autoridades tales como el Consejo Supremo, compuesto por ancianos del pueblo, el comisario ejidal, el consejo de bienes comunales y también cuentan con una sociedad cooperativa pesquera.

Los *comca'ac* no han desarrollado un sistema de gobierno religioso-festivo muy complejo. Su interpretación del mundo, sus ritos, sus fiestas y demás manifestaciones culturales tienen un carácter relacionado estrechamente con la naturaleza y con los aspectos biológicos y sociales del grupo. Así, sus principales ritos tradicionales están vinculados con el inicio de la pubertad y con la muerte. Sus canciones y relatos giran en torno al mar, los animales y las antiguas hazañas de héroes y guerreros. Al no haber sido evangelizados de manera formal en la época colonial, sus ritos carecen de los elementos católicos que se encuentran en otros grupos indígenas. En el territorio *comca'ac* no hay ninguna iglesia católica ni sacerdotes de este culto. Existen dos templos protestantes de la Iglesia apostólica de la fe en Cristo Jesús, a la que pertenecen muchas personas de la comunidad. A pesar de todo, mantienen en su lengua y en sus prácticas esa matriz cultural que los asocia directamente con la naturaleza.

<sup>12</sup> Citado en Flora Medicinal Seri de Sonora de la Biblioteca Digital de la Medicina Tradicional, México 2009. <[http://www.medicinatradicionalmexicana.unam.mx/flora/flora\\_principal.php?l=4&po=seri&clave\\_region=7](http://www.medicinatradicionalmexicana.unam.mx/flora/flora_principal.php?l=4&po=seri&clave_region=7)>.

En épocas pasadas solo tenían jefes de guerra cuando eran necesarios, y los asuntos se resolvían por consenso entre los miembros del grupo o la familia afectados. En la actualidad la complejidad de los temas y las relaciones económicas requieren una estructura permanente para tratar la organización interna, los asuntos agrarios, la preservación cultural y la defensa de los bienes naturales y el territorio.

La organización social del pueblo *comcaàc* responde tanto a su herencia histórica como a las presiones del Estado mexicano para incluirlos en un modelo de desarrollo capitalista mediante las políticas públicas «indigenistas» elaboradas desde una percepción de bienestar y desarrollo ajena a las dinámicas sociales de este y otros pueblos del noroeste del país, que intenta fortalecer su «débil y poco estructurada organización social» mediante la creación de instituciones nuevas como los consejos supremos y el nombramiento de los llamados gobernadores tradicionales, y recientemente los regidores étnicos. Además, los *comcaàc* han tenido que responder a las presiones de actores no gubernamentales, como los compradores de pescado, artesanías, las organizaciones ambientalistas, o bien los amigos estadounidenses que son percibidos como una fuente de apoyo no solo económico sino político.

Esta transición ha generado serias dificultades tanto en su organización interna como en su relación con el Estado mexicano, y a pesar de ello tienen instancias cohesionantes propias: la presión comunitaria en la búsqueda del consenso para la toma de decisiones importantes, los grupos familiares extensos y el uso generalizado de la lengua materna. Con distintos grados de legitimidad y efectividad, funciona el Consejo de Ancianos, que ha ido perdiendo a sus miembros sin que sean sustituidos. Se tiene el gobierno tradicional, encabezado por un gobernador electo por la Asamblea de Bienes Comunales, en el que solo votan personas con derechos agrarios. En épocas recientes, los regidores étnicos que participan en los cabildos de Hermosillo y Pitiquito. Estas autoridades se presentan como interlocutores ante el exterior junto con los representantes agrarios: el presidente de bienes comunales de la Isla Tiburón y el comisariado ejidal para El Desemboque y su anexo Punta Chueca. Sin embargo, es posible reconocer en estas instituciones con nuevos nombres y reglas la pervivencia de estructuras tradicionales

revividas ya sea como una estrategia comunitaria tanto para ejercer el poder político sobre las familias de la comunidad o como una forma de obtener beneficios económicos a través de los puestos de representación ante el gobierno mexicano.

Entre los *comca'ac* actuales, la máxima autoridad es el gobernador tradicional, figura de autoridad que reemplazó a los jefes de guerra de antaño y a los que estaban a la cabeza de las bandas itinerantes. Entre los que han ocupado este cargo hay quienes han trascendido más que otros por alguna acción que ha impactado al colectivo; así, se menciona a Juan Torres, a quien le correspondió sellar la paz con el gobernador estatal Izábal en 1907. Otras figuras legendarias son Chico Romero y también Genaro Herrera Casanova, quien durante su periodo en el cargo impulsó la creación de la guardia tradicional para proteger los derechos de exclusividad pesquera de las redes de arrastre camaroneras sobre el canal del Infiernillo y los límites de la propiedad ejidal.

Una vez que ha sido elegido por la asamblea de comuneros de la Isla Tiburón, el gobernador tradicional permanece en el cargo durante dos años. Este cargo agrario es reconocido por los gobiernos municipal, estatal y federal como suprema autoridad de la nación *comca'ac*. Sus principales funciones radican en atender asuntos de interés de los integrantes de la comunidad, y es por medio de él que se canalizan los conflictos surgidos en las instancias de poder y que no puedan resolverse a partir de las instancias tradicionales de consenso; funge como una autoridad intermediaria entre los miembros de la comunidad y las autoridades mestizas, más allá de sus funciones de gestor de bienes y servicios necesarios en la comunidad ante los gobiernos estatal y federal.

El Consejo de Ancianos, que coexiste con el gobernador tradicional, es la autoridad más antigua de la estructura social, ya que pervive desde tiempos ancestrales. En el Consejo de Ancianos se guarda celosamente el saber *comca'ac*. Es necesario precisar que dicha instancia no es superior al gobernador tradicional, pero debe ser tomada en cuenta para decisiones importantes.

Para la administración y defensa del ejido El Desemboque, su anexo Punta Chueca y la Isla Tiburón, la asamblea nombra un comisariado

formado por presidente, tesorero y secretario, además de un consejo de vigilancia, esto con participación solo de los derechohabientes agrarios.

El territorio que controlan se organiza de la siguiente manera: la Isla Tiburón; el canal del Infiernillo como zona exclusiva de pesca; El Desemboque, ejido perteneciente al municipio de Pitiquito, y Punta Chueca como anexo del primero, que forma parte del municipio de Hermosillo.

Don Genaro Herrera, quien fuera gobernador tradicional de la nación en diversos periodos, preocupado por la seguridad del grupo y buscando contar con el apoyo de los jóvenes que no tenían acceso a los diversos cargos de la comunidad, creó a mediados de 1985 la guardia tradicional *comcaàc*, habilitando a estos jóvenes con los recursos necesarios para su labor (armas, gasolina, vehículos). Como parte de las autoridades tradicionales, la guardia *comcaàc* ocupa un lugar fundamental dentro del proceso de configuración de la identidad étnica desde su conformación en la década de 1980.

En un inicio, la guardia tradicional fue concebida como un cuerpo simbólico por el cual los jóvenes se comprometían a colaborar con la comunidad. En este momento sus acciones y atributos se han vuelto cada vez más complejos. Con el consentimiento de la Semarnat se han reconocido sus facultades para ejercer funciones de vigilancia dentro de su territorio.

La guardia ha asumido un papel considerablemente amplio dentro de los distintos ámbitos de la cotidianidad local, incorporando a una gran cantidad de jóvenes que, equipados con radiotransmisores, camionetas, lanchas (pangas), armas de diferentes tipos y calibres y vestimenta militar, han dado un nuevo rostro a la defensa de sus dominios. Son dueños de un vasto territorio de más de 91 000 hectáreas de agostadero y más de 120 000 hectáreas de la Isla Tiburón.

El sector joven de la población ha replanteado, bajo sus propios términos, los sesgos y las nociones de identidad de otros pueblos para construir una identificación colectiva, y con ello una presencia política primero dentro del contexto comunitario y después del contexto regional. A estos jóvenes se les reconoce en la región porque son excepcionales pescadores, paraecólogos, ecoguardas y ecoguías, y por su grupo de rock Hamac Caziim. Todo esto lo han logrado al ejercer los rasgos culturales constitutivos de su identidad como símbolos que apuntalan un proceso de adaptación

a las condiciones que les ofrece un mundo globalizado. Por su parte, las mujeres han mantenido la producción de artesanía (joyería, en particular de concha) como una fuente de ingresos cada vez más importante, mientras que la recuperación del vestido tradicional y la pintura facial han sido fuente de orgullo frente a los de fuera.

Como expresión de estos complejos procesos de creación y reformulación étnica, hallamos una enorme variedad de formas de ser identificados dentro del grupo: vaqueros, cholos, roqueros, militares, místicos, artesanas, pescadores, artistas y políticos. Todos ellos responden a diversas maneras de ser *comca'ac*, y sus modos en ocasiones chocan con las formas tradicionales. Sin embargo, el cambiante panorama de las derivas identitarias pone de relieve el enorme peso que en esta cultura se da a cada individualidad, de modo que lejos de poner el proceso identitario en peligro, forma parte vital de su contenido.

De ahí que el procedimiento por excelencia para la atención y la resolución de disputas sea la conciliación, sin que esto signifique que no tengan formas de coerción. Algunos ciudadanos comentan que bajo ciertas circunstancias se puede privar de la libertad a personas que pongan en riesgo la estabilidad social o que dañen a un tercero, en su persona o en su patrimonio; también se fijan multas y extrañamientos, y en una situación de gravedad extrema se transfiere al infractor a la autoridad estatal, por conducto de las autoridades tradicionales, para que aquella sea la que resuelva y sancione la conducta antisocial. Hay decomisos también, sobre todo de pescado y de otras especies marinas, cuando no se observa la normativa vigente (vedas, entre otras).

La guardia *comca'ac*, como ya mencionamos, de inicio fue concebida como una institución en la que los jóvenes se comprometían a colaborar con la comunidad; hoy en día ha asumido un papel considerablemente más amplio dentro de los distintos ámbitos de la vida diaria, y ha dado un nuevo rostro a la defensa de sus territorios y al mantenimiento de la paz al interior de la comunidad. Sin embargo, este nuevo modo de resguardo de los bienes naturales ha traído una serie de violentos enfrentamientos, no solo con los pescadores de la región sino también con autoridades judiciales, municipales, estatales e incluso federales. Estas acciones hacen visible

una forma de organización social particular legitimada por el colectivo indígena, pero ilegal ante los ojos y bajo el marco del sistema normativo central o de Estado.

Las tres fuentes de legitimidad interna se basan en la integración por miembros de la comunidad, su misión (protección de sus recursos y últimamente la seguridad interna) y el control que la comunidad ejerce sobre la guardia. La crítica externa se sustenta en el empleo de armas de uso exclusivo del ejército mexicano y la existencia de un cuerpo armado que no está sujeto a la cadena de mando del Estado mexicano.

Desde su regreso al continente a principios del siglo xx, los *comcaac* han asimilado no solo la cultura material y sus formas de producción al mercado, sino que han ido adaptando, en un proceso aún en marcha, sus formas de organización política a los retos que les presenta la globalización y el Estado mexicano para la consecución de sus fines últimos: el control de su territorio y sus recursos, el mantenimiento de la identidad cultural y el autogobierno.

## **Tendencias y conclusiones**

Los *comcaac*, tras haber recuperado una parte de las tierras de sus ancestros y mejorado sus condiciones de vida, encaran ahora nuevos problemas con una estructura social y un marco institucional interno y externo muy cambiados respecto de lo que era cien años antes.

A lo largo del siglo xx se consolidaron cuatro tendencias que siguen siendo importantes para entender la vida social y económica de este pueblo: primero, la centralidad de la pesca comercial como actividad económica que se practica ya no para el autoconsumo sino para obtener recursos que permitan comprar alimentos procesados no tradicionales; segundo, la importancia creciente de la venta de artesanía, en especial cestería y joyería de conchas marinas elaboradas y comercializadas por las mujeres, o las tallas de madera y piedra elaborada por los varones, y otras actividades vinculadas con el turismo; tercero, la creciente alianza con los estadounidenses de manera individual o como organizaciones y fundaciones ambientalistas

en quienes siguen viendo un contrapeso a las presiones de la población y el Estado mexicano; cuarto: el surgimiento y la consolidación de autoridades formales alrededor del gobernador tradicional, primero como representantes y voceros de la comunidad, luego en calidad de gestores de recursos y recientemente en la toma de decisiones de manera aislada y en la obtención de recursos para los grupos familiares de los encargados de estos puestos.

Los *comca'ac* han cambiado como parte de su proceso de resiliencia. Su organización, al igual que la de cualquier grupo humano, está en evolución para hacer frente a nuevos retos y para aprovechar nuevas oportunidades y recursos. Ya no se trata solo de terratenientes, la iglesia o el Estado mexicano; ahora sus principales antagonistas son las empresas extractoras de recursos y una economía que devasta sus territorios y bienes naturales. En este sentido, entienden que de manera aislada no pueden enfrentar a sus enemigos y buscan amigos que los apoyen y hacen alianzas con sectores sociales cercanos, para que sus acciones lleguen a ser más eficaces.

Sin embargo, hay que mencionar que a partir de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 han surgido otras visiones sobre cómo organizar la sociedad y el Estado, la producción, los territorios, otras formas de concebir el desarrollo y la ciencia, sustentadas por pueblos indígenas, tornando la cuestión étnica en uno de los más importantes y complejos desafíos sociopolíticos para el Estado mexicano.

Como producto de la apertura del Estado hacia sus pueblos indígenas, otro cambio dentro de su organización ha sido el surgimiento de un tipo de dirigente que representa a su pueblo ante el Estado. Esta modernidad capitalista les ha jugado una mala pasada con este nuevo liderazgo, ya que, al moverse en ambientes diferentes y distanciados de sus pueblos, al parecer están borrando de sus objetivos la dimensión real de sus comunidades y alejándolos espiritualmente de ellas. Esto conduce a que entiendan cada vez menos los problemas y descuiden las necesidades más inmediatas de sus semejantes, pero también que se les vuelvan intrascendentes las redes sociales comunitarias y banalicen las particularidades étnicas que son los fundamentos de la identidad de sus pueblos. Utilizan movimientos, alianzas, partidos políticos indígenas y a sus amigos más como vehículos de promoción personal y menos como herramientas para forjar instituciones económicas

y políticas dinámicas que viabilicen el mejoramiento económico y social, y aumenten la capacidad para defender los bienes comunes de sus pueblos. Por ello, este desarrollo no representa un avance político de la organización comunitaria y bloquea procesos internos de desarrollo institucional que puedan poner en peligro sus intereses.

El poder que brinda la representación política abre muchas puertas para operaciones indebidas, como en el caso de un reconocido gobernador tradicional que fue llevado a juicio y destituido siendo funcionario público. Para los *comca'ac*, las consecuencias son generalmente graves, ya que al ser la organización y la comunidad débiles para ejercer controles sobre sus dirigentes, crece en estos el oportunismo como forma de convivencia con la sociedad mayor y sus instituciones, y se va perdiendo la vergüenza ante el altruismo característico de los líderes históricos que orientaron la lucha *comca'ac* por el territorio, prestando un servicio a sus comunidades y renunciando de antemano a cualquier reconocimiento material, lo que deja por enseñanza que el liderazgo real no solo es poder, es ante todo responsabilidad, ya que algunos de esos líderes históricos eran también guías espirituales de sus pueblos. Así que puede decirse que lo que se presenta actualmente es el triunfo del funcionario sobre el guía espiritual.

Se han violado muchos derechos, casi todos a los pueblos indígenas. No solo se les ha perturbado su entorno con la ocupación, sino también con la penetración de intereses económicos como la minería, la extracción de recursos marinos e insulares. Esta afectación de sus territorios también ha perturbado en forma severa sus modos de vida, ha causado el creciente desarraigo de algunos pueblos, y ha puesto en riesgo su continuidad como pueblos.

Los autores consideramos que se debe exigir al Estado el cumplimiento de los mandatos constitucionales, porque las autoridades tienen la obligación no solo de respetar los derechos de los pueblos indígenas, sino también de garantizarlos y, en caso de pérdida, restablecerlos.

## Bibliografía

- BAHRE, CONRAD J.  
1967 «Historic Seri residence, range, and socio-political structure», *The Kiva*, 45(3), pp. 197-209.
- BOBBIO, NORBERTO  
1989 *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- BOURILLON-MORENO, LUIS  
2002 *Exclusive Fishing Zone as a Strategy for Managing Fishery Resources by the Seri Indians, Gulf of California*, tesis doctoral inédita, México: The University of Arizona.
- BOWEN, THOMAS  
2000 *Unknown island: Seri Indians, Europeans, and San Esteban Island in the Gulf of California*, Albuquerque: University of New Mexico Press.
- CAMOU, ERNESTO  
1985 «Las etnias originarias», en *Los habitantes del desierto*, Sonora: Gobierno del Estado de Sonora, pp. 305-313.
- CANO, GASTÓN  
1985 «Chico Romero, último gobernador de los seris», ponencia al *IX Simposio de Historia de Sonora*, Sonora: IHH-UNISON, pp. 259-268.  
1993 «La población del grupo seri», *Historia de Sonora*, 81, Sonora: Gobierno del Estado de Sonora.
- CUÉLLAR, ARTURO  
1980 *La comunidad primitiva y las políticas de desarrollo. El caso seri*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- DELGADO RAMOS, GIAN CARLO (coord.)  
2013 *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socioambiental*, Buenos Aires: CLACSO/ Editorial Kino/ El Mexicano, pp 46-47.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)  
1975 Decreto por el que se declara que única y exclusivamente los miembros de la Tribu Seri y los de la Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, S. C. L. podrán realizar actos de pesca en las aguas de los esteros y bahías, situados en los litorales del golfo de California y de los litorales que forman la Isla Tiburón, localizada en el mar de Cortés, México: DOF, 11 de febrero.

FLORA MEDICINAL SERI DE SONORA DE LA BIBLIOTECA  
DIGITAL DE LA MEDICINA TRADICIONAL

2009 Disponible en <[http://www.medicinatradicionalmexicana.unam.mx/flora/flora\\_principal.php?l=4&po=seri&clave\\_region=7](http://www.medicinatradicionalmexicana.unam.mx/flora/flora_principal.php?l=4&po=seri&clave_region=7)>

GARCÍA Y ALVA, FEDERICO (ed.)

1905 «Raza seri», en *Álbum-Directorio del Estado de Sonora 1905-1907*, Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.

HABERMAS, JÜRGEN

1981 *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid: Taurus.

INGENIERÍA FORESTAL

s./f. «Aprovechamiento de frutos de jojoba (*Simmondsia chinensis*)», *Manifestación de impacto ambiental*, Hermosillo: Unidad de Manejo y Aprovechamiento Sustentable «Bienes Comunes Isla Tiburón», disponible en <<http://docplayer.es/22508395-Estudio-manifestacion-de-impacto-ambiental-modalidad-particular-aprovechamiento-forestal-proyecto.html>>.

LUQUE, DIANA

2006 *Naturalezas, saberes y territorios comcaàc (seri) diversidad cultural y sustentabilidad ambiental*. México: Semarnat / Instituto Nacional de Ecología.

MARTÍNEZ, MILTON

2015 «En busca de oro, minera explora ilegalmente zona sagrada de los Seris», *Proceso*, 15 de abril, disponible en <<https://www.proceso.com.mx/401297/en-busca-de-oro-minera-explora-ilegalmente-zona-sagrada-de-los-seris>>.

MICHEL, VÍCTOR HUGO Y FELIPE LARIOS

2013 «El borrego de oro... y la reserva miserable», *Milenio Diario*, 26 de abril.

MIRAFUENTES GALVÁN, JOSÉ LUIS

2000 «Relaciones interétnicas y dominación colonial en Sonora», en José Luis Mirafuentes Galván et al. (eds.), *Nómadas y sedentarios en el norte de México: homenaje a Beatriz Braniff*, México: IIA/IIH/IIE-UNAM.

MONTANÉ MARTÍ, JULIO CESAR

1996 «Una carta del padre Adamo Gilg S. J. sobre los Seris, 1692», *Revista de El Colegio de Sonora*, 12, p. 158.

MOOREHEAD, M. L.

1975 *The Presidio, Bastion of the Spanish Borderlands*, Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.

NENTVIG, JUAN

- 1993 *El rudo ensayo. Descripción geográfica, natural y curiosa de la Provincia de Sonora, 1764*, Sonora: Gobierno del Estado de Sonora.

NOLASCO, MARGARITA

- 1965 *Los seris, desierto y mar*, México: Manuscrito INAH.

ORTEGA SOTO, MARTHA, ET AL. (coords.)

- 2010 *Los grupos nativos del septentrión novohispano ante la Independencia de México, 1810-1847*, México: UAM-I/ Universidad Autónoma de Baja California/ IIH-UNAM.

PÉREZ DE RIBAS, ANDRÉS

- 1675 *Historia de los triumphos de nuestra Santa fee*, México: Siglo XXI Editores.

PIÑERA RAMÍREZ, DAVID (coord.)

- 1994 *Visión histórica de la frontera norte de México*, 2a ed., 6 vols. Mexicali: UABC/ Editorial Kino/ El Mexicano.

RADDING, CYNTHIA

- 1995 *Entre el desierto y la sierra. Las naciones oòdham y tegüüma de Sonora, 1530-1840*, México: CIESAS/INI.

RENTERÍA, RODRIGO

- 2007 *Seris*, México: CDI.

SANTILLÁN MENA, CONRADO

- 1993 *Los seris de la economía de cambio a la economía de consumo*, Hermosillo: Gobierno del Estado de Sonora.

SHERIDAN, THOMAS E.

- 1999 *Empire of Sand: The Seri Indians and the Struggle for Spanish Sonora, 1645-1803*, Tucson: The University of Arizona Press.

THOMPSON, ROBERTO

- 1989 *Pioneros de la costa de Hermosillo (la Hacienda de Costa Rica 1844)*, Hermosillo: Artes Gráficas y Editoriales Yescas.

URIARTE ARCINIEGA, JUAN DE DIOS

- 2013 «La perspectiva comunitaria de la resiliencia», *Psicología Política*, 47, pp. 7-18.

VALLADARES DE LA CRUZ, LAURA R.

- 2015 «Rearticulaciones y resistencias del movimiento indígena ante el neoextractivismo y la violencia estructural en México» [mimeo].

WEBER, MAX

- 1964 *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México: Fondo de Cultura Económica.

# La resistencia contra el despojo de recursos naturales y territorios de los pueblos indígenas y procesos autonómicos

Miguel Ángel Sámano Rentería<sup>1</sup>

## Introducción

**E**n este ensayo tratamos de analizar varios aspectos que se entrecruzan y que tienen que ver con temas del territorio, los recursos naturales, los procesos o formas autonómicas de defensa de estos por parte de los pueblos indígenas y la actuación de los Estados nacionales ante las transnacionales a las cuales han otorgado diferentes concesiones para explotar los recursos, principalmente mineros, en detrimento de las condiciones de vida de los habitantes de las demarcaciones rurales.

Los pueblos indígenas han tenido que organizarse de manera autónoma para enfrentar las amenazas de despojo que hay sobre sus territorios y sus recursos. Aquí haremos un análisis somero sobre las formas de organización y las luchas de resistencia ante el embate del capitalismo extractivo. Este ensayo es parte de una investigación sobre movimientos de resistencia indígenas y campesinos contra los megaproyectos, tanto en América Latina como en México.

El texto está dividido en tres apartados. En el primero se analizan las diferentes concepciones que hay sobre el territorio, el capital extractivista y la disputa por los recursos. En el segundo apartado se describen algunos procesos autonómicos que se están dando en América Latina, en particular

<sup>1</sup> Profesor-Investigador del Departamento de Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo (UACh), [misamano@hotmail.com](mailto:misamano@hotmail.com)

en Bolivia, Ecuador y México, y cómo estos representan una forma de defensa de su territorio, con sus diferencias y similitudes. En el tercer segmento se abordan la organización y la resistencia contra el despojo de los recursos naturales y el territorio como procesos autonómicos surgidos principalmente en regiones indígenas contra las concesiones mineras. Finalmente se exponen algunas conclusiones generales vislumbrando perspectivas de un futuro mediato.

### **Las concepciones sobre el territorio**

Actualmente en el mundo hay una serie de conflictos por los recursos naturales y el territorio, lo que ha llevado a una reconfiguración del territorio o como diría Haesbaert (2011) a una desterritorialización y reterritorialización. Esto ha dado lugar a la aparición de movimientos «socioterritoriales», según Wahren:

donde la territorialidad radica en la reapropiación social y política de un espacio geográfico determinado... Son estos territorios los que se conforman como «territorios insurgentes» con experiencias de (auto)gestión local, en disputa con lo que denominamos la «territorialidad extractiva», ligada a empresas multinacionales que conforman el andamiaje de la nueva «acumulación por desposesión» de los recursos naturales (2012:109-110).

El neoliberalismo ha buscado nuevas formas de extracción de la riqueza y ambiciona los recursos que poseen los pueblos indígenas. En Latinoamérica se ha agudizado la disputa por el territorio desde principios del siglo XXI, provocada por el modelo extractivo (Giarracca y Teubal 2010). Esto se debe a que hay una percepción diferente de los recursos y el territorio: por una parte, la de los Estados nacionales y las multinacionales; y por otra, la de los pueblos indígenas.

Desde mediados de la década de 1970, el discurso del desarrollo sustentable y de los conservacionistas disfrazaba esta nueva política extractiva de recursos de los países en desarrollo bajo el argumento de proteger los

recursos que estaban en manos de las poblaciones indígenas, para conservarlos en bien de la «humanidad» y del modelo de desarrollo económico imperante que es el capitalismo mundial (Night y Rodríguez 1995:19).

Algunos estudiosos de los movimientos sociales tratan de ver el «territorio» como un espacio en disputa de poderes y de recursos (Wahren 2012:75). Otros observan cómo los actores sociales y colectivos se relacionan y cómo significan el espacio que ocupan, recreando sus identidades (Porto Gonçalves 2001:6). Esto tiene que ver con las territorialidades, es decir, con la forma en que los sujetos se apropian del espacio para construir sus Estados-nación (Porto Gonçalves 2001:30).

Haesbaert hace una síntesis de diferentes nociones del territorio y las agrupa en tres vertientes: 1) la política (relaciones espacio-poder en general); 2) la cultural (muchas veces culturalista) o simbólico-cultural, y 3) la económica (con frecuencia economicista); y puede identificarse una más, la naturalista (que tiene que ver con el ambiente). Pero la concepción del territorio se asocia también con dos binomios: el del materialismo-idealismo y el del espacio-tiempo, en los que las relaciones sociales y el conjunto de representaciones sobre un espacio crean un «imaginario geográfico» que integra estas relaciones (Haesbaert 2011:35-36).

Para este autor es importante distinguir entre el «territorio en sí» (el espacio) y el territorio usado (el territorio propiamente), es decir, el territorio como forma y donde se reproduce el espacio humano (Haesbaert 2011:51). Entonces el territorio es el espacio donde se dan las relaciones sociales y de poder, desde un punto de vista materialista. Otro enfoque es la dimensión simbólica en el campo de las representaciones sociales, y otro más es el político, que relaciona el territorio como la base material del Estado (Haesbaert 2011:53-55).

En este sentido, el «espacio vital» cumple funciones de reproducción para un grupo social de acuerdo con sus recursos, y tiene relación con el tamaño del grupo humano que habita en él. Un Estado-nación, desde un punto de vista jurídico-administrativo, sería «el conjunto de tierras agrupadas en una unidad que dependen de una autoridad común y que gozan de un determinado régimen» (Haesbaert 2011:57).

Porto Gonçalves señala que, para el capitalismo mundializado, el espacio vital ya no es el Estado-nación que puede darle sustentabilidad al

sistema, por lo que requiere pasar de la escala nacional a la planetaria (Porto Gonçalves 2001:71). De ahí que se dé una disputa por los territorios y los recursos naturales en los países en desarrollo, como el nuestro.

Haesbaert relaciona la territorialidad con la «cualidad de ser territorio»; es decir, la dimensión simbólica del territorio, que tiene que ver con la noción de identidad territorial. Entonces el territorio tiene una dimensión simbólica o cultural y otra material, o sea, económica-política. Desde una dimensión integradora tenemos diversos tipos de territorios de acuerdo con la forma de «control y apropiación del espacio, es decir, territorios políticos, económicos y culturales, cada uno de ellos con su dinámica propia» (2011:65). Por ello, este autor habla de la multiterritorialidad, donde estos diferentes territorios se combinan y se sobreponen o se reconfiguran, según las prácticas de distintos actores sociales en un espacio de interacción.

En este sentido también aportan Rodríguez y otros (2010), cuando consideran el territorio como una expresión de nuevas identidades, y la multifuncionalidad del espacio, donde se dan dinámicas de lo local a lo global y entre lo rural y lo urbano —lo que se ha llamado la nueva ruralidad—, en presencia de diferentes roles del Estado, la sociedad y el mercado. También se tienen que contemplar los movimientos sociales y sus expresiones territoriales.

Aquí entenderemos como territorio al espacio vital que requieren los pueblos indígenas para sobrevivir. Estamos hablando del espacio físico y simbólico donde se encuentran los recursos naturales y los lugares sagrados que permiten su reproducción material y espiritual, y los cuales se han convertido en una superficie en disputa, como veremos enseguida.

La disputa por el territorio, los recursos naturales y extractivismo

Es un hecho que la pugna por los recursos naturales que poseen los pueblos indios comenzó a intensificarse a raíz del discurso del desarrollo sustentable. Con el fin de conservar algunas zonas estratégicas, los conservacionistas impulsaron las reservas o áreas protegidas, casi siempre sin tomar en cuenta a los habitantes de muchas de estas áreas (Night y Rodríguez 1995:181).

Como apunta Zúñiga:

La declaración de áreas protegidas derivó en numerosos conflictos y protestas. Como medida ante estas reacciones, en los años setenta, la Unesco desarrolló la idea de «reservas de biosfera», que consistía en que las áreas protegidas o reservas estuvieran rodeadas de «zonas tapón», en las que los habitantes locales podían continuar con sus sistemas tradicionales y participar en proyectos comunitarios de desarrollo (Zuñiga 2006:7).

Sin embargo, esto provocó conflictos, porque a los dueños de estos recursos no se les permitió aprovecharlos como lo habían hecho ancestralmente. Los movimientos etnopolíticos que demandaban autonomía y tierras provocaron que las políticas de conservación cambiaran en la década de 1990, tratando de incluir la visión tradicional de los pueblos indígenas para controlar sus territorios y sus recursos. Se dieron cambios, por ejemplo, en las normativas de países como Ecuador, Colombia y México, para reconocer algunos derechos de los pueblos indígenas que tenían relación con el Convenio 169 de la OIT suscrito por estas naciones.

En Latinoamérica hay muchos ejemplos de la disputa por los recursos entre pueblos indígenas y empresas capitalistas que tratan de despojarlos. Esto obedece fundamentalmente a que hay dos enfoques sobre los recursos naturales; para la economía capitalista son mercancías, y por su parte los pueblos indígenas los consideran esenciales para su supervivencia, en una cosmovisión que incluye su valor cultural, simbólico y religioso. La lógica capitalista trata de despojar a los recursos de este significado para obtener ganancias a través de su explotación y comercialización (Arana 2008:19).

Algunos autores han retomado los planteamientos de Harvey para hablar de un proceso de «acumulación por desposesión», que tiene que ver con el modelo extractivo imperante en la época de la globalización. «Se trata de un modelo vinculado a los recursos naturales e impulsado con gran ahínco por grandes empresas transnacionales que dominan sectores clave de la producción y tecnologías utilizadas en estos procesos» (Giaracca y Teubal 2010:113-114).

Las luchas por los recursos naturales se vinculan a tres tipos de conflictos: *a)* los generados por las políticas de los Estados contra otros Estados; *b)* entre grandes empresas y grupos que aplican formas violentas de

apropiación, y c) la confrontación del Estado con actores sociales no estatales por el control de recursos (Zúñiga 2006:3).

Es importante resaltar el segundo caso que señala Zúñiga, porque las empresas contratan a grupos armados para que se apoderen legal o ilegalmente de los recursos. Estos grupos están integrados en redes de criminalidad, y su existencia está vinculada a la debilidad o carencia del Estado en varias regiones debido a la fragmentación provocada por la «integración marginal en el proceso económico de la globalización» (2006:4).

En México esto se observa en regiones indígenas con recursos forestales o mineros, donde la presencia del Estado mexicano es débil y el crimen organizado se ha apoderado de recursos y territorios, lo cual ha propiciado que los pobladores que son dueños de estos territorios y recursos se organicen para defenderse y se confronten con los grupos criminales, mientras el Estado se mantiene al margen. Por ejemplo, tenemos el caso de Cherán en Michoacán, donde los comuneros se organizaron para defender su recurso forestal en contra de los talamontes, vinculados al crimen organizado.

Actualmente todos los países de América Latina sufren el acoso de las empresas transnacionales para la extracción de recursos. Sin embargo, de acuerdo con una política neoliberal, países como México y Chile han modificado sus legislaciones a efecto de ampliar las concesiones a empresas extranjeras en cuanto a la explotación de estos recursos. En el caso de México se hizo la reforma energética y se modificó la ley minera para que la extracción de hidrocarburos y la generación de energía fueran consideradas actividades de interés público, aunque se hicieran las concesiones a terceros. Ante esto, los pueblos indígenas han tenido que organizarse, luchar por su autonomía y frenar el avance del modelo extractivista.

Si bien algunos opinan que este modelo capitalista es de «acumulación por desposesión»,<sup>2</sup> nosotros preferimos hablar de modelo extractivista, ya que se trata de explotar los recursos naturales y energéticos, e incluso los

2 Se trata de una acumulación depredadora y destructiva que es la esencia de un «Nuevo» imperialismo: las «configuraciones territoriales y regionales particulares y usualmente dominadas por algún centro hegemónico se han involucrado por mucho tiempo en prácticas cuasimperialistas que buscan ajustes espacio-temporales por problemas de sobreacumulación» (Harvey 2004:115).

humanos, en aras de alcanzar mayor acumulación de riqueza desmedida, lo que provoca pobreza en las regiones de extracción de minerales, hidrocarburos, bosques y aguas. Es un modelo de desarrollo destructivo que va en contra de toda lógica humana de buscar la armonía con naturaleza.<sup>3</sup>

En Ecuador y Bolivia, el movimiento indígena ha logrado que esta política se modifique, y que los recursos estratégicos sean para el desarrollo de sus respectivos países. Incluso en Argentina han surgido movimientos campesinos e indígenas que imitan a sus homólogos bolivianos (Giarracca y Teubal 2010:130).

En el caso de Perú, desde la década de 1990 la legislación se adecuó para permitir la expropiación de las tierras de las comunidades indígenas y campesinas para proyectos mineros, lo cual viola la Ley de Comunidades Nativas del Perú y el Convenio 169 de la OIT. Esto ha tenido como consecuencia «cambios dramáticos de sus formas de vida con pérdidas de territorios que anulan para siempre la sostenibilidad de toda forma de reproducción de su vida material y espiritual» (Arana 2008:23).

México tiene un potencial minero muy alto. Se considera que 70 % del territorio nacional es susceptible de explotación de minerales, y un poco más de 50 % es propiedad social, coincidiendo con los lugares donde se asientan los pueblos indígenas. Por eso es muy probable que aumenten los conflictos entre la minería y estos pueblos en la lucha por los espacios (Rodríguez 2012:3). Sin embargo, actualmente la disputa es por todos los recursos naturales, tanto mineros como forestales, genéticos, agua, tierra, gas, petróleo, porque son estratégicos para el desarrollo del capitalismo, por lo que la conflictividad «por los recursos y el territorio es a escala global» (Wahren 2012:80).

Los Estados han promovido políticas de turismo alternativo y el establecimiento de áreas protegidas y parques nacionales en territorios indígenas, que son calificadas por los indígenas como «políticas de desarrollo económico, ambiental y culturalmente negativos» (Zúñiga 2006:9). Los intereses privados y estatales acosan a los pueblos para despojarlos de sus territorios y explotar sus recursos, para beneficio del capital global.

3 Gian Carlo Delgado hace una caracterización de este modelo extractivista que utiliza «como mecanismo de despojo de *paquetes* de activos naturales en todo el mundo» (Delgado 2014:24).

Los Estados nacionales que promueven la explotación de los recursos naturales por agentes externos no permiten que las comunidades indígenas se beneficien, ni que se tomen en cuenta sus prioridades e intereses. Esto constituye una de las principales causas de los conflictos de los pueblos indígenas con los Estados. Además, no son consultados ni se promueve su participación en dichos proyectos, en desacato de lo establecido por distintos instrumentos jurídicos internacionales que velan por los derechos de estos pueblos (Zúñiga 2006:9).

Los actuales movimientos sociales, campesinos e indígenas están enfocados en la defensa de sus derechos culturales, ambientales, así como al acceso y el aprovechamiento de sus recursos naturales. De ahí que estén surgiendo movimientos de resistencia, o como señala Víctor Toledo, son «batallas socioambientales». Pero hay dos tipos de batallas: 1) las de resistencia, que veremos más adelante, y 2) aquellas que impulsan proyectos alternativos (Toledo 2011).

La disputa por el territorio: movimientos socioterritoriales

Los nuevos movimientos sociales podemos identificarlos por la defensa de sus recursos y el ambiente, ya que tienen una base espacial; también son luchas en defensa de su territorio que es resignificado por los actores y que propicia el surgimiento de nuevas identidades sociales. Algunos autores hablan de «movimientos territoriales», que valoran su territorialidad y definen sus formas de vivir y de ver el mundo (Svampa 2008:77, en Wahren 2012:108).

Entonces, el territorio es el espacio en disputa en donde se materializan las contradicciones de lucha por el control de los recursos, y también es un escenario político y de distensión social. Wahren apunta:

Así, el sentido último y estratégico de la territorialidad de los movimientos sociales pareciera ser la conformación de un nuevo orden social en, y desde, el territorio en disputa, reconfigurando no solo la relación y el uso de la tierra y los recursos naturales, sino reconstruyendo los lazos sociales y resignificando las

lógicas de gobierno y representación política, es decir, la gestión de la propia comunidad (Wahren 2012:108).

Lo anterior se relaciona con los procesos autonómicos que actualmente se presentan en Latinoamérica, en la búsqueda de la creación de nuevos Estados plurales, que incluyan a los diferentes actores sociales, y desde luego a los pueblos indígenas.

Estamos de acuerdo en que los movimientos sociales se territorializan, y que los actores sociales refuerzan su identidad en un proceso de disputa por su territorio. Retomamos el concepto planteado por Wahren de que estos movimientos pueden caracterizarse como «socioterritoriales»,

donde la territorialidad radica en la reapropiación social y política de un espacio geográfico determinado. Es en este espacio habitado y practicado socialmente donde estos movimientos sociales construyen proyectos disruptivos con, por lo menos, algunas dimensiones del orden social, económico, cultural, político, educativo, sanitario, etcétera (Wahren 2012:110).

El concepto de territorio, junto con los movimientos sociales que se relacionan con él, nos da la noción de su reconfiguración, o lo que Haesbaert llamaría la multiterritorialidad, ya que en un mismo espacio pueden convivir diferentes tipos.

En el caso de la experiencia zapatista, estarían los municipios autónomos al lado de los municipios tradicionales controlados por la entidad estatal y federativa, donde se impone una política de poder en todos los sentidos. De ahí la importancia de retomar los procesos autonómicos como una forma de apropiación del territorio y su defensa, ya que esto tiene que ver también con el aprovechamiento de los recursos naturales.

En este sentido, como señalan Rodríguez y otros, «las luchas por la autonomía y la apropiación del territorio pueden encontrar formas para la transformación social, que van desde la resistencia hasta los ámbitos de recuperación de las iniciativas de corte estratégico» (2010:13).

Para lograr una eficaz defensa de los recursos y el territorio es necesario un grado de organización que permita la participación de los actores en

la toma de decisiones. Los procesos autonómicos pueden ser alternativa ante una política entreguista de los Estados y la falta de una visión nacionalista que defienda el territorio y sus recursos. Por esto consideramos analizar algunos casos del ejercicio o puesta en práctica de la autonomía que se han adoptado en Ecuador, en Bolivia y en México, con sus particularidades.

### **Procesos autonómicos en América Latina**

Desde principios de la década de 1990, los movimientos etnopolíticos empezaron a demandar autonomía y autogobierno. Esto tiene relación con el reconocimiento de los territorios indígenas estipulado en varios instrumentos jurídicos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. No se trata solo de las tierras que poseen y usufructúan las poblaciones indígenas, sino de todo el hábitat que implica el territorio, es decir, la dimensión simbólica, fundamental para los pueblos indígenas, dado que hay espacios sagrados relevantes como referentes de su identidad territorial.

En algunos países de Latinoamérica la lucha por el reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas empezó impulsada por la movilización de estos actores sociales. La autonomía territorial implica el ejercicio de los derechos colectivos y la autodeterminación en el espacio que ocupan los pueblos y las comunidades indígenas (González 2010:38-39).

En la región hay diferentes procesos autonómicos, y podemos observar avances en los países andinos como Ecuador y Bolivia. En México, por otro lado, también han surgido movimientos de resistencia, y aunque no puede hablarse propiamente de procesos autonómicos, sí hay elementos para considerarlos ejercicios de autonomía frente al Estado, ante su incapacidad para atender asuntos que afectan a los pueblos indígenas.

Entendemos por procesos autonómicos las modalidades de organización de los pueblos que buscan una forma de defensa y resistencia ante el Estado y las empresas transnacionales, que pretenden impulsar megaproyectos en detrimento de sus territorios y sus recursos. En otro apartado analizaremos a grandes rasgos algunas experiencias relacionadas con la defensa

del territorio y los recursos naturales. Por el momento nos interesa destacar aspectos de lo que significa la lucha por la autonomía territorial, en particular en nuestro país, y lo que esto implica dentro de los movimientos territorializados o socioterritoriales.

La autonomía territorial y sus implicaciones en Bolivia y Ecuador

Los movimientos indígenas actuales tienen distintas exigencias; una de ellas es la demanda de regímenes autonómicos territoriales. Aquí trataremos de destacar algunas experiencias concretas, como las de Bolivia y Ecuador, y sus implicaciones.

«Burguete encuentra que las luchas indígenas... se despliegan en torno a múltiples estrategias políticas», entre las que identifica tres: dentro del Estado, contra el Estado y fuera del Estado (Burguete 2008:27). Los regímenes de autonomía territorial constituyen parte de ese campo dinámico de tensiones ‘dentro del Estado’ (González 2010:54).

La lucha indígena por el territorio y los derechos de autonomía son parte de las demandas del movimiento indígena andino (Ecuador y Bolivia) y también de México (Gutiérrez 2008:335).

La autonomía implica movimientos de resistencia de los pueblos indígenas que luchan por sus derechos colectivos, y la creación de estructuras de gobierno político-administrativas. La lucha por la autonomía implica el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y el control del territorio, hasta las transformaciones en los Estados nacionales y las sociedades actuales (López y Rivas 2005:34).

Algunos Estados latinoamericanos han reconocido entidades indígenas territoriales, sin que esto implique un régimen autonómico, sino que es más bien un nuevo régimen de gobierno dentro de las estructuras estatales. Se trata de descentralizar o regionalizar; no son jurisdicciones étnicas territoriales, sino formas de organización político-administrativa dentro de estructuras ya existentes (como municipios o provincias), para promover el desarrollo local (González, 2010).

En cambio, los regímenes autonómicos implican «la creación de estructuras políticas de autogobierno que funcionan dentro de una jurisdicción legalmente reconocida; y finalmente, la delimitación de un territorio (étnico) en donde se ejercen derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales» (Díaz Polanco 1997, en González 2010:43).

El Estado plurinacional de Bolivia en su Constitución ha reconocido la autonomía de las jurisdicciones indígenas regionales, que se rigen por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (González 2010:44), lo cual ha tenido repercusiones para que las comunidades indígenas puedan defender sus recursos y territorios. Tal como señala Ledezma: «Ragaypampa<sup>4</sup> ha decidido redactar su Estatuto de la Autonomía Indígena Originaria Campesina, anticipadamente incluso cuando todavía no estaba aprobada la Ley Marco de Autonomías y Descentralización» (2011:324).

La «autonomía indígena originaria campesina» en Bolivia tiene como antecedente distintos movimientos sociales por la defensa de la tierra y el territorio, como fueron la «guerra del agua» en la ciudad de Cochabamba en 2000 y la «guerra del gas» en la ciudad de El Alto del departamento de La Paz, en 2003; «estas dos movilizaciones urbano-rurales cuestionaron las bases del Estado-nación»(Ledezma 2011:300).

El otro caso emblemático latinoamericano es Ecuador. Sin embargo, en este país la autonomía es reconocida solo parcialmente o es ambigua, porque no hay instrumentos jurídicos para el aprovechamiento de los recursos, y no están delimitados los territorios de los pueblos indígenas y nacionalidades. No hay participación de los órganos de gobiernos provinciales, municipales y parroquiales en el ámbito político. Además, no hay coordinación entre circunscripciones territoriales y áreas naturales protegidas, lo que es una demanda de las organizaciones indígenas (Lobos 2008:190).

En Ecuador, el movimiento indígena tomó fuerza a raíz del levantamiento de 1990, donde participaron comunidades indígenas y campesinas; este respondió a motivos políticos, a un afán de demostrar inconformidad con el Estado ecuatoriano, hasta llegar a las movilizaciones de 2000, que los

4 Municipio indígena boliviano de la región de Cochabamba, donde se ha dado un movimiento para defender su territorio en contra de las empresas mineras, tanto del Estado como de empresas transnacionales.

llevaron a ocupar cargos en los ministerios de Educación, Salud y a desarrollar el Proyecto de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador. Un asunto importante fue la reforma constitucional de 1998, mediante la cual la Asamblea Nacional Constituyente logró que se reconocieran los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, «para organizarse en circunscripciones territoriales con gobierno propio. La nueva constitución reconoció los derechos colectivos de los pueblos indígenas, que les permite, entre otras cosas: *defensa de derechos territoriales*» (Montes de Oca 2008:206-207).

Actualmente, tanto en Ecuador como en otros países de Latinoamérica, la disputa es por los recursos y el territorio amenazados por los megaproyectos de las empresas transnacionales. Las organizaciones indígenas ecuatorianas se han propuesto defender su autonomía en sus espacios, lo que implica el control indígena del territorio (Lobos 2008:191).

Una de las principales propuestas de la Coordinadora Nacional Indígena Ecuatoriana<sup>5</sup> es la creación de la autonomía y la descentralización política para construir un Estado plurinacional que reconozca el territorio indígena a través del reordenamiento territorial y la promoción de la democracia participativa; «el reordenamiento territorial por circunscripciones indígenas» implica cambiar la división administrativa y política del Estado ecuatoriano, para que las regiones indígenas (por cada nacionalidad indígena) tengan un manejo de recursos naturales, administración de justicia y autonomía política (Montes de Oca 2008: 210).

### La autonomía de facto en México

En el caso de México tenemos procesos autonómicos promovidos por pueblos indígenas para fortalecer «lo propio»; en estos la autonomía y la reconstitución de los pueblos progresan «sin permiso del Estado» (González 2002, en Burguete 2012:86).

Las experiencias de autonomía de facto que rescata Araceli Burguete son, entre otras, la de los zapatistas en Chiapas y la Policía Comunitaria de

5 CONAIE es una de las organizaciones indígenas más importantes del Ecuador y tiene gran influencia en el movimiento indígena de ese país y de América Latina.

Guerrero. Para la autora, son tres las partes integrantes de los procesos autonómicos. Primero, la base jurídico-política, que tiene que ver con el reconocimiento constitucional de la autonomía para ejercer el derecho a la autodeterminación. Segundo, las luchas y los movimientos indígenas en resistencia para lograr la autonomía. Y tercero, la reconstrucción de los pueblos. La autonomía entonces es un paradigma que disputa la hegemonía con otros modelos (Burguete 2012:88).

Sin embargo, Burguete habla de los procesos autonómicos reales, en que los pueblos indígenas se mueven a nivel comunal y «construyen microetnicidades, microrresistencias, defendiendo espacios de microautonomías, en espera de coyunturas que permitan nuevas rearticulaciones» (2012:89). En ese sentido, estos procesos autonómicos serían microrregionales o microterritoriales, es decir, se encuentran circunscritos a espacios específicos controlados, donde se ha logrado articular un movimiento indígena organizado.

Natividad Gutiérrez, al analizar la experiencia zapatista, apunta que el espacio además de tener importancia económica, también la tiene en el sentido simbólico y cultural; esto le da identidad y legitimidad a los pueblos para que les sean reconocidos sus derechos colectivos (Gutiérrez 2008:349).

Si observamos lo que pasa con la experiencia autonómica zapatista en Chiapas, entenderemos lo que es un movimiento socioterritorial concreto, ya que la Juntas de Buen Gobierno actúan sobre un espacio determinado y delimitado por un movimiento social que trata de buscar alternativas ante un Estado que no responde a los intereses de la población indígena. El control del territorio se convierte en algo primordial para que un movimiento social arraigue y pueda disputar con otros actores el control del espacio en diferentes dimensiones: económica, política, cultural y hasta ambiental. De aquí la importancia de los procesos autonómicos de facto en México.

Hay un vínculo estrecho entre territorio y autonomía para los pueblos indígenas, ya que esta se convierte en una estrategia de defensa de sus derechos colectivos y el aprovechamiento de sus recursos naturales. De ahí que surjan formas de autodefensa y un proceso de organización autogestivo para enfrentar los embates de las empresas trasnacionales, como veremos en seguida. Aunque algunos movimientos no hablan propiamente de autonomía, la

ejercen en los hechos; o como se dijo antes, es mediante acciones que se manifiesta el control del territorio por parte de los actores sociales organizados.

### **La organización como resistencia ante el despojo de los recursos y el territorio**

En Latinoamérica han aumentado los conflictos que enfrentan a los pueblos contra las empresas gaseras, como en el caso de Bolivia, o las empresas petroleras que tratan de quitarles el territorio a los pueblos originarios, como es el caso de la región amazónica del Ecuador. También en México se han incrementado los conflictos con los pueblos indígenas por la disputa de sus recursos. Todo esto los ha obligado a buscar formas de defenderse, y la mejor forma ha sido la organización para lograr la autodefensa de su territorio mediante el ejercicio del poder autónomo.

Las experiencias de resistencia en México como procesos autonómicos

En México tenemos varios casos de movimientos de resistencia. Uno de ellos en la región de La Montaña y Costa Chica de Guerrero, con la experiencia de organización autónoma regional de la policía comunitaria, que surgió a raíz del vacío de poder estatal en materia de seguridad hacia los habitantes de la región. Los pobladores de las comunidades se ven amenazados por la expansión de los megaproyectos mineros, ya que las empresas transnacionales pretenden instalarse en su territorio y hacer extracción de metales a cielo abierto. En el periodo de cinco años entre 2005 y 2010, el gobierno estatal de Guerrero ha dado en concesión 200 000 hectáreas a empresas extranjeras, entre estas la inglesa Holdschild Mining, la canadiense CamSim y la mexicana Faraona Goliat (Herrera Martínez 2013:2) afectando así el territorio indígena de la región Costa-Montaña.

Ante esta situación, las comunidades nahuas, *na savi, me phaa* y mestizas de la región se han organizado con diferentes actores como son pueblos, autoridades, profesionistas, estudiantes y radios comunitarias pertenecientes

a la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC), y en cierta medida han logrado frenar la entrada de las mineras. La organización comunitaria expresada a través de la CRAC es el principal obstáculo para las empresas que buscan apropiarse de los recursos. Sin embargo, estas han empezado a crear la división de los pueblos y las organizaciones, y actualmente se vive un clima de hostilidad, incluso orquestado desde el gobierno estatal de Guerrero, que defiende los intereses de las mineras (Herrera 2013:3).

Otro caso similar es el de la Unidad Indígena Totonaca Náhuatl (Unitona), una red de organizaciones nahuas y totonacas de la Sierra Norte de Puebla. Actualmente las comunidades indígenas se enfrentan a empresas nacionales y extranjeras que pretenden despojarlas de sus recursos por la actividad minera. Esto implica la privatización del agua y la construcción de hidroeléctricas; además, se impulsan proyectos como el de las «Ciudades Rurales Sustentables», o los Centros Integradores de Servicios, por parte del gobierno del estado de Puebla (Velasco y Hernández 2013:1).

Al igual que en las regiones mencionadas de Guerrero, en la Sierra Norte de Puebla se han organizado la Unitona y otros actores como el Consejo Tiyat-Tlalco en «Defensa de Nuestro Territorio», en los que participan médicos, maestros, misioneras, sacerdotes y personas de diferentes comunidades para oponerse al proyecto de la hidroeléctrica. En el municipio de Zautla, Puebla, la población se organizó para expulsar a los trabajadores de una empresa minera china. En el municipio totonaco de Olintla, la población se movilizó para impedir la entrada de maquinaria para construir una hidroeléctrica. Los habitantes de la región quieren defender su modo de vida «campesino-indígena», que se sustenta en la reproducción de la vida humana y la conservación de sus recursos (Velasco y Hernández 2013:2).

Pero la amenaza de las empresas está latente. En la región de la Sierra Norte hay 27 concesiones mineras, y se pretenden construir cinco hidroeléctricas y unas 50 ciudades rurales sustentables en varios municipios del estado de Puebla. Esto puede traer como consecuencia afectaciones ambientales y sociales debido al desplazamiento forzado de la población de sus comunidades. Las personas y las comunidades de la región se ven en la necesidad de defender la tierra y el territorio. Así, ante los proyectos de «muerte»,

está surgiendo la resistencia indígena, para defenderse y sobrevivir (Zamora 2013:1-2).

Otro caso es el de Oaxaca, donde el modelo extractivista afecta a las comunidades y a los pueblos. Las empresas quieren construir carreteras, generar energía eólica, desarrollar viviendas y sembrar transgénicos. Pero los defensores comunitarios de sus territorios han aparecido en todas las regiones en la Sierra Norte, mixteca, sierra sur, valles centrales y el istmo, donde luchan por el agua, la tierra, el maíz y el viento. Se trata de defender a la naturaleza de la depredación de las empresas capitalistas que lo único que buscan es lograr una ganancia en detrimento de la calidad de vida de los habitantes de estas regiones indígenas (Leyva 2013:2).

Una lucha emblemática es la de la comunidad Capulámpam, en Oaxaca, que decidió detener la explotación de oro y plata en su territorio. Esto sucedió en 2006, y en esta pugna los pueblos indígenas se rebelaron contra la subordinación a la que estaban sometidos y enfrentaron a las poderosas empresas mineras que estaban explotando sus recursos. En noviembre de 2012, la Asamblea General de Comuneros y Ciudadanos decidió no aceptar la explotación minera en su territorio, pero la amenaza sigue latente (Aquino 2013:1-3).

### Extracción minera, pueblos indios y derechos colectivos

Los ejemplos citados muestran que los movimientos etnoterritoriales surgen en respuesta a la ambición del capital extranjero por apropiarse de los recursos de los pueblos indios para obtener ganancias, sin importar los efectos negativos ambientales, sociales y culturales que pueda implicar este modelo extractivo que no respeta la naturaleza ni los derechos de los pueblos ni sus recursos ni su territorio.

Los datos siguientes ilustran lo expuesto: entre 2000 y 2010 fueron expedidos 26559 títulos de concesiones mineras en México, que abarcan 35% del territorio nacional. Las zonas mineras se ubican principalmente en los estados de Sonora, Durango, Zacatecas, Chihuahua y San Luis Potosí (Rodríguez 2012:6).

Como señala Jorge Fernández, el territorio para los pueblos indios es más que la tierra, es también el subsuelo, el agua, el medio ambiente, el espacio cultural, es decir, todo el hábitat que abarca un pueblo o una comunidad para garantizar su reproducción social (Fernández 2013:1). Para los pueblos indios el territorio son todos sus recursos, y entre los más importante están el agua, el aire y los bosques.

Las actividades de las mineras representan el riesgo de que los recursos se contaminen, se destruyan o se enajenen indebidamente, cuando estos podrían explotarse por parte de los pueblos de una manera más racional, con la asesoría de dependencias oficiales, universidades y organismos privados no depredadores (Fernández 2013:2).

Desafortunadamente, la mayoría de los organismos gubernamentales en México —como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Procuraduría Agraria (PA)—, en lugar de apoyar a los pueblos indígenas, han mostrado negligencia y han permitido la expansión de las empresas en sus territorios.

Ante esta situación han surgido varias organizaciones contrarias a las mineras, como el Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero (M4), la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA), o la Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán (CPUVO). También hay otras organizaciones regionales que tienen presencia comunitaria, como la Unidad Indígena Totonaca Náhuatl (Unitona), la Organización Independiente Totonaca (OIT) y la Organización Indígena Independiente Ahuateca (OIIA), tan solo en el estado de Puebla (Rodríguez 2012:11).

Según Toledo se han conformado ocho grandes redes de resistencia que agrupan a casi 300 organizaciones regionales. Entre ellas destacan la ya mencionada REMA, el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), la Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas para México (RAPAM), la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (ANAA), la Red Indígena de Turismo Alternativo (RITA), la Red de Género y Medio Ambiente (RGEMA), y la Red Mexicana de Tianguis y Mercados Orgánicos (RETMOR), entre otros (Toledo 2011:5).

Coincidimos con Fernández cuando dice que es difícil concebir la autonomía de los pueblos indios si estos no tienen acceso a sus recursos naturales y por tanto a la protección a su territorio, ya que la explotación de estos recursos ha estado en manos privadas y ha provocado su destrucción (Fernández 2013:3).

Ante este panorama, el Estado debe actuar, apoyar y proteger las tierras indígenas. Por ello es necesario un cambio en la legislación agraria que permita a los pueblos conservar sus tierras y territorios, como lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Nemesio Rodríguez señala que los procesos legislativos y administrativos son lentos para frenar a las empresas mineras canadienses que amenazan los recursos de los pueblos indios de México. Para que esto se logre, es necesario el reconocimiento de los derechos colectivos e individuales de los pueblos, y que la política pública del Estado evite los impactos negativos de la industria minera en el país, y sobre todo en el territorio de las comunidades indígenas (Rodríguez 2012:12-14).

Al defender su territorio, los pueblos indígenas se expresan como movimientos etnoterritoriales. Esto ha permitido que surjan nuevas formas de organización social que disputan el control del territorio. Uno de los principales actores son los pueblos indígenas, que luchan por sus derechos colectivos, por el reconocimiento de su territorio y su autonomía. No ha sido la legislación mexicana la que ha impulsado los procesos autonómicos, sino que han sido las amenazas de las empresas mineras y otras empresas extractivas las que han obligado a las comunidades y a los pueblos indígenas de México a organizarse y emprender la resistencia social contra el despojo y el extractivismo.

### **A manera de conclusión**

En este análisis hemos tratado de mostrar cómo la concepción del territorio ha cambiado en la medida en que interactúan diferentes actores sociales. Actualmente este se vuelve escenario de disputa por los recursos que requiere el capital extractivista para lograr una acumulación desmedida en

detrimento de la calidad de vida de los habitantes de estos espacios, lo que pone en entredicho el futuro de muchos pueblos de Latinoamérica y México, que no es la excepción.

Los procesos de organización autonómica de los pueblos indígenas latinoamericanos para lograr el control del territorio y el autogobierno, aprovechar sus recursos y mejorar su calidad de vida son ejemplo para otros movimientos sociales que están surgiendo. Estos movimientos socioterritoriales son de resistencia ante los embates de un modelo extractivista que pretende a toda costa avasallar a los pueblos para despojarlos de su hábitat, que es el territorio y sus recursos, pero también el aire, el subsuelo y todo lo que los rodea.

Los procesos autonómicos andinos y mexicanos han mostrado su pertinencia para ejercer el autogobierno mediante el control de su territorio y de sus recursos. Otros movimientos de resistencia contra el despojo han tenido que organizarse de manera autónoma, pues el Estado parece estar al servicio de las transnacionales. Los pueblos indígenas se han constituido en movimientos etnoterritoriales, por la defensa de su cultura y la vida, ante el modelo extractivista de las transnacionales que provoca la muerte.

## **Bibliografía y fuentes citadas**

AQUINO CENTENO, SALVADOR

- 2013 «La Leyenda de El Catrín no a la extracción de oro y plata, sí a la vida», *La Jornada del Campo*, 67, 20 de abril.

ARANA ZEGARRA, MARCO

- 2008 «Los recursos naturales como mercancía», en Broederlijk Delen (coord.), *Territorios y recursos naturales: el saqueo versus el buen vivir*, Quito: Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).

BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI

- 2010 «Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina», en Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T. (coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Quito: FLACSO/ GTZ/ IWGI/ CIESAS/ UNICH.

DELGADO RAMOS, G. C.

- 2014 «Extractivismo, ecología política y construcción de alternativas en América Latina», *Revista ALASRU*, 8, nueva época, pp. 17-45.

FERNÁNDEZ SOUZA, JORGE

- 2013 «Concesiones mineras y derechos de los pueblos indígenas», *La Jornada del Campo*, 67, 20 de abril.

GIARRACCA, NORMA Y MIGUEL TEUBAL

- 2010 «Disputas por los territorios y recursos naturales: el modelo extractivo», *Revista ALASRU*, 5, nueva época, pp. 113-133.

GONZÁLEZ, MIGUEL

- 2010 «Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina», en Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz (coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Quito: FLACSO/ GTZ/ IWGI/ CIESAS/ UNICH.

GUTIÉRREZ CHONG, NATIVIDAD

- 2008 «Territorios y regiones de autonomía en los resurgimientos étnicos», en Natividad Gutiérrez (coord.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, México: IIS-UNAM/ Plaza y Valdés.

HAESBAERT, ROGÉRIO

- 2011 *El mito de la desterritorialización: del fin de los territorios a la multiterritorialidad*, México: Siglo XXI Editores.

HARVEY, DAVID

- 2004 *El «nuevo» imperialismo: acumulación por desposesión*, disponible en <[www.cronicon.net/10/06/2013](http://www.cronicon.net/10/06/2013)>.

HERRERA C., JACQUELIN

- 2013 *La policía comunitaria en Guerrero, como expresión de la autonomía regional*, tesis de maestría inédita, Departamento de Sociología Rural, Universidad Autónoma Chapingo.

HERRERA MARTÍNEZ, EDITH

- 2013 «Los caminos de la resistencia: de La Montaña a la Costa Chica», *La Jornada del Campo*, 67, 20 de abril.

LEDEZMA RIVERA, JHONNY

- 2011 *Economía, territorio, recursos minerales y autonomía indígena*, Cochabamba: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Mayor de San Simón.

## LEYVA, MARCOS

- 2013 «Los derechos de los pueblos y la minería», *La Jornada del Campo*, 67, 20 de abril.

## LOBOS POBLETE, FERNANDO

- 2008 «Demandas actuales e históricas del movimiento indígena en Ecuador: alcances y propuestas autonómicas», en Natividad Gutiérrez (coord.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, México: IIS-UNAM/ Plaza y Valdés.

## LÓPEZ Y RIVAS, GILBERTO

- 2005 «Introducción», en Leo Gabriel y Gilberto López y Rivas, *Autonomías indígenas en América Latina: nuevas formas de convivencia política*, México: Plaza y Valdés.

## MONTES DE OCA BARRERA, LAURA BEATRIZ

- 2008 «Democracia en la diferencia: retos del movimiento indígena ecuatoriano. Convergencia y divergencias de los diversos actores y proyectos políticos», en Natividad Gutiérrez (coord.), *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España, México*, México: IIS-UNAM/ Plaza y Valdés.

## NIGHT, RONALD Y NEMESIO J. RODRÍGUEZ

- 1995 *Territorios violados. Indios, medio ambiente y desarrollo en América Latina*, México: Instituto Nacional Indigenista.

## PORTO GONÇALVES, CARLOS WALTER

- 2001 *Geografías: movimientos sociales nuevas territorialidades y sustentabilidad*, México: Siglo XXI Editores.

## RODRÍGUEZ WALLENIUS, CARLOS, LUCIANO CONCHEIRO

## BÓRQUEZ, Y MARÍA TARRÍO GARCÍA

- 2010 *Disputas territoriales. Actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural*, México: UAM-X.

## RODRÍGUEZ, NEMESIO J.

- 2012 *Aproximaciones sobre minería y pueblos indios en México: contextos, conflictos y tránsitos posibles*, disponible en <[www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Central/EDITORIAL/pdf/130220\\_aproximaciones\\_mineria.pdf](http://www.nacionmulticultural.unam.mx/Portal/Central/EDITORIAL/pdf/130220_aproximaciones_mineria.pdf)> [consulta: 28/05/2013].

## TOLEDO, VÍCTOR MANUEL

- 2011 «Batallas Socio-ambientales en México», *Regeneración*, disponible en <[https://www.uccs.mx/article.php?story=batallas-socio-ambientales-en-territorios-de-mexico\\_es](https://www.uccs.mx/article.php?story=batallas-socio-ambientales-en-territorios-de-mexico_es)>.

VELASCO PESGUEROS, BLANCA ALEJANDRA Y

MILTON GABRIEL HERNÁNDEZ GARCÍA

2013 «Unitona: defender el territorio, defender la vida», *La Jornada del Campo*, 64, 19 de enero.

WAHREN, JUAN

2012 «Movimientos Sociales en disputa por el territorio y los recursos naturales. El caso de la Asamblea del Pueblo Guarani (APG) en el sureste boliviano», *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*, 12(23), México: UAM-Xochimilco, disponible en <bidixoc.uam.mx>.

ZAMORA LOMELÍ, CARLA

2013 «Crece la resistencia a los megaproyectos en la Sierra Norte de Puebla», *Ojarasca* (suplemento periódico *La Jornada*), 13 de abril, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2013/04/13/oja-sierra.html>> [consulta: 02/05/2013].

ZÚÑIGA GARCÍA-FALCÉS, NIEVES

2006 «Conflictos por recursos naturales y pueblos indígenas», *Pensamiento Propio*, 22, julio-diciembre, disponible en <[www.fuhem.es](http://www.fuhem.es)>.



**Gobierno indígena,  
municipio y autonomías**

**TERCERA PARTE**



# El gobierno indígena en Chiapas: una discusión contemporánea

Araceli Burguete Cal y Mayor<sup>1</sup>

En este trabajo me sitúo en la región Altos de Chiapas para hacer visible el gobierno indígena.<sup>2</sup> Primero lo defino como una entidad que se constituye con la integración de distintos cargos y cuerpos de autoridades, situados en varios niveles o escalas, responsabilidades y funciones, todos diferentes, complementarios y articulados.

Para aproximarme a su análisis he construido un «modelo» para comprender la unidad, las partes que lo integran y las relaciones entre ellas. Se trata de un recurso metodológico que me ayuda a entender el funcionamiento del gobierno indígena como un sistema y representa un conjunto real, empíricamente verificable. A diferencia del «tipo ideal» que desarrolló Max Weber (1984), que es puramente conceptual y que no necesariamente se halla empíricamente en la realidad, «el modelo», por el contrario, es un recurso para la abstracción de la realidad social, construido como un concepto, recuperando y sistematizando realidades empíricas constatables.

Un modelo se integra en una única unidad conceptual y abarca un número significativo de fenómenos empíricos, representados en un gráfico que da cuenta de los componentes y las relaciones entre sus partes (Lippitt 1973). La información que condujo a la elaboración del «modelo» que aquí presento (véase gráfico 1) se basa en un conocimiento histórico

<sup>1</sup> Profesora-investigadora CIESAS-Sureste.

<sup>2</sup> En la organización regional del estado los municipios que integran la región Altos son: Altamirano, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larráinzar, Mitonitc, Oxchuc, Pantelhó, Las Rosas, Tenejapa, Teopisca, Zinacantán, Aldama y Santiago El Pinar. Adicionalmente incorporo en el análisis San Juan Cancuc, que no forma parte de la región Altos, pero sí participa en el *hinterland* de San Cristóbal de Las Casas.

y etnográfico de la realidad que se representa. La información que me ha permitido realizar esta abstracción y los soportes sobre los que se construye este ensayo recogen resultados de investigación desarrollados durante más de una década desempeñando mis tareas como investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), en la Unidad Sureste.

Parto aquí del supuesto de que el gobierno indígena es una institución de larga duración —desde hace más de 500 años, cuando se constituyó «al indígena» y «lo indígena»—, que no obstante ser añejo es y ha sido siempre contemporáneo en los distintos momentos históricos, en tiempo y lugar, de su trayectoria concreta.

Esta permanencia histórica no se ha comprendido suficientemente y ha sido opacada por los enfoques evolucionistas que presumen que el «gobierno indígena» solo es comprensible como una reminiscencia de un pasado remoto, y que se ha construido distante y hasta de manera antagónica con otras instituciones estatales como, por ejemplo, el ayuntamiento del municipio libre.

Tomo distancia de esas interpretaciones. Desde mi perspectiva el «gobierno indígena» es una entidad siempre contemporánea, que se integra por un conjunto de cargos y cuerpos de autoridad articulados, los cuales pueden tener distintos orígenes (históricos) y diversas fuentes de poder (religiosas, territoriales, simbólicas o legales), así como cargos de diferentes escalas: desde lo comunitario, lo municipal, hasta lo regional, incorporando en esos cargos los del ayuntamiento del municipio libre, por lo que no deben ser comprendidos en antagonismo, sino el ayuntamiento como parte del conjunto que integra el gobierno indígena. En las páginas siguientes me ocupo de presentar las partes que componen el «modelo» del gobierno indígena del altiplano chiapaneco.

## **El gobierno indígena**

Fue Gonzalo Aguirre Beltrán (1991) quien delimitó de manera más precisa el concepto de «gobierno indígena» en su clásico libro *Formas de gobierno*

*indígena*. Indagando en fuentes históricas y etnográficas de las décadas de 1940 y 1950, Aguirre pudo documentar diferentes formas de organización del gobierno indígena en los estados de Chiapas, Michoacán y Chihuahua, en un gradiente de menor a mayor nivel de «aculturación», es decir, de integración a lo que solía llamarse la «cultura nacional». Observó la continuidad de ciertos cargos que tenían un origen prehispánico, colonial, decimonónico y de la primera mitad del siglo xx, entremezclado en su funcionamiento. Fue a este conjunto de cargos de origen histórico diverso, operando en un conjunto, a lo que el autor denominó «gobierno indígena». Aguirre (1952) predecía que en la medida en que la «aculturación» avanzara, el «gobierno indígena» (que el autor había caracterizado) desaparecería y sería desplazado y remplazado por el ayuntamiento del municipio libre.

Por otro lado, en este mismo orden de ideas, Eric Prokosch (1973) sistematizó datos aportados por las monografías clásicas de la antropología funcionalista que estudiaron la organización política en los municipios de los Altos de Chiapas en la primera mitad del siglo xx, y caracterizó dos cuerpos de autoridades con un funcionamiento distinto: por un lado el ayuntamiento constitucional del municipio libre, y por el otro un «ayuntamiento indígena tradicional», integrado, en promedio, con dos gobernadores, dos alcaldes, seis regidores, dieciséis *mayoles* (policías) y varios ayudantes y principales.

Tanto Aguirre (1991) como Prokosch (1973) coinciden en observar a ambos cuerpos sin vínculos con el exterior o con las instituciones de gobierno del Estado nacional. El gobierno indígena se limitaba a las «autoridades tradicionales» y no incorporaba el ayuntamiento municipal constitucional como parte de él. Asimismo, desde una perspectiva lineal y evolucionista, ambos autores preveían un horizonte de una inexorable disolución de las instituciones del gobierno indígena, una vez que el municipio libre se consolidara en sus respectivas demarcaciones.

Pero el tiempo no les dio la razón. Luego de sesenta años, en pleno siglo xxi, la hipótesis de Aguirre no se ha verificado: el gobierno indígena continúa hoy, vivo y actuante. Y no solo es vigente, sino que además en algunos lugares se encuentra en un proceso de revitalización (Sánchez 1999).

En las últimas dos décadas, el protagonismo indígena a través de distintas luchas esbozadas en una gramática autonómica en Chiapas ha

contribuido a la vindicación y revitalización de sus instituciones de gobierno propio, lo que producido una «reindianización» de los gobiernos municipales, en un doble sentido. Por un lado, asumiendo los indígenas el poder municipal en sus manos, en donde antes no lo tenían, al ganar elecciones en las localidades con una presencia indígena importante (Burguete 1999); y por otro lado, en la resignificación de los «cargos tradicionales» así como de sus formas de elección o nombramiento, mediante sus sistemas normativos internos (los llamados de «usos y costumbres») que irrumpen con un nuevo tesón en la coyuntura autonómica posterior a 1994 (Carlsen 1999).

Esta presencia renovada expone un gobierno indígena que se mantiene vigente, que no ha desaparecido, y que quizá nunca se había ido sino que solo había sido ignorado por las perspectivas analíticas. En sentido contrario a esos enfoques, en esta propuesta se ponen de relieve sus permanencias, continuidades y transformaciones.

En esta colaboración desarrollo la hipótesis de que el gobierno indígena hoy se constituye como el conjunto de cuerpos de autoridades articulados en su integración y operación, que incluyen tanto los cargos que conforman al «ayuntamiento tradicional» —los mencionados por Prokosch (1973)—, como los del ayuntamiento constitucional del municipio libre, y sumando además otros cuerpos de autoridades (religiosos y ceremoniales) y todo el conjunto de servidores (el «gobierno del territorio») que actúan en distintos niveles (parajes y cabecera) dentro de una jurisdicción municipal. Eventualmente incluye además todos aquellos constituidos por «la vía de facto», como los gobiernos autónomos instituidos por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que de alguna manera están estructurados con los anteriores. Todo este conjunto hace un único cuerpo político, y los veremos en este ensayo articulados en todo su dinamismo, contradicciones, amenazas y contemporaneidad.

### **El gobierno indígena, premisas**

Los puntos cruciales que planteo como premisas para definir el gobierno indígena en los albores del siglo XXI en el altiplano chiapaneco son los

siguientes: 1. La contemporaneidad del gobierno indígena; 2. El gobierno indígena (municipal o comunal) como parte de la organización del Estado; 3. El gobierno indígena como un «hecho social total»; 4. El sistema de cargos como base de la organización política comunitaria; y, 5. La integración del gobierno indígena como articulación y constante reelaboración de distintos cargos y cuerpos de autoridades, en niveles, escalas, responsabilidades y funciones diferentes, en permanente reconstitución. Pasaré ahora a desagregar estas premisas.

### La contemporaneidad del gobierno indígena

Desde el siglo xvi hasta nuestros días, el gobierno indígena ha experimentado una reconstitución continua, un diálogo permanente (regularmente tenso) entre los cuerpos de autoridades y cargos, de distintos orígenes históricos (prehispánico, colonial, decimonónico y republicano) que lo integran. Asimismo, ha sostenido siempre diálogos conflictivos con el Estado y sus transformaciones, adecuándose continuamente mediante complejos procesos de control cultural (Bonfil 1988).

La información disponible ha documentado que el gobierno indígena de hoy está precedido y es una permanencia de aquellos que existían antes de la invasión europea: vuelve a reconstituirse en el Cabildo indiano en el siglo xvi; se modifica en el ayuntamiento constitucional del siglo xix; se actualiza de nueva cuenta en el ayuntamiento municipal del municipio libre, en el siglo xx (Barrios 2001; Hill 2001; Machuca 2014), y se mantiene, en el siglo xxi, en un continuo de renovación. Incorpora, acumula y resignifica los cargos o puestos de poder y de servicio, que se suman (o restan) en el curso de los siglos.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> El concepto de «reconstitución de los pueblos» fue desarrollado por Marcello Carmagnani (1988). En este ensayo me adhiero a lo que sostiene Carlos San Juan (2002:35): «La reconstitución no solo es una demanda étnica-política de la coyuntura, es también un proceso histórico de largo plazo, donde en ocasiones los pueblos se rehacen y en otras se deshacen. No es destino fatal, sino oportunidad histórica. Es una peculiar forma de 'regreso' a la memoria y a las instituciones propias, que ocurre en circunstancias límite, de fuerte presión desintegradora, donde, con frecuencia al borde del abismo, las colectividades ponen en juego mecanismos de rechazo,

En la actualidad, el gobierno indígena es uno de los espacios más dinámicos y en constante revitalización, toda vez que estos hacen referencia al ejercicio del derecho de autogobierno como construcción de un sistema de autoridades propio, diferenciado y de rechazo a la integración (Barabas 2012). Su importancia estriba, entre otras cosas, en el alto potencial que tiene para lograr la materialización del ejercicio del derecho a la libre determinación. Desde el siglo XIX, cuando el Estado mexicano decretó la igualdad ciudadana para todos los mexicanos, el gobierno indígena se ha constituido en resistencia, abriendo «intersticios autonómicos», en un ejercicio crítico y una interpretación autónoma del derecho que lo regula (Santos 2009).

En una línea de tiempo podemos documentar al gobierno indígena como una institución reconocida durante todo el periodo colonial a través de la «República de Indios», y desde el siglo XIX hasta nuestros días como una institución en resistencia; dialogando con el Estado, siendo parte de él mediante la institución municipal, pujando para hacer mantener la diferencia y ejercer la gestión de gobierno por medio de sus propios sistemas normativos. Esta línea del tiempo nos muestra la arqueología del gobierno indígena como una institución de larga data de más de cinco siglos, en constante adecuación, en diálogos continuos con el Estado en su reconfiguración.

El gobierno indígena (municipal o comunal) forma parte de la organización del Estado

Concebir el gobierno indígena haciendo referencia únicamente a las «autoridades tradicionales» sin reconocerlas como instituciones que forman parte de la organización del Estado, mediante la institución municipal constitucional, tiene una doble consecuencia: en primer lugar lleva a imaginarlas desactualizadas, sin agencia y despolitizadas; y en segundo lugar,

---

resistencia, adaptación y recreación de las culturas y las relaciones dominantes, así como de 'sueños' y de otras fuerzas culturales como la Iglesia, las izquierdas sociales y la intervención institucional del gobierno y de las organizaciones civiles».

«desindianiza» al ayuntamiento municipal constitucional, al representarlo como una institución «del Estado» y opuesto a los intereses de los pueblos indígenas, restándoles capacidad de agencia, de poder e incidencia, al invisibilizar que las autoridades locales son la representación del Estado en una jurisdicción municipal que se asumen, por tanto, como un gobierno propio.

En esta relación, siempre tensa a causa de la relación colonial, los pueblos indígenas han luchado desde dentro por conservar la diferencia, lo que los ha obligado a sacrificar su rostro propio y realizar mutaciones diversas para reconfigurarse constantemente. Esta relación ambivalente modifica al gobierno indígena en una reconstitución constante. Pero esas transformaciones no son unilaterales, y también modifican al Estado —como hoy, por ejemplo, el «Estado multicultural»—, el cual no puede ignorar que el territorio comprende una relevante diversidad de pueblos, que da lugar a una relación dialéctica entre municipalización del gobierno indígena y, simultáneamente, indianización de la institución municipal estatal. Esta flexibilidad de acomodos mutuos es lo que ha hecho posible que el gobierno indígena haya podido permanecer, reinventándose por más de cinco siglos, manteniéndose como la institución de gobierno de los pueblos indígenas hasta nuestros días (Burguete 2011).

El gobierno indígena tiene una gran capacidad para constituirse en distintos espacios y niveles. Basta con que un colectivo indígena en un espacio determinado decida constituir un cuerpo de representantes y dotarlos de poderes de representación con legitimidad y asumirlos como sus autoridades para que se inicie el proceso constituyente de un gobierno indígena y eventualmente pueda dar lugar a la formación de un nuevo pueblo. Con frecuencia en Chiapas la fundación de nuevas comunidades, con sus propias instituciones como la asamblea y la vida comunal, contienen el germen de un pueblo en potencia o, mejor aún, ya son un «pueblo joven». La morfología social de los colectivos indígenas para integrar una comunidad y constituir vida comunal les otorga una gran capacidad para el autogobierno, por lo que este es un intersticio autonómico potente para el fortalecimiento y la reconstitución de los pueblos, tanto en el altiplano como en el resto de las regiones indígenas del estado.

El gobierno indígena como un «hecho social total»

El gobierno indígena se caracteriza por ser una entidad totalizadora y se materializa como un «hecho social total», que es la forma de organización que caracterizaba a las instituciones indígenas antiguas, de diversas realidades no industriales. Marcel Mauss (1971) refiere que en las (mal) llamadas «sociedades primitivas» la vida social es un «todo» en donde «todo queda mezclado»; todo cuanto constituye la vida propiamente social está integrado en una totalidad, como un «hecho social total». En esas sociedades se anudan y se expresan a la vez y de golpe todo tipo de instituciones de la vida social: religiosas, jurídicas, morales, políticas, familiares, económicas, de producción, consumo, prestación y distribución, así como los fenómenos estéticos y morfológicos que estas instituciones producen. La definición de Mauss nos ayuda a comprender el gobierno indígena como una unidad sociopolítica de carácter holístico, que conjunta al todo social, de lo que resulta que la «totalidad del gobierno indígena» se integra con varios cuerpos de autoridades que tienen bajo su responsabilidad tareas y competencias específicas, y actúan en coordinación, complementariedad y reciprocidad.

Las monografías elaboradas en los dos primeros tercios del siglo xx sobre las entonces llamadas «comunidades indígenas» del altiplano chiapaneco (Collier 1995; Cancian 1976; Guiteras 1996; Pozas 1977; 1987) ilustran las tareas del gobierno indígena municipal interviniendo como un todo de una manera holística en la protección del territorio, la impartición de justicia, la resolución de conflictos varios, en la regulación de la tierra y la convivencia social, y en la celebración de las asambleas comunales para tomar acuerdos y juridizar, para organizar y celebrar las fiestas patronales y participar en la celebración de rituales en los lugares sagrados, además de establecer los vínculos como poder Ejecutivo que es, ejerciendo potestad sobre los territorios étnicos que estaban bajo su jurisdicción. Tareas estas últimas que realizaba haciendo parte de la función jurisdiccional del Estado mexicano.

El sistema de cargos como base de la organización política comunitaria

El acceso al poder político por el cumplimiento de servicios comunitarios a través del ascenso de cargos (cívico-religiosos) de menor a mayor jerarquía sigue siendo un componente central en el gobierno indígena, sobre todo en el ámbito comunitario. El estudio del «sistema de cargos» como forma de gobierno indígena ha hecho correr mucha tinta. Más allá de los afanes por sistematizar la abundante literatura y por precisar el marco conceptual del «paradigma del sistema de cargos», Leif Korsbaek (1987, 1996) fijó los ejes analíticos para comprenderlo. En este esfuerzo el autor delineó el «típico sistema de cargos» con los siguientes rasgos: *a)* un número determinado de oficios claramente delimitados con tareas específicas y rangos de autoridad; *b)* los oficios se turnan entre los miembros plenos de la comunidad; *c)* los miembros de la comunidad asumen los cargos por un lapso corto; *d)* después de agotar el periodo del cargo, el carguero se retira a sus actividades normales por un tiempo largo, para regresar posteriormente a ocupar otro; *e)* los cargos se organizan en forma jerárquica; *f)* el sistema de cargos incorpora a todos, o a casi todos, los miembros de la comunidad; *g)* el carguero normalmente no recibe ninguna remuneración por el desempeño del cargo; *h)* por el contrario, los oficios usualmente implican un costo considerable, en tiempo, trabajo y gastos realizados en efectivo; *i)* la compensación es que el cargo confiere un gran prestigio en la comunidad local; *j)* el sistema de cargos consiste en dos jerarquías: una política y una religiosa; *k)* las dos jerarquías están íntimamente relacionadas, los cargueros alternan cargos que son escalafonarios en ambas jerarquías; *l)* después de haber asumido todos los oficios, el carguero queda eximido de todo servicio comunitario, exento del pago de impuestos y otras contribuciones públicas y adquiere el carácter de «principal» o «pasado». Cuando llega a ese punto, se tiene en alta estima y ninguna decisión importante de la comunidad se toma sin consultarlo.

Esta forma de organización política era la manera como se organizaba el poder político municipal en el altiplano chiapaneco hasta la década de 1980, y era la forma de ascenso a los cargos de autoridad del ayuntamiento municipal. Pero a finales del siglo xx, el cambio religioso y posteriormente la penetración del sistema de partidos políticos desplazaron al sistema de

cargos de la cabecera municipal, aunque más allá este cambio, continúa articulando el poder comunitario y tiene plena vigencia en las comunidades: organiza el trabajo, la cooperación y la reciprocidad, así como la pertenencia a la comunidad, es decir, los derechos de ciudadanía local. De ese modo, no obstante que el sistema de cargos ya no es la forma por la cual se accede al poder en la cabecera municipal, desde las comunidades se conserva como el sustento de la organización política y permite la reproducción cultural y la unidad comunitaria.

### Constitución y reconstitución del gobierno indígena

El gobierno indígena se constituye y reconstituye con la acumulación, articulación y permanente reelaboración de distintos cuerpos de autoridades, en niveles, escalas, cargos, responsabilidades y funciones diferentes. El gobierno indígena es una construcción política que se integra con múltiples cuerpos de autoridad como esferas de poder diferenciadas; cada uno tiene un determinado número de cargos, responsabilidades y funciones que se dirigen a tareas específicas. Se constituye con un conjunto de cuerpos de autoridades articuladas (con jerarquías diversas) que se interpenetran orgánicamente (más o menos en conflictos y disputas) para realizar la gestión de gobierno en una jurisdicción determinada (comunitaria, municipal o regional).

En la siguiente sección doy contenido empírico al «modelo» que propongo de gobierno indígena en el altiplano chiapaneco, al desagregar las partes que lo integran en sus rasgos generales, así como la articulación entre las partes para constituir una sola unidad política.

### **El gobierno indígena como articulación de cuerpos de autoridades**

Defino el gobierno indígena en el altiplano chiapaneco como una articulación de nueve cuerpos de autoridades que coexisten de una manera interpenetrada en una organización multinivel. Estos cuerpos interseccionados son, a saber: *i*) el ayuntamiento regional (*ab'tel patan*); *ii*) el consejo

de principales; *iii*) el ayuntamiento constitucional del municipio libre; *iv*) el juzgado municipal; *v*) los policías o *mayoles*; *vi*) la asamblea como «gobierno del grupo»; *vii*) los gobiernos del territorio (parajes, ejidos, comunidades, comisariados ejidales y comunales, etc.); *viii*) las autoridades religiosas, y *ix*) las autoridades ceremoniales (véase figura 1).

Para comprender la propuesta es conveniente adelantar que no hago aquí referencia a un estudio de caso en particular, sino que intento aproximar una idea general. Las formas como cada gobierno indígena se constituye en el terreno presentan una gran diversidad, ninguno es igual a otro. Así, aunque los cuerpos de autoridad aludidos están presentes en lo general en todos los municipios, sin embargo se distinguen por el lugar que ocupan en cada caso los distintos órganos que lo integran y el número de sus miembros, y la forma particular que adoptan sus vínculos y articulaciones. A continuación expongo las partes que lo forman:

### *Ab'tel patan*

Puedo afirmar que el *ab'tel patan* (o «ayuntamiento regional», que es equiparable al «gobierno tradicional» de Prokosch [1973]) es la columna vertebral del gobierno indígena, y de la solidez de este dependerá el buen estado de salud del gobierno indígena. La fuerza y consistencia de un gobierno indígena depende de la calidad del vínculo entre el *ab'tel patan* y el ayuntamiento municipal constitucional. Cada municipio le da un nombre específico: *ab'tel patan* en Chamula (Pozas 1977/1987:15; Pérez 1990); *regionaletik* en Huixtán (Martín, 2014); *a'tel patan* en San Juan Cancuc (Burguete y Gómez 2008); *abtel patan* en Chenalhó (Arias 1985); *j-átel patan* en Yaxgemel, Chenalhó, o *a'tel pat-otan* en Tenejapa (Orantes 2014).<sup>4</sup> Este cuerpo de autoridad es la permanencia resignificada de los antiguos cargos de

<sup>4</sup> He tratado de respetar la grafía de las y los autores aquí citados que hacen referencia a la figura del *ab'tel patan*, muestra de la diversidad de formas en que se escriben. También he usado el concepto de «ayuntamiento regional» con el que algunos autores como Ricardo Pozas (1977/1987) nombran a estas autoridades traduciendo al español el concepto de «*regionaletik*» utilizado en algunos municipios como Huixtán (Martín 2014). No obstante, voy a utilizar el término *ab'tel patan* para generalizar.

autoridad de origen colonial y decimonónico. Esta afirmación se apoya en que los nombres de los cargos que lo integran son los mismos que tuvieron en el cabildo indiano y en el ayuntamiento decimonónico: gobernador, alcaldes y regidores, incluidos además otros de apoyo, como son los alguaciles y escribanos.

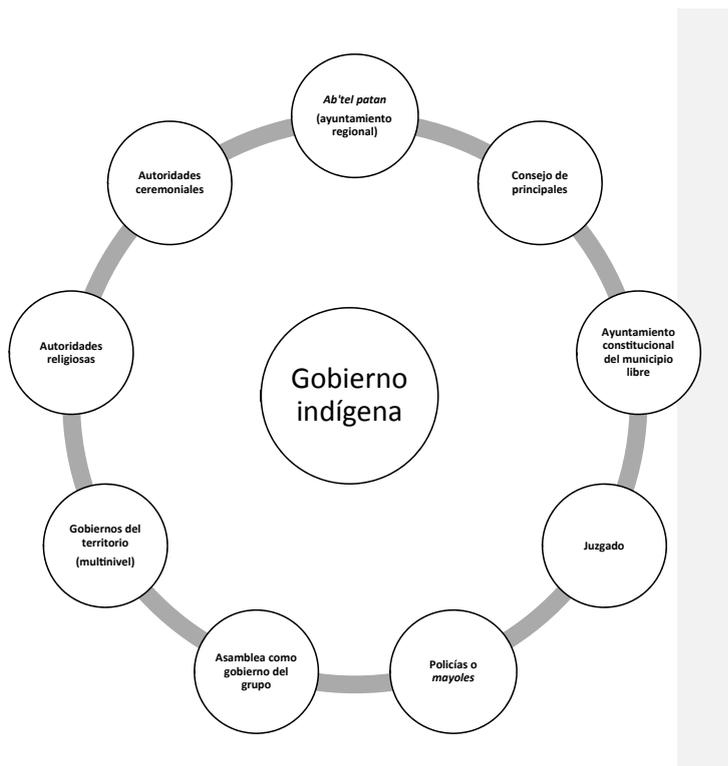
El concepto de *ab'tel patan* en tseltal y tsotsil contiene la idea de servicio que quiere decir «trabajo-contribución» o «cargadores de los trabajos de servir al pueblo» (Pérez 1990:104). En el siglo xx, el cambio en la organización del gobierno indígena chiapaneco derivó de la separación entre lo cívico y lo religioso; esto es, en el desplazamiento de la cabeza del *ab'tel patan* (ya sea gobernador o primer alcalde) por la figura del presidente municipal.

Esta separación fue progresiva como resultado de cambios en la legislación municipal y el avance de las políticas indigenistas. Primero cuando se instituyó el municipio libre en Chiapas (1921) —que arribó con su propia jerarquía de autoridad: presidente, síndico y regidores—, desplazó al cabildo decimonónico. Más adelante, en el periodo del gobernador Samuel León Brindis se emitió un decreto (31 de mayo de 1961) que modificó la Ley Municipal para unificar a tres años la duración de los puestos del ayuntamiento, así como la obligatoriedad de la escolarización del presidente municipal.

De este modo, para ocupar el cargo de presidente municipal, el más alto de la pirámide, ya no fue necesario escalar la jerarquía de cargos y servicios. Ahora se requería hablar español y estar alfabetizado, condición que por lo general no cumplían los más ancianos o principales, ni los alcaldes, sino que eran competencias que tenían los más jóvenes. En esta coyuntura, los profesionales indígenas, sobre todo los promotores bilingües creados por el indigenismo, desplazaron a las «autoridades tradicionales», quienes quedaron colocadas en el ámbito de lo religioso.

Así, por ejemplo, en el municipio de Zinacantán estas reformas modificaron de manera radical el gobierno indígena. Hasta 1962, el alcalde era la principal autoridad y se interpenetraba con el presidente municipal. La misma persona ocupaba ambos cargos de manera simultánea. Luego, como efecto de la reforma municipal de 1963, el *ab'tel patan* se dividió entre los que tendrían funciones políticas y los que se ocuparían de cargos religiosos. Estos últimos fueron canalizados como servidores de San Lorenzo, santo

Figura 1. Modelo: el gobierno indígena como articulación de cuerpos de autoridades en los municipios del altiplano chiapaneco



patrono del municipio. Un débil vínculo permanece entre lo cívico-político y lo religioso. En la sala del cabildo, un lugar especial lo ocupa una imagen grande de San Lorenzo que copreside las sesiones con el presidente municipal, y son las autoridades religiosas del *ab'tel patan* las que inician día a día las sesiones del ayuntamiento con agradecimientos al santo patrón. Pero la mayor o menor relevancia de las autoridades religiosas depende de los vínculos político-partidarios del presidente municipal en turno y las afinidades políticas con el grupo de autoridades religiosas.

En su transformación de *ab'tel patan* hacia ayuntamiento municipal, la autoridad local ha sufrido recortes en sus competencias. En 1999, en el marco de negociaciones del EZLN con el gobierno federal y del estado, fue

creado el Juzgado de Paz y Conciliación Indígena. Al crearse esta nueva institución, el presidente dejó de impartir justicia, al quedar asignadas estas tareas al juez municipal y sus auxiliares. La siguiente ruptura se produciría en los primeros años del siglo XXI, cuando la acentuada disputa política en el municipio por la presencia de los partidos políticos condujo a la partidización de las personas que integraban los distintos cuerpos del *ab'tel patan*, y causó su atomización en múltiples identidades políticas.

Así las cosas, para tomar el pulso sobre el estado de salud del *ab'tel patan* como la institución eje en el gobierno indígena, es importante identificar en el análisis qué lugar ocupa en el sistema de autoridades; las competencias que tiene; las particularidades respecto a si continúan o no actuando en el ámbito de la gestión de gobierno, así como sus vínculos con el poder político del municipio libre o en la interacción con el resto de los cuerpos de autoridad.

Es decir, que aunque todos los municipios indígenas del altiplano tienen, en lo general, los mismos cuerpos de autoridades, sin embargo la diferencia está en el lugar en donde el *ab'tel patan* está situado y la forma particular en la que se produce la articulación y las interacciones con el presidente municipal. Por lo que las particularidades de tales vínculos deben ser documentadas en un lugar-tiempo-espacio determinado.

### El consejo de principales

Los pasados o principales son personas que han culminado su trayectoria de servicio al haber cumplido con los diversos cargos del *ab'tel patan*. Las personas que logran acumular un número significativo de oficios o que han servido a su comunidad y que han llegado a los más altos cargos, adquieren el rango de «principal»; son personas que han acumulado prestigio por servir a su comunidad, en donde el principal criterio es la trayectoria.

Antes como ahora, hacen referencia a la autoridad o representante territorial de los linajes o grupos de parentesco y es la base de la organización político-territorial maya. Puede seguirse su huella en Guatemala hasta el siglo XVI, según estudios realizados por Lina Barrios (2001:85). Esta forma de

organización se extiende hacia otras regiones del estado. Por ejemplo, Alain Breton documentó que en el territorio comunal de Bachajón persistía hasta pasado el medio siglo xx un «gobierno de principales». Define este cuerpo de autoridad como un «poder gerontocrático ligado a la organización social interna de cada barrio y, surgido de los grupos de filiación: en San Jerónimo procede de la bipartición de mitades; en San Sebastián de la cuadripartición en kalpules» (Bretón 1984:99).

En la región Altos es frecuente que la vida comunitaria se organice a través de parajes y luego se integren en barrios (aunque cambia la organización por cada municipio); cada barrio elige a un «principal de principales» o autoridad mayor del paraje, comunidad o barrio. Si en un municipio hay más de dos barrios (en Chamula, por ejemplo, hay tres), tendrá igual número de principales de alto rango (Pozas 1977/1987). La presencia de numerosos principales da lugar a una organización de forma concejil, integrada entre ancianos principales, que regularmente son jefes de linajes familiares. En algunos municipios como Chamula, la producción de principales permanece con una gran vitalidad, ya que cada uno de los tres barrios tiene tres gobernadores, quienes al culminar su cargo se convierten en «pasado principal», y su prestigio y autoridad aumentan. Aunque los principales ya no tienen poder político en el campo de las instituciones municipales, como lo tuvieron hasta el segundo tercio del siglo xx, aún son consejeros ceremoniales y dan legitimidad al gobierno municipal en turno. Pero a veces también pueden ser factor relevante para cuestionar su desempeño y pueden convocar a su revocación.

No obstante que ha disminuido la importancia de los principales en el gobierno municipal, no han perdido relevancia en la vida social del grupo. A ciertos personajes se les reconoce su capacidad para interceder con los dioses ancestrales y en general sus vínculos con lo sobrenatural. Estas capacidades forman parte de las facultades del gobierno indígena, que está presente en las ocasiones ceremoniales como un cuerpo sacerdotal y como un intermediario ante los primeros padres que fundaron los pueblos (de quienes se sienten descendientes directos y se comunican con ellos), y se le pide protección mediante rituales en sitios sacralizados como las cuevas, los lagos y los cerros que se consideran sagrados (Aguirre 1966:558).

## El ayuntamiento constitucional del municipio libre

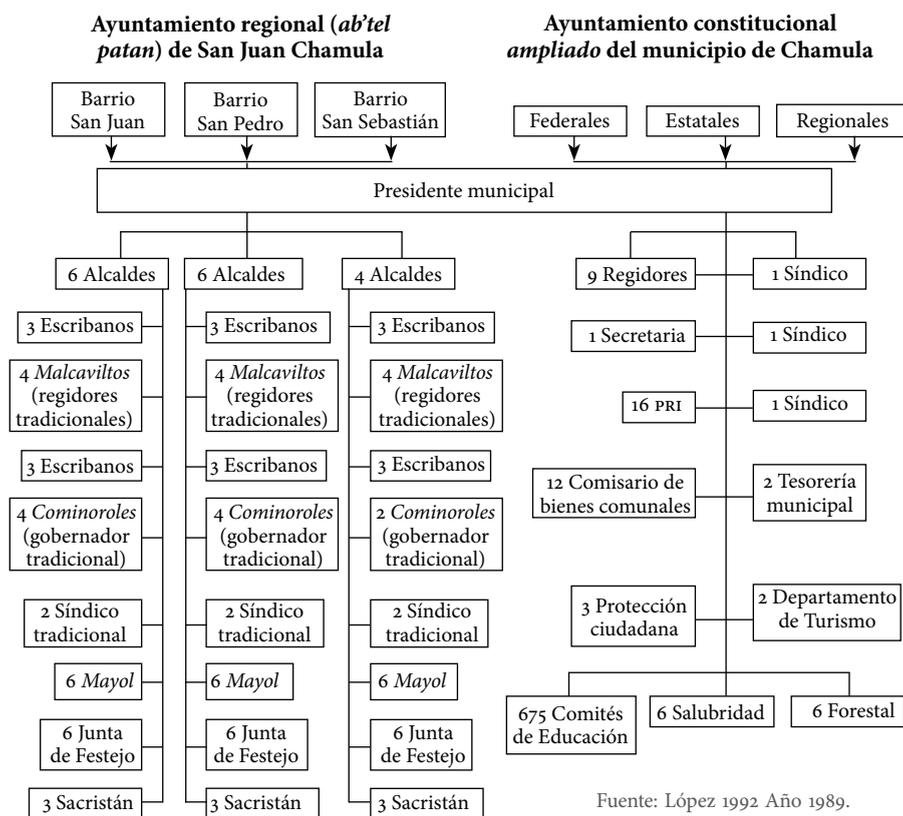
En un número significativo de los municipios del altiplano chiapaneco, el puesto de presidente municipal fue una resignificación del cargo de «gobernador» (*kunerol* en tseltal) o «alcalde» que encabezaba al *ab'tel patan*. Cuando se produce la municipalización del gobierno indígena en la primera mitad del siglo xx, el *ab'tel patan* perdió a la figura de alcalde o gobernador; dicho de otra manera, el gobernador se convirtió en presidente municipal. Pese a estas innovaciones, el presidente no perdió el vínculo o la pertenencia al ayuntamiento regional (*ab'tel patan*) sino que formaba parte de él, de modo que fusionaba los dos cuerpos de autoridades: el ayuntamiento constitucional y el *ab'tel patan*.

La manera como el gobernador/presidente se relaciona con el *ab'tel patan* es una particularidad en cada gobierno indígena municipal. Por ejemplo, en el municipio de Tenejapa no se han formado dos cuerpos de autoridades, sino que todos los cargos se integran en uno solo, jerarquizado y articulado en una organización vertical que encabeza el presidente, a diferencia de la separación en dos cuerpos que se presenta en Chamula (véase figura 2). En Tenejapa, el presidente municipal constitucional aún es llamado *kunerol* y, en la lógica del *a'tel pat-otan* y de sus habitantes, el presidente municipal constitucional sigue siendo parte de este cuerpo de autoridad y lo encabeza (Orantes 2014).

En Chamula, por el contrario, el ayuntamiento tradicional y el ayuntamiento municipal son dos cuerpos que se han escindido, aunque están unidos por la figura del presidente municipal. En 2000, el «ayuntamiento regional» se integraba con 79 cargos: alcaldes, escribanos, regidores tradicionales, gobernadores tradicionales, síndicos tradicionales y *mayoles* (López 2002). Adicionalmente, el ayuntamiento municipal se integra por un presidente, síndico y regidores, además de otros cargos como los de secretario, juez, comisariado de bienes comunales, tesorero y otros de funciones administrativas, que para los chamulas caben en el rango de autoridades del ayuntamiento (véase figura 2).

En este mismo tenor se integra como autoridades municipales a los representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y de la Confedera-

Figura 2. Gobierno indígena de Chamula (1989)



Elaborado por Araceli Burguete (2013), sobre la base de Antonio López Meza (2002).

Tomado de Burguete y Gutiérrez (2014).

ción Nacional Campesina (CNC) (Rus 2004). Estos dos cuerpos de autoridades están unidos en la cabeza por la figura del presidente municipal. Adicionalmente habrá que sumar todos los otros servidores del resto de los ocho cuerpos de autoridades comunales y territoriales, desagregados aquí —para efectos analíticos— como componentes del «modelo del gobierno indígena», que en su conjunto hacen un total de más de dos mil personas por año gobernando el municipio.

## El juzgado

La impartición de justicia y la resolución de los conflictos para la gobernabilidad interna fue una de las principales tareas de las que se ocupó el gobierno indígena desde la instauración del régimen colonial español en las Américas. Los alcaldes se encargaron de la justicia en los cabildos, coordinando sus tareas con las autoridades del territorio (caseríos y parajes), práctica que continúa vigente. Al ser la resolución de conflictos una de las principales tareas del gobierno indígena, no es circunstancial que hasta el día de hoy los cuerpos de autoridades en los municipios indígenas sean llamados «justicias» por las personas mayores de los municipios.

Cuando en la década de 1960 Jane Collier (1995) estudió el derecho zinacanteco, documentó que las instancias legales y los conceptos jurídicos que entraban en juego en la impartición de justicia en el municipio de Zinacantán eran principalmente las autoridades del paraje (que era el lugar del asentamiento de los linajes) como la primera instancia, antes de llevar los casos a consideración del alcalde juez. Hasta finales del siglo xx, impartir justicia era una tarea que involucraba al presidente municipal, al juez y a los alcaldes del *ab'tel patan*. En Chenalhó, seis regidores constitucionales (elegidos mediante la usanza tradicional), con la participación del presidente municipal, se encargaban de impartir la justicia, sentados en las bancas en los pasillos del edificio municipal.

Posteriormente, la reforma constitucional de 1999 creó el Juzgado de Paz y Conciliación Indígena (JPCI) y tuvo un impacto directo en la impartición de justicia, ya que disolvió esos vínculos al separar las funciones ejecutivas del ayuntamiento constitucional de las del poder Judicial, al tiempo que reubicó el *ab'tel patan* como «auxiliar» del Juzgado. La reestructuración afectó el funcionamiento de algunos juzgados, por ejemplo, el de Zinacantán, en donde tradicionalmente habían existido dos jueces propietarios y dos jueces auxiliares. Con la nueva estructura se redujo a un juez propietario y uno suplente.

El JPCI es un espacio de conflicto y de reinenciones. Dado que es de reciente creación, aún no se ha amalgamado del todo con el resto de las

instituciones del gobierno indígena, y tiene dificultades de articulación con el resto del sistema (Orantes 2014).

### Policías y *mayoles*

Asumir los cargos de servicio y autoridad sigue siendo el principal filtro para la pertenencia a una comunidad, municipio o pueblo indígena. El cargo, organizado como sistemas de servicio para la comunidad de pertenencia, se mantiene como el corazón del gobierno indígena desde su escala más pequeña. En este orden, el de *mayol* es el primer cargo de servicio por el que inicia la carrera ascendente. Anteriormente, para ocuparlo tenía que haber pasado antes como mayordomo (cuidador) de la iglesia, pero ese vínculo está roto; en la actualidad, el enlace estructural entre lo cívico y lo religioso ya no es determinante, pero el cargo sí lo es.

El primer servicio de *mayol* es muy apreciado por la comunidad: cumple un doble rol, por un lado es el que se encarga de la seguridad en el territorio comunal, y es ocupado por los jóvenes vigorosos. Los *mayoles* son portadores de un bastón color negro, grande, duro y grueso, que le confiere autoridad al cargo. Una comunidad requiere un número significativo de *mayoles*, ya que todos los cuerpos de autoridades necesitan disponer de ellos, en virtud de que son los auxiliares en sus tareas. Adicionalmente, son asistentes de las autoridades de mayor rango en las cabeceras municipales.

Conforme el diseño del municipio libre ha ganado hegemonía, transformando la institucionalidad indígena que existía antes de 1994, un grupo de *mayoles* fueron nombrados policías, pero otros permanecieron como tales en el Juzgado de Paz y Conciliación Indígena y de las otras autoridades. En años más recientes, los *mayoles* han aumentado su poder en respuesta al crecimiento de la conflictividad en la región y por el incremento de violencias que resulta de otros problemas como el trasiego de drogas, vehículos robados y tráfico de personas; todo ello aumenta el riesgo de los *mayoles* que se dedican más a tareas de vigilancia y seguridad, y con ello también su prestigio, reconocimiento y autoridad.

## El gobierno del grupo

Cuando un colectivo se reúne en asamblea porque fue convocado para tales fines, sus decisiones pueden adquirir un carácter jurídico, en cuanto que un acuerdo de ese órgano puede juridizar. Esta característica del «gobierno del grupo» es importante porque expone que el poder no se localiza únicamente en las estructuras formales, sino que va más allá de las jerarquías: es «el gobierno del común».

Referirse al gobierno del grupo hace alusión a la potencia de los comuneros, quienes, constituidos en asamblea, toman decisiones y constituyen un poder que, aunque no se mantenga establecido permanentemente, sí tiene capacidad de mandato a través de los acuerdos tomados. Ello hace de esta asamblea un intersticio autonómico de gran poder y uno de los componentes vitales del gobierno indígena: sin la asamblea, un gobierno indígena, en el sistema normativo propio, carece de legitimidad e incluso de legalidad.

Sin embargo, en los municipios del altiplano chiapaneco lejos han quedado las asambleas únicas. Por el crecimiento de la población, pero también por las distintas facciones políticas y religiosas que los caracterizan, en la actualidad la vida asamblearia municipal se ha atomizado en múltiples asambleas. La fragmentación de las identidades produce tensiones dentro de la vida comunal indígena, lo que incluso ha sido motivo de expulsiones por la presencia de esa diversidad religiosa y política. Cada una de estas comunidades, barrios, parajes o aun grupos no territorializados —como los municipios autónomos zapatistas, que se construyen de manera discontinua— atomizan el mando: ninguno reconoce la legitimidad de la autoridad del otro, por lo que la coexistencia es tensa.

Ante estas dificultades surgen nuevas modalidades de organización y articulación que en la actualidad adquieren la forma de gobierno integrado por una «comunidad de comunidades» (Burguete y Gómez 2008). Esta solución, sin embargo, produce quebranto a los pueblos. El mayor impacto es la debilidad para la defensa del territorio; a veces logran unirse para proteger sus intereses comunes —como es el caso, por ejemplo, de los territorios amenazados—, pero luego vuelven a segmentarse, dada la diversidad que los

cruza y que les cuesta trabajo procesar. Este es el continuo desafío de los pueblos en los procesos de reconstitución cotidianos.

Pese a estos retos de los tiempos neoliberales, en situaciones críticas las asambleas del pueblo buscan construir espacios de encuentro y acuerdos, siendo siempre la reconstitución de las instituciones comunales un intersticio autonómico con un gran poder que puede poner en jaque una decisión que afecte a la comunidad.

### El gobierno del territorio

Un rasgo de la organización social indígena es la ocupación de todo el territorio municipal mediante unidades pequeñas (parajes, barrios, comunidades, ejidos, ranchos, rancherías, etc.), orquestadas por una cabecera municipal que es el centro político del municipio. Esta forma de organización político-territorial es el soporte del gobierno indígena que adopta una estructura multinivel, con autoridades en la cabecera, así como con un número considerable de mandos que participan en los gobiernos comunales. En algunas comunidades estas estructuras de autoridad incorporan a los comisariados ejidales o comunales. Fidelina Gómez (2010), en una investigación de tesis en el paraje Yaxgemel, en Chenalhó, documentó la organización interna del gobierno indígena e identificó el funcionamiento de un *ab'tel patan* completo en el paraje. Ese tipo de gobierno territorial se articula con los agentes municipales, los comités y los patronatos; por ejemplo, el comité de educación y otros de servicios públicos, como el de agua potable o el de salud, por mencionar algunos.

La principal tarea de las autoridades comunales, afirma la autora, es: «la resolución de los problemas internos, donde las autoridades políticas (el agente rural municipal, con dos auxiliares) aplican normas y reglas que los habitantes de la comunidad están acostumbrados a acatar» (Gómez 2010:54); es decir, conciliar, y realizar, entre otras, las tareas de juez.

No obstante que los nombres de esos cargos responden a lo que establece la Ley Orgánica Municipal (agente municipal), en los hechos el gobierno comunitario funciona como una suerte de «cabildo» y llegan a

asumirse como un «pueblo» al constituirse como un «otro» frente a sus vecinos, incluso del mismo municipio. Sin embargo, estas comunidades con su autogobierno comunitario no se asumen como plenamente ajenas o distantes a la cabecera municipal, sino que al articularse también en la dimensión identitaria participan en ella por medio de sus propios representantes comunitarios, y se asimilan como parte de un mismo pueblo, que en el caso del altiplano chiapaneco coincide con la jurisdicción municipal. En esta intersección se producen disputas por ganar mayor representación y participación en la puja autonómica constante entre las unidades pequeñas, cada una frente a sí, pero también entre estas con la cabecera.

El caso de Yaxgemel ilustra cómo se constituye el gobierno indígena, con múltiples niveles y, al mismo tiempo, rearticulaciones. Cada pequeña comunidad tiene su cuerpo de autoridades, con su propia institucionalidad, dependiendo de su tamaño y necesidades. Y todos esperan verse representados dentro del gobierno municipal, que es la unidad mayor, por lo que el gobierno indígena municipal suele constituirse como un «ayuntamiento ampliado».

El caso de los municipios del altiplano chiapaneco, que se caracterizan por el crecido y creciente número de unidades submunicipales (comunidades, parajes, caseríos, etc., que en Chamula, en 2016, llegaron a ser 168), muestra la complejidad del gobierno indígena alteño, que solo es comprensible si se analiza en sus múltiples niveles e intersecciones. Si lo vemos como conjunto, ninguna paz social podría ser posible en las regiones indígenas de Chiapas sin este ejército de miles de servidores que hacen viable reproducir la vida colectiva indígena. De esto se ocupa y es lo que hace el gobierno indígena contemporáneo.

Al participar como miembros de uno de los distintos cuerpos que constituyen el gobierno de la comunidad y del municipio, prácticamente todos los habitantes tienen el derecho y la obligación de integrarse en el gobierno indígena, y por lo tanto en el gobierno del territorio. De ese modo, el gobierno indígena no se limita a las estructuras y jerarquías, sino que se materializa en las prácticas y en las relaciones, en el tejido social, en los distintos ámbitos y niveles de la vida social. El gobierno indígena articula a un pueblo (de una

jurisdicción comunitaria y municipal) y sostiene su voluntad de hacer permanecer la diferencia cultural.

Las autoridades religiosas

Sí el gobierno indígena se caracteriza por la articulación, los diálogos y las tareas compartidas de los distintos cuerpos de autoridad que intervienen en la organización político-territorial del municipio (cabecera y comunidades), adicionalmente otros se estructuran en el ejercicio del ser y hacer gobierno, pero trabajan en otros ámbitos del «hecho social total» que es el gobierno indígena. Se trata de las autoridades que están presentes en las tareas de lo ceremonial y lo religioso y que son algunas de las funciones que cumple el *ab'tel patan*.

En el pasado reciente, hasta el segundo tercio del siglo xx, el gobierno indígena se desarrollaba como un «hecho social total» en una articulación cívico-religiosa y un modelo de «sistema de cargos» (Korsbaek 1996). Para el caso del municipio de Chenalhó, Calixta Guiteras (1996/1976:72) describe para los años cincuenta algunas de las tareas en que las autoridades del municipio participan en prácticas religiosas. En sus palabras:

La organización política implica la protección y las actividades en pro de la comunidad; la organización religiosa procura el servicio de los santos. [...] Las autoridades políticas atestiguan y participan en las ceremonias religiosas, de acuerdo con sus cargos y posiciones relativas en la escala de prestigio y servicios, como huéspedes de honor, portaestandartes, ayudantes; ellas bendicen alimentos y bebidas y reciben, en nombre de los santos, el sacrificio realizado.

Por otro lado, Danièle Dehouve (2006) afirma que lo que hace específico al gobierno indígena es la relación entre los campos político y religioso; esto es, la combinación entre funciones administrativas y rituales, teniendo ambas igual importancia. Alfredo López Austin (1976) identifica este vínculo como una de las huellas más profundas de la herencia mesoamericana. En efecto, pese a las transformaciones que cruzan la región, el

ámbito de lo religioso —regularmente relacionado con los rituales católicos— es con frecuencia un intersticio autonómico que se activa y se potencia como un recurso político de resistencia y que hace permanecer la diferencia cultural.

Otros cambios están presentes en el altiplano chiapaneco. En la actualidad los vínculos entre política y religión en el gobierno indígena ya no son tan visibles, pero siguen presentes. Aunque muchos presidentes municipales tienen dificultades para cumplir con las tareas religiosas (algunos de ellos son evangélicos), no pueden operar una ruptura absoluta con este vínculo.

En la mayoría de los municipios, el presidente municipal ya no está del todo presente en la vida religiosa, puesto que se ocupan más de la gestión del dinero y atienden los enlaces del municipio con las instituciones de gobierno. En su ausencia, las figuras más visibles son los regidores, quienes prestan apoyo a la organización junto con los mayordomos (*martometik*) y los alféreces (*kaptanetik*), como ocurre en Chenalhó (Tadeo 2009).

Hasta hace aproximadamente cinco años, las instituciones de gobierno del estado intentaron presionar a los ayuntamientos para que mantuvieran un perfil laico, pero más recientemente su vigilancia coactiva es menor, en la medida en que el gobierno federal y el del estado comienzan a aceptar las instituciones internas de los pueblos indígenas. Un presidente no puede evadir del todo estas responsabilidades, y aunque se trate de una persona adherente al culto evangélico (como fue en Tenejapa), debe responder a las exigencias del campo religioso comunitario, como aportar dinero para la celebración de las fiestas patronales, por ejemplo. Con el presupuesto municipal debe pagar algunos de los gastos de las celebraciones religiosas y ceremoniales; además, debe costear una amplia nómina de servidores religiosos, viáticos o apoyos. Así, muchos de los puestos de jardineros o policías en la nómina municipal cobijan los salarios de las autoridades del ámbito religioso. Estas complejas articulaciones que persisten entre los ámbitos político y religioso son signos que dan cuenta de la presencia de un gobierno indígena en el altiplano chiapaneco.

De hecho, esta relación es lo que caracteriza a un gobierno indígena y lo revitaliza en coyunturas de politización de la identidad. Por ejemplo, después de 1994, en el municipio de Huixtán se dio un proceso de

politización de la identidad que condujo a la «reindianización» del gobierno municipal en la primera década del siglo XXI. Una manera de manifestarlo fue la reincorporación de los regidores constitucionales como acompañantes del ayuntamiento regional en los rituales ceremoniales y religiosos (Martín 2014), restituyendo así el vínculo entre la religión y la política en pleno siglo XXI.

De igual forma, esta articulación está presente en los gobiernos zapatistas. El EZLN ha reconstituido el gobierno indígena como unidad y con cada una de las partes que lo integraban antes de la hegemonía del municipio libre, organizándolas mediante la jerarquía cívico-religiosa, y siendo sus autoridades civiles a la vez autoridades religiosas. Lo mismo ocurre, por ejemplo, en el Municipio Autónomo Rebelde Zapatista (MAREZ) en Polhó, Chenalhó (Lomelí 2014). Actualmente las estructuras del EZLN se afianzan en comunidades en donde las autoridades rebeldes ocupan funciones cívico-religiosas; las autoridades comunitarias zapatistas suelen ser los diáconos de la Iglesia católica y sus bases son parte del «pueblo creyente», que son los católicos en resistencia.

#### Las autoridades ceremoniales

A pesar de los cambios en la sociedad que se seculariza y la mayor intervención del Estado, con su presencia disciplinaria, la dimensión ceremonial y el ámbito de lo político continúan interpenetrados en la práctica gubernativa del presidente municipal, quien debe cumplir las dos tareas básicas que en todo gobierno indígena se espera que asuma en su gestión: gobernar hacia adentro y representar hacia afuera.

Un presidente debe ser, en primer lugar, un protector de los habitantes de la jurisdicción municipal y debe velar por su bienestar. Y ser, por ello, un buen gestor hacia afuera y un protector hacia adentro. Por ello, en los periodos electorales los habitantes del municipio tienen temor de votar en contra del partido gobernante, ya que temen perder el apoyo del gobierno del estado, así que regularmente prefieren no estar en oposición. Segundo, el presidente municipal debe gozar del beneplácito del santo patrón y los

dioses (santos) a quienes debe servir, por lo que, independientemente de sus creencias religiosas personales, debe participar en las actividades religiosas y ceremoniales, protegiendo al pueblo con los rezos, para evitar cualquier tragedia, como tornados o inundaciones, que ponga en riesgo a su población.

La dimensión religiosa es muy importante en la gestión municipal de todas las autoridades civiles del municipio, pero particularmente del presidente municipal, quien debe participar en los rezos y, en general, en las actividades ceremoniales de protección a los lugares sagrados, cerros, montañas, calvarios y ojos de agua; en los rituales agrícolas de protección a las semillas y de pedimento de vida (*mixa*); en el lavado de las ropas del santo y en algunas fiestas patronales, y en el carnaval (Pérez 2005). Regularmente las autoridades del ayuntamiento regional, junto con los especialistas rituales, realizan los procedimientos de sacralización de los bastones de mando y se encargan de los rituales que día a día se le hacen a estos para su purificación y para ejercer un buen gobierno. Ningún presidente municipal puede oponerse o renunciar a su participación en esas prácticas; de lo contrario provocaría una rebelión popular que lo haría dimitir por considerar que podría poner en riesgo a toda la población a causa del enojo de los santos y padres-madres protectores.

## **Conclusiones**

En este documento reviso el concepto de «gobierno indígena». Con base en información empírica y documental recopilada en las últimas dos décadas, he puesto de relieve su continuidad, sus transformaciones y permanencias en los municipios de la región Altos en el estado de Chiapas. Para su análisis construí un «modelo» que muestra los componentes que lo integran y las relaciones entre las partes. No me basé en un estudio de caso en particular, sino con aportes de datos que he recopilado en exploraciones etnográficas, así como abrevando de fuentes documentales especializadas. Con estos insumos construí una idea general y me aproximé a las partes que lo integran, observando cómo estas se materializan en el terreno, con su característica diversidad de formas. Concluyo que, si bien todas ellas comparten

los componentes generales, cada una sin embargo tiene particularidades en su conformación y en sus relaciones y articulaciones entre las partes y el todo, de tal forma que ninguno es igual a otro en su integración y funcionamiento.

En el cuerpo del documento argumento que el gobierno indígena es una institución viva que está en constante transformación, luchando por su permanencia y reconstitución. La importancia del gobierno indígena, como una institución siempre contemporánea y por lo tanto siempre actual, ha pasado inadvertida, pues en su estudio ha predominado un enfoque que visualiza a estas instituciones como «autoridades tradicionales», e incluso distintas y separadas del ayuntamiento municipal constitucional. Este enfoque presume que el gobierno indígena se encuentra fuera de la organización del Estado. Tal fue la tesis de Gonzalo Aguirre Beltrán (1991) en la década de 1950. Yo tomo distancia de esa perspectiva, y afirmo y defino al gobierno indígena como una institución añeja y siempre contemporánea, que se constituye con la integración de distintos cargos y cuerpos de autoridades, situados en diversos niveles o escalas, responsabilidades y funciones, todas ellas diferentes y complementarias, articuladas. El gobierno indígena es un cuerpo gubernativo que opera como un conjunto holístico, como un «hecho social total».

## Bibliografía

### AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO

- 1953/1991 *Formas de gobierno indígena*, México: Fondo de Cultura Económica / Instituto Nacional Indigenista / Universidad Veracruzana.
- 1966 «Las funciones del poder en la comunidad indígena», *La Palabra y el Hombre*, núm. 40, pp. 547-562.
- 1952 «El gobierno indígena en México y el proceso de aculturación», *América Indígena*, XII(4), octubre, pp. 271-297.

### ARIAS, JACINTO

- 1985 *San Pedro Chenalhó: algo de su historia, cuentos y costumbres*, Tuxtla Gutiérrez: Dirección de Fortalecimiento y Fomento a las Culturas-Subsecretaría de Asuntos Indígenas-Gobierno del Estado.

BARABAS, ALICIA M.

- 2012 «Pensar la autonomía: el municipio para una reorganización etnopolítica y territorial», *Revista de Ciências Sociais*, 43(2), julio-diciembre, pp. 80-97.

BARRIOS, LINA

- 2001 *Tras las huellas del poder local: la alcaldía indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX*, Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-Universidad Rafael Landívar.

BONFIL, GUILLERMO

- 1988 «La teoría del control cultural», *Anuario Antropológico*, 86, Brasilia: Editora Universidade de Brasilia / Tempo Brasileiro, pp. 13-53.

BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI

- 1999 «Empoderamiento indígena. Tendencias autonómicas en la región Altos de Chiapas», en Araceli Burguete Cal y Mayor (coord.), *México: experiencias de autonomía indígena*, Copenhague: IWGIA/CECADEPI-RAP, pp. 282-300.

BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI

- 2011 «Municipalización del gobierno indígena e indianización del gobierno municipal en América Latina», *Revista Pueblos y fronteras digital*, 6(11), junio-noviembre, pp. 38-88, disponible en <<http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/v09n17/arto4pdf.html>>.

BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI Y MARGARITA GUTIÉRREZ

- 2014 «Crisis en la Comunidad Revolucionaria Institucional. Chamula en el tribunal electoral (2010)», *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 9(17), junio-noviembre, pp. 35-58, disponible en <<http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/v09n17/arto4pdf.html>>.

BURGUETE CAL Y MAYOR, ARACELI Y MIGUEL GÓMEZ GÓMEZ

- 2008 «Multiculturalismo y gobierno permitido en San Juan Cancuc, Chiapas: tensiones intracomunitarias por el reconocimiento de 'autoridades tradicionales'», en Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (coords.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, Guatemala, Ecuador: CIESA/ FLACSO, pp. 343-392.

BRETON, ALAIN

- 1984 *Bachajón. Organización socioterritorial de una comunidad tzeltal*, México: Instituto Nacional Indigenista.

CANCIAN, FRANK

- 1976 *Economía y prestigio en una comunidad maya. El sistema religioso de cargos en Zinacantán*, México: INI/ Conaculta (colección Presencias).

CARLSEN, LAURA

- 1999 «Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición», *Chiapas*, 7, pp. 45-70, México: IIE-UNAM/ Era.

CARMAGNANI, MARCELLO

- 1988 *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México: Fondo de Cultura Económica.

COLLIER, JANE

- 1995 *El derecho zinacanteco. Procesos de disputar en un pueblo indígena de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez: CIESAS/ UNICACH.

DEHOUE, DANIELÈ

- 2006 *Essai sur la royauté sacrée en république mexicaine*, París: CNRS Editions, CNRS anthropologie.

GÓMEZ PÉREZ, FIDELINA

- 2010 *Ab'tel patan y cambio religioso: el caso de la comunidad de Yaxgemel, Chenalhó*, tesis de licenciatura inédita, Licenciatura en Gestión y Autodesarrollo Indígena, Tuxtla Gutiérrez, UNACH.

GUITERAS, CALIXTA

- 1996/1976 *Los peligros del alma, la visión del mundo de un tzotzil*, México: Fondo de Cultura Económica.

HILL, ROBERT M.

- 2001 *Los kaqchiqueles de la época colonial. Adaptaciones de los mayas del altiplano al gobierno español, 1600-1700*, Guatemala: Cholsamaj Plumssock Mesoamerican Studies.

KORSBAEK, LEIF

- 1987 «El desarrollo del sistema de cargos de San Juan Chamula: el modelo teórico de Gonzalo Aguirre Beltrán y los datos empíricos», *Anales de Antropología*, 24(1), pp. 215-242.
- 1996 *Introducción al sistema de cargos* (antología), Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

LIPPITT, GORDON, L.

- 1973 *Visualizing Change: Model Building and the Change Process*, La Jolla: California University Associates.

LOMELÍ GONZÁLEZ, ARGIMIRO ARTURO

- 2014 *Syu'el Tunneletik y mandar obedeciendo. Poder y cultura en los pueblos indios de los Altos de Chiapas*, tesis de doctorado inédita, CESMECA-UNICACH, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

LÓPEZ AUSTIN, ALFREDO

- 1976 «El fundamento mágico-religioso del poder», *Estudios de Cultura Náhuatl*, 12, pp. 197-240.

LÓPEZ MEZA, ANTONIO

- 2002 *Sistema religioso-político y las expulsiones en Chamula*, Tuxtla Gutiérrez: Coneculta-Gobierno del Estado de Chiapas.

MACHUCA GALLEGOS, LAURA

- 2014 «Introducción», en Laura Machuca Gallegos (coord.), *Ayuntamientos y sociedad en el tránsito de la época colonial al siglo XIX. Reinos de Nueva España y Guatemala*, México: CIESAS, pp. 15-25 (Publicaciones de la Casa Chata).

MARTÍN PÉREZ, JOSÉ MANUEL

- 2014 «La reindianización del gobierno indígena municipal en Huixtán: cambios, persistencias y resistencias en un municipio de Los Altos de Chiapas», *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 9(17), junio-noviembre, pp. 21-33, disponible en <<http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/vo9n17/arto2.html>>.

MAUSS, MARCEL

- 1971/1923 «Ensayo sobre los Dones: razón y forma del cambio en las sociedades primitivas», *Sociología y antropología*, Madrid: Editorial Tecnos, pp. 155-263.

ORANTES GARCÍA, JOSÉ RUBÉN

- 2014 *Derecho tenejapaneco. Procedimientos legales híbridos entre los tzeltales de Chiapas*, San Cristóbal de Las Casas: Proimmse-IIA-UNAM.

PÉREZ GÓMEZ, MARCOS

- 2005 *Ensayo monográfico de un gobierno local. San Pablo Chalchihuitán Chiapas. Jlumaltik, nuestro pueblo*, México: FLACSO.

PÉREZ LÓPEZ, ENRIQUE

- 1990 *Chamula, un pueblo indígena tzotzil*, Tuxtla Gutiérrez: Instituto Chiapaneco de Cultura-Gobierno del Estado de Chiapas.

POZAS, RICARDO

- 1987/1977 *Chamula*, México: Instituto Nacional Indigenista.

PROKOSCH, ERIC

- 1973 «Gobiernos indios 'tradicionales' en los Altos de Chiapas», *Estudios de cultura maya*, vol. IX, pp. 151-160.
- RUS, JAN  
2004 «La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas. 1936-1976», en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*, México: UNAM/ CIESAS, pp.251-278.
- SAN JUAN VICTORIA, CARLOS  
2002 «¿Y si regresan los pueblos? Problemas y perspectivas de la reconstitución», *México Indígena*, nueva época, 1(2), noviembre.
- SÁNCHEZ, CONSUELO  
1999 *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México: Siglo XXI Editores.
- SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA  
2009 *Sociología jurídica crítica, para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid: Trotta.
- TADEO CASTRO, ROSALBA  
2009 *La dimensión ceremonial de los regidores del gobierno indígena tradicional de Chenalhó*, tesis de maestría inédita, CIESAS, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.
- WEBER, MAX  
1984 *Economía y Sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.



# La autonomía de pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México. Consulta y anteproyecto de ley<sup>1</sup>

Consuelo Sánchez

## Introducción

**E**n la Ciudad de México se llevó a cabo un proceso de consulta de una propuesta de anteproyecto de ley que tiene como propósito fijar las bases de una nueva relación de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes con el gobierno capitalino en un marco de autonomía y libre determinación.

Este proceso tiene como antecedentes los Acuerdos de San Andrés, firmados en 1996 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, la reforma a la Constitución mexicana de 2001 en materia indígena, las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de las Naciones Unidas, y las exigencias de representantes de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México, de contar con un instrumento jurídico que reconozca su existencia en la gran urbe, sus formas de vida y organización comunitaria, así como su voluntad de autogobernarse.

La reforma constitucional de 2001 fue impugnada por el EZLN y las organizaciones indígenas del país, así como por diversas agrupaciones sociales de mestizos, porque no satisfacía las aspiraciones indígenas y transgredía los Acuerdos de San Andrés. La cuestión central de la controversia era que, al asentarse en la Constitución el derecho de los pueblos indígenas a la libre

<sup>1</sup> Un extracto de este texto se publicó en Consuelo Sánchez (2016).

determinación y autonomía, los legisladores no instituyeron los dispositivos jurídicos imprescindibles para su funcionamiento inmediato, sino que transfirieron a las legislaturas de las entidades federativas su desenlace, entre otros inconvenientes que postergaban y dificultaban la puesta en marcha de tan anhelado derecho. Consecuentemente, los indígenas exigían la revisión de la reforma constitucional, argumentando que esta se había aprobado sin su consentimiento, y con ello se había violentado su derecho a la consulta asentado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y ratificado por el Estado mexicano.<sup>2</sup>

Tal disconformidad desalentó el impulso de la legislación local correspondiente a la reforma constitucional; en tanto, las legislaturas de otras entidades del país se apresuraron a hacerlo, y algunos estados incluso habían aprobado leyes en materia indígena antes de la reforma constitucional. Habría que decir que un rasgo común a todas estas leyes es que hacen impracticable la autonomía de los pueblos. Esto se debe al enfoque heterónimo que inspiraba a los legisladores a la hora de «establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad» (artículo 2º), como lo facultaba la Constitución.

El debate sobre la pertinencia de contar con una ley sobre derechos de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes en la capital del país se activó en la primera década de 2000, a través de varios sucesos como la realización de seminarios, foros, festivales y ferias en torno a la diversidad cultural de la ciudad y sus componentes indígenas; los diagnósticos e informes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2007) sobre la alarmante situación de discriminación, exclusión y menoscabo de los derechos sociales y colectivos de los indígenas en la ciudad, en especial de las comunidades residentes, y sus recomendaciones al gobierno capitalino y la

<sup>2</sup> El Informe del Relator Especial de la Comisión Derechos Humanos de Naciones Unidas (2003) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2003) recomendaron al gobierno mexicano y al Congreso de la Unión reabrir «el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo con la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés».

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) sobre la urgencia de reformar el ordenamiento jurídico de la entidad para garantizar los derechos de los pueblos y las comunidades residentes conforme a la Constitución; los Acuerdos de San Andrés; el Convenio 169 de la OIT, y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007.

También las acciones de la ALDF dirigidas a ampliar derechos y libertades de personas y colectivos, como las reformas al código penal y civil sobre la «despenalización del aborto» (2007) y el reconocimiento del «matrimonio entre personas del mismo sexo» (2009), determinaron que muchos se animaran a considerar la posibilidad de una reforma jurídico-política de la ahora Ciudad de México<sup>3</sup> que reconociera su diversidad cultural y abriera las puertas a la creación de un modelo alternativo de gobierno fundado en la diversidad socioétnica. Todo lo anterior contribuyó a que el gobierno capitalino y la ALDF se vieran obligados a asumir el desafío de promover una ley sobre pueblos originarios y comunidades indígenas residentes.

En ese contexto, en 2011 se presentaron en la ALDF tres iniciativas de ley sobre derechos y cultura indígena, elaboradas por entidades gubernamentales y organizaciones indígenas. La ALDF turnó estas iniciativas a la Comisión de Asuntos Indígenas, Pueblos y Barrios Originarios y Atención a Migrantes para su análisis, discusión y resolución. Luego de examinarlas, la Comisión resolvió aprobar el dictamen de iniciativa de ley de Derechos y Cultura de los Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas en el Distrito Federal (2012). En los artículos transitorios del dictamen se dispone la conformación de una comisión de seguimiento y un comité de mecanismo para el desarrollo de la consulta a los pueblos originarios y las comunidades indígenas, «con el objeto de obtener su consentimiento previo libre e informado de la medida legislativa propuesta» (artículo 5° transitorio).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> El nombre oficial del Distrito Federal cambió a Ciudad de México el 30 de enero de 2016.

<sup>4</sup> Según el dictamen, la comisión de seguimiento estaría integrada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México; su objetivo sería «verificar el diseño, ejecución y evaluación del mecanismo y la metodología para la debida consulta sobre el contenido del presente dictamen, en los términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas» (artículo 2° transitorio).

El Comité de Mecanismo se conformó con la mayoría de las instituciones y actores sociales propuestos en el dictamen,<sup>5</sup> y en diciembre de 2013 se formalizó la instalación de este órgano colegiado. Debo mencionar que fui invitada y elegida para formar parte de este comité, en calidad de «experta en materia de cultura y derechos indígenas»; así, lo que se expone en este trabajo es producto de mi experiencia y participación en el proceso.

En el mencionado comité se definieron los principios, las normas y los procedimientos y se asumió la tarea de organizar la consulta a los pueblos originarios y a las comunidades residentes. De inicio, el proceso debía apegarse al dictamen de iniciativa de ley elaborado por la comisión de la ALDF.<sup>6</sup> Pero en el comité advertimos que la formulación de los derechos de los pueblos y las comunidades en esta iniciativa no atendía adecuadamente sus reivindicaciones; en términos muy generales, no los facultaba para asumir asuntos de su competencia ni aseguraba su participación en la toma de decisiones de la ciudad ni modificaba las relaciones paternalistas y de subordinación impuestas a los indígenas, entre otras deficiencias.

Por ello, propusimos que se elaborara otra propuesta de anteproyecto de ley en la que se establecieran los instrumentos para garantizar el ejercicio del derecho de los pueblos y las comunidades a la libre determinación y autonomía, de forma que ellos mismos pudieran asumir los asuntos de su competencia y participar en la vida política de la ciudad. Finalmente, se alcanzó el consenso para que se realizara otra propuesta de ley y que, por consiguiente, se utilizara para la consulta. El multicitado comité elaboró y propuso el Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios

<sup>5</sup> El Comité de Mecanismo se integró por entes públicos del Distrito Federal (la ALDF, la Secretaría de Gobierno, Sederc, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Secretaría de Gobierno, el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal); por ocho personas de los pueblos y los barrios originarios y ocho de las comunidades indígenas residentes, con sus respectivos suplentes, y seis personas «expertas en materia de cultura y derechos indígenas». El Comité de Mecanismos tendría como objeto «definir los instrumentos de participación y estrategias para la definición de la metodología de la consulta» (artículo 4° transitorio).

<sup>6</sup> El dictamen decía que atendía las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas (2003) a las legislaturas de los estados del país, para que, según citaba: «Con base en el texto constitucional como norma mínima, y mientras no se reforme de nuevo, [...] elaboren en consulta estrecha con los pueblos indígenas la legislación correspondiente para el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas de cada entidad».

Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal (2014) (en adelante, propuesta de anteproyecto de ley), que fue, como se dijo, la que al final se consultó.

En la elaboración de la ley había el reto de tomar en consideración la Constitución mexicana, los Acuerdos de San Andrés, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas, y a la vez tratar de ampliar lo más posible el alcance de los derechos y las normas constitucionales. En este trabajo intentamos esbozar las dificultades y también las posibilidades que presentan las normas constitucionales a la hora de establecer en una ley de la ahora Ciudad de México las características de la libre determinación y autonomía de los pueblos originarios y las comunidades residentes. Sostenemos que para obtener el mayor potencial de las ceñidas normas constitucionales dependerá de que se adopte un enfoque autonómico en la elaboración de la ley.

Los objetivos de este trabajo son mostrar el enfoque autonómico adoptado en la propuesta de anteproyecto de ley, identificar algunos conceptos y principios que requerían especial atención y, por último, esbozar la metodología de la consulta. Para ello, dividimos el trabajo en cuatro partes: en la primera, abordamos las características de la diversidad socioétnica y las discrepancias entre pueblos indígenas originarios y comunidades residentes, así como sus situaciones y necesidades específicas; en la ley debían atenderse adecuadamente las diferencias entre ambas categorías de indígenas. En la segunda se plantea la importancia de definir al sujeto de derecho, pues de ello depende el alcance de sus garantías; ahí discutimos las nociones de pueblo indígena. En la tercera presentamos los componentes fundamentales de la autonomía de los pueblos originarios, tratando de explicar sus alcances y significados. Por último, exponemos en síntesis el diseño y proceso de la consulta.

## **Los diversos modos de vivir en la ciudad.**

### **Los sujetos de la ley y la consulta**

Suele ignorarse o desdeñarse que la Ciudad de México es una urbe de pueblos y de comunidades residentes. Esta desconsideración ha sido la causa de enormes injusticias, privaciones y ofensas que se enfrentan en la gran urbe, donde

conviven pueblos y barrios originarios con amplios conglomerados de población predominante mestiza procedente de todos los confines del país, con comunidades indígenas residentes que pertenecen a pueblos de diferentes partes de la República, y con población de distintos orígenes nacionales.

Esta diversidad, en especial la de sus partes componentes ancestrales: los pueblos indígenas, no se expresa en la organización política de una ciudad que se concibió como si la sociedad capitalina fuera étnicamente homogénea; así, a lo largo de su historia, los gobiernos han forzado a los pueblos originarios y a las comunidades indígenas residentes a adoptar la lengua, la cultura y la forma de gobierno definidos como nacionales. Esta intolerancia a la diversidad cultural ha creado una situación de discriminación y exclusión de estos grupos sociales.

Los grupos indígenas viven y se insertan de distintas maneras en los espacios de la ciudad. A partir de este criterio se han discernido dos formas o categorías básicas de diversidad étnica, la de los pueblos indígenas originarios y la de las comunidades indígenas residentes. Ambas categorías tienen su raíz en procesos históricos distintos mediante los cuales quedaron incorporados en la actual demarcación urbana. Puede postularse que ello, a su vez, influye de modo determinante en la organización de los respectivos grupos identitarios y en sus demandas específicas.

Los pueblos indígenas originarios son descendientes de las antiguas sociedades de lengua náhuatl que habitaban territorios de la actual demarcación política de la ciudad antes de la Conquista y la colonización, y de que se constituyera en una entidad del Estado mexicano. Una de las características distintivas de estos pueblos es que tienen una base territorial en la ciudad —a menudo resultado de numerosos cambios— y sostienen identidades y prácticas culturales propias. Muchos de ellos aún se identifican según las filiaciones políticas antiguas como tepanecas, mixquicas, xochimilcas, culhuaques y cuitlahuacas.

Geográficamente, los pueblos indígenas originarios están asentados en todas las delegaciones<sup>7</sup> y enfrentan distintas situaciones. Por un lado,

<sup>7</sup> En el Distrito Federal se eliminó el municipio en 1929, y en su lugar se instituyeron las delegaciones.

están los pueblos y los barrios cuyos territorios han sido prácticamente absorbidos por la urbanización, pero que en muchos casos se mantienen como núcleos de identidad. Corresponden en su mayoría a pueblos y barrios asentados en territorios comprendidos en las actuales delegaciones Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

Por otro lado, están los pueblos que aún conservan el control de amplias superficies de tierras en la forma de propiedad ejidal o comunal «con distintos tipos de uso: zonas de cultivo y pastoreo, áreas de bosques, chinampera y lacustre», que en conjunto representan alrededor de 77% de las 80 000 hectáreas de conservación ecológica en la ciudad. Estos pueblos están asentados en la zona sur y suroeste de la urbe, en las delegaciones de Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco (Sánchez 2016).

Estos se enfrentan a ingentes problemas: expropiación y privatización de sus tierras, bienes y recursos; el desconocimiento de las autoridades propias de sus pueblos; la imposición de proyectos; la injerencia de las autoridades de las delegaciones y de las instituciones del gobierno en los asuntos comunitarios; la falta de representación y participación en los órganos administrativos, así como en la ALDE, y, como resultado de lo anterior, su exclusión en la formulación de propuestas legislativas y administrativas. Abordar los diversos problemas acumulados supone la construcción de un arreglo autonómico cuyas bases son las que se intentan establecer en la propuesta del anteproyecto de ley.

En últimas fechas, «los pueblos originarios han acentuado sus exigencias de respeto y reconocimiento de sus derechos territoriales» (Sánchez 2016). Esto se explica por las transformaciones que está experimentando la estructura espacial de la ciudad a consecuencia de las nuevas formas de acumulación de capital y de apropiación de los espacios urbanos y urbanizables. En las demandas territoriales pueden encontrarse distintos énfasis según la situación de los pueblos originarios en relación con lo urbano y lo rural.

Los pueblos que han sufrido la urbanización de sus territorios ponen el acento en la protección de su patrimonio histórico, arquitectónico, cultural y simbólico, frente al carácter destructor de los desarrollos inmobiliarios y comerciales. Se trata, en la mayoría de los casos, del reconocimiento de los bienes que formaban parte del fundo legal o el área urbana del pueblo, que comprenden todas sus edificaciones antiguas, iglesias, capillas, santuarios, mercado, panteones, plazas y calles, destinados a las actividades comunitarias de los pueblos y los barrios (Sánchez 2016).

A la vez, estos pueblos reivindican el reconocimiento de las prácticas culturales, políticas, religiosas y simbólicas tradicionales realizadas en esos espacios históricos. Asimismo,

se oponen a la privatización de los espacios públicos y comunales, «así como a los intentos del gobierno de la ciudad de recortar el territorio de sus pueblos-barrios y de hacerlos desaparecer, calificándolos de colonias»; insisten en su derecho a recuperar las designaciones indígenas de sus pueblos y barrios (en los casos en que han sido sustituidos por otros nombres), y que todos ellos sean reconocidos y registrados de manera oficial (Sánchez 2016).

De igual manera, reclaman la demarcación de los territorios de los pueblos, incluidas las colonias que se han construido dentro de ellos.

Por su parte, los pueblos rurales y semirurales destacan su derecho a sostener la integridad de sus territorios, la composición colectiva de sus tierras y su uso agrícola y forestal frente a las presiones urbanizadoras de su entorno y a las tendencias privatizadoras, las cuales se han profundizado con las políticas y reformas neoliberales —como la reforma salinista a la legislación agraria en 1992—. Las zonas boscosas, de producción agrícola, chinampera y lacustre, de propiedad ejidal y comunal, engloban, como se dijo, el área de conservación ecológica de la ciudad, por lo cual el resguardo de la territorialidad de estos pueblos resulta, a la vez, fundamental para la sustentabilidad de la ciudad.

Una de las mayores amenazas sobre dichos territorios es el crecimiento urbano desordenado, cuya solución exige cambiar la política respectiva, que se basa progresivamente en la llamada asociación sector público-sector privado. Así,

pues, para ordenar el «desorden urbano» se requiere concebir otras vías de desarrollo y nuevas relaciones socioespaciales» (Sánchez 2016).

Lo anterior entraña encontrar soluciones a la tensión entre la seguridad de la propiedad ejidal y comunal de los pueblos y del área de conservación ecológica de la ciudad, por un lado, y las necesidades sociales y económicas urbanas, por el otro. Para asegurar lo primero, en lo cual coincide el interés de los pueblos originarios con el interés general de los habitantes de la ciudad, se precisa una política gubernamental que disuada efectivamente la invasión de tierras de propiedad ejidal y comunal, así como la formación de asentamientos irregulares, la venta de terrenos de labor a fraccionadores clandestinos, la especulación inmobiliaria y la imposición de megaproyectos en las tierras comunales y ejidales. Para que esta acción resulte eficaz se han propuesto varias medidas, como la seguridad en el uso del suelo (rural, ecológica, urbana) de los pueblos; la solución de los conflictos agrarios y la titulación de las tierras de los pueblos que aún no han sido confirmadas; la adopción de programas eficaces de fomento a la producción rural sustentable, valorando las formas tradicionales de organización comunitaria de los pueblos, sus técnicas de cultivo y protección del medio ambiente, y la participación activa de los pueblos en los procesos de resolución de las vías de desarrollo socioeconómico (urbano y rural) y de ordenamiento ecológico.

Por otra parte, están las comunidades indígenas residentes, que surgen del desplazamiento de familias e individuos pertenecientes a pueblos indígenas de distintas entidades del país. Estos grupos tienen experiencias, enfrentan problemáticas y levantan demandas distintas a los indígenas asentados en sus territorios natales. Aunque de larga data, los flujos migratorios significativos hacia la Ciudad de México se observan a partir de la década de 1940, y se intensificaron desde los años setenta. La heterogeneidad socio-cultural de los indígenas que se han desplazado a la ciudad constituye también un fenómeno novedoso. En la actualidad, en la ciudad se encuentran hablantes de casi todas las lenguas indígenas existentes en el país, es decir, alrededor de 60 lenguas.<sup>8</sup> Todo ello ha hecho más visible la presencia

<sup>8</sup> Es difícil determinar con precisión la población indígena residente por el sesgo lingüístico de los censos y la dinámica de movilidad de los indígenas, entre otras razones. Según el censo

indígena y sobre todo su diversidad cultural, ya que procuran conservar su identidad. Estos grupos logran cohesionarse y formar comunidades en la gran metrópoli, bregando por reproducir los rasgos de sus comunidades, con las que mantienen lazos estrechos. Los núcleos que proceden de una misma región y de un grupo étnico común suelen reunirse en determinadas colonias y espacios de la ciudad, lo que les permite mantener cierta cohesión, reproducir elementos de su cultura distintiva — mediante asociaciones de diverso tipo, por ejemplo— y poner en práctica formas de apoyo mutuo frente a las situaciones de extrema vulnerabilidad y discriminación a que se ven expuestos. Representantes de estos grupos han exigido ser denominados comunidades indígenas residentes, en lugar de indígenas migrantes, como hasta hace poco eran llamados. Los indígenas residentes están asentados en todas las delegaciones.

Habría que señalar que la población indígena que se traslada a la Ciudad de México se encuentra en una situación muy diversa. Hay población indígena que solo va en tránsito; otros grupos residen por temporadas, para realizar determinados trabajos, y muchos más son permanentes. De estos últimos, algunos se asimilan a la cultura capitalina, predominantemente mestiza, y otros desean mantener sus identidades y reproducir su cultura comunitaria. Estos últimos son los que constituyen las comunidades indígenas residentes.

Las manifestaciones de discriminación y racismo hacia los indígenas han alcanzado proporciones agudas, y han propiciado el debate en torno a sus derechos y a los retos que implica su reconocimiento para las colectividades receptoras. Estas comunidades demandan que se respeten sus identidades y culturas, se establezcan determinados derechos asociados a sus sistemas culturales y se adopten políticas sociales que garanticen sus derechos ciudadanos a la salud, la educación, la vivienda y el trabajo digno, y que se consideren sus particularidades culturales.

---

de 2010, había en la ciudad 122 411 hablantes de lenguas indígenas. Según las estimaciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con base en el censo de 2010, había 300 139 indígenas viviendo en hogares donde el jefe y/o cónyuge declaró hablar una lengua indígena.

Comprender las semejanzas y las diferencias entre pueblos indígenas originarios y comunidades indígenas residentes resulta decisivo para entender las exigencias específicas que formulan y la naturaleza de los derechos que reclaman. Una de las diferencias básicas es la reivindicación de derechos territoriales de los pueblos originarios, algo que no plantean las comunidades indígenas residentes en esta entidad porque no existen elementos para sustentarlo, aunque sí lo exigen en sus territorios de origen. En otras palabras, unos y otros sostienen en el plano nacional semejantes exigencias de reconocimiento de derechos territoriales, pero a nivel local difieren según su situación de originarios o residentes.

Así pues, dada la pluralidad étnica esbozada, en la propuesta de anteproyecto de ley se contemplan dos órdenes de soluciones en el contexto de la Ciudad de México a las que deberán responder las políticas sociales y públicas: las relativas a grupos con sustento territorial, como los pueblos originarios, y las que corresponden a núcleos que, como las comunidades indígenas residentes, requieren idear derechos no territoriales, aunque de igual importancia.

Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos señaló en un informe especial que

La Asamblea Legislativa tiene el gran reto de legislar el reconocimiento de los derechos indígenas, el cual debe tomar en consideración los diferentes componentes de esa pluralidad de la que los indígenas son parte, teniendo presente, además, las diferencias que existen entre ellos y la variedad de su respectiva situación, incluida la de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes e incluso la de los migrantes indígenas en tránsito por la propia ciudad (CDHF 2007).

Por razones de espacio, en este trabajo solo examinaremos las normas del anteproyecto de ley correspondientes a «De la autonomía y libre determinación. De la autonomía de los pueblos y los barrios originarios», que incluye varios apartados y artículos. Estos apartados y los relativos a derechos territoriales están dirigidos exclusivamente a los pueblos indígenas originarios; en todo lo demás, tienen los mismos derechos. En la propuesta de ley también se incluye el derecho a la autonomía de las

comunidades residentes, pero sus características son distintas a las que corresponden a los pueblos originarios, en virtud de sus diferentes situaciones en la ciudad.

En repetidas ocasiones se planteó la posibilidad de elaborar dos leyes: una para pueblos originarios y otra para comunidades indígenas residentes, pero no prosperó. De cualquier forma, había que atender las distintas situaciones y formas de la diversidad étnica en la ciudad e idear soluciones justas.

### **El misterioso sujeto. El sujeto jurídico de la autonomía**

La propuesta de anteproyecto de ley reconoce a los pueblos indígenas originarios como sujeto de derecho, lo cual es consistente con la Constitución, que los asume como tales y adopta los criterios definidos en el Convenio 169 de la OIT para determinar «a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas». Estos criterios son básicamente la ascendencia histórica, su permanencia en el territorio actual del país, el sostenimiento de algunas de sus instituciones y la conciencia de su identidad indígena.<sup>9</sup>

El aterrizaje de tales criterios a las condiciones históricas concretas de los pueblos indígenas originarios en la Ciudad de México significa considerarlos según su origen y continuidad histórica:

a) Como aquellos que descienden de *sociedades*<sup>10</sup> que habitaban en la región de la actual jurisdicción de la Ciudad de México antes de la colonización.

b) Según sus características y condiciones socioculturales: conservan «sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o *parte de ellas*»; esto significa que no se les puede exigir que mantengan todas sus

<sup>9</sup> La Constitución establece en el artículo 2° que los pueblos indígenas son «aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas». La Constitución agrega criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

<sup>10</sup> En realidad, se trataba de sociedades y no de poblaciones como lo define erróneamente el Convenio 169 de la OIT y lo reproduce la Constitución mexicana. El término poblaciones es una secuela del enfoque integracionista.

instituciones propias —y ello incluye la lengua—, tras haber sido sometidos, en contra de su voluntad, a un proceso injusto de demolición de muchas de sus instituciones, del despojo de sus bienes comunales, de la negación de su capacidad de autogobierno y de la discriminación hacia su lengua y cultura.

c) Según la autoadscripción o conciencia de su identidad indígena, que remite al propio reconocimiento de la pertenencia a una colectividad indígena concreta. Hay múltiples formas de identificación y de pertenencia indígena, así como diversas maneras de autonombrarse que deben ser respetadas y tomadas en cuenta. Unos pueden identificarse mejor con el término «pueblo indígena originario», otros con el de «pueblo o barrio originario», otros con el de comunidad, o con cualquier otro término de identificación colectiva. Cabe señalar que muchos de los miembros de los pueblos originarios suelen rechazar la denominación de indígena —por la fuerte discriminación al «indígena» en el entono nacional y capitalino— y prefieren autodenominarse con otro término. Pero esto no invalida, de ninguna manera, el reconocimiento de sus derechos en tanto pueblo indígena.

De acuerdo con tales criterios puede afirmarse que los llamados pueblos originarios de la Ciudad de México son pueblos indígenas, por lo que su reconocimiento como *pueblos* no parece requerir mayor explicación. Sin embargo, algunas personas opinan —entre ellos algunos assembleístas— que no hay pueblos en la ciudad y que los llamados pueblos originarios corresponden más a la noción de comunidad indígena, por lo que consideran que aquellos deben ser reconocidos como *comunidades*. Según esta opinión es preciso esclarecer qué es un pueblo indígena; en especial cuando se trata de determinar el sujeto jurídico titular de los derechos.

La primera dificultad que uno observa en la construcción del concepto de pueblo indígena es que por lo común se intenta asimilarlo a una noción basada en una posición filosófica ajena. En esta posición, la idea de pueblo es la de un conjunto de personas o de individuos. Bajo este molde se intenta encajar al pueblo indígena definiéndolo como un *conjunto de personas* con ciertas características socioculturales distintivas.

La Comisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal que emitió el dictamen de ley (2012) ya mencionado se pronunció en ese sentido; según su interpretación, el concepto de *pueblo indígena* «está íntimamente

relacionado con sus elementos o componentes individuales (descendiente de poblaciones), es decir, el Pueblo Indígena es la expresión unitaria de una colectividad de personas». <sup>11</sup> A partir de este supuesto, y sin ningún argumento histórico y antropológico, la Comisión consideró que «la extensión territorial de la Ciudad de México no aglomera a un solo pueblo indígena de manera íntegra». En cambio, en su opinión, la *comunidad* «cobra mayor notoriedad al ser una de las expresiones más concretas y tangibles del sujeto titular del derecho, es decir, del pueblo indígena», y concluye que en la ciudad el sujeto de derecho es la comunidad, distinguiendo dos tipos de comunidad, la del pueblo originario y la de los indígenas residentes.

No entraremos en la discusión de este razonamiento un tanto enredado y extraviado, pero sí habría que destacar dos cuestiones problemáticas. Una son las implicaciones de un juicio erróneo de pueblo indígena, que puede dar lugar a un reconocimiento falseado del sujeto jurídico y una injusta sustracción de sus derechos. La otra es la intención de equiparar a los pueblos originarios con las comunidades indígenas residentes e igualar sus derechos, buscando de esa manera asimilar los derechos de los pueblos originarios a los de las comunidades inmigrantes. Esta igualación —que desatiende las diferencias y situaciones particulares— tiene repercusiones negativas en los derechos de los pueblos originarios como la de diluir sus derechos territoriales y autonómicos.

Por nuestra parte, argumentamos que un pueblo indígena es un *conjunto de entidades comunitarias* que sostienen relaciones de identidad. Existen muchas evidencias etnohistóricas y antropológicas para sostenerlo. Esta noción de pueblo indígena nos permite entender sus formas de organización social macrocomunitarias, así como la naturaleza de sus reivindicaciones y derechos. Para aclarar lo anterior habría primero que distinguir entre lo que es un pueblo indígena de lo que en la Ciudad de México se conoce como pueblos y barrios originarios. <sup>12</sup> Los pueblos y los barrios son las entidades

<sup>11</sup> La Comisión alude a la parte de la definición de pueblo indígena (del Convenio 169 de la OIT, adoptada por la Constitución) según la cual son «aquellos que descienden de poblaciones». En su lectura, el término «poblaciones» remite a individuos.

<sup>12</sup> Los barrios son subdivisiones territoriales de los pueblos, que sostienen una identidad propia, y a la vez un sentido de pertenencia al pueblo con el que mantienen relaciones históricas, políticas y sociales comunes.

comunitarias integrantes de los pueblos indígenas, o a la inversa, un pueblo indígena está integrado por un conjunto de entidades comunitarias denominadas pueblos y barrios que comparten vínculos identitarios comunes. Este sería el caso, por ejemplo, de los nueve pueblos que integran el pueblo indígena originario de Milpa Alta (Sánchez 2006).

La atomización de las unidades socioculturales de estos en múltiples entidades comunitarias, en apariencia inconexas, es producto de los avatares de la dominación política e ideológica del Estado. Cabe recordar que la política colonial de fragmentar las unidades sociopolíticas con objeto de apuntalar su dominación dio como resultado un largo proceso de segmentación de las sociedades indígenas. Esta estrategia de dominación fue readaptada en la política nacional y profundizada con la anulación jurídico-política de las jurisdicciones territoriales e instituciones de gobierno de los pueblos indígenas, que aseguraban la unidad intracomunitaria o supracomunitaria.

La desarticulación de las entidades comunitarias es, pues, producto de la dominación y la negación de sus formas de organización sociopolítica. Pero tal desarticulación no es definitiva. Desde la Colonia hasta el presente, los pueblos indígenas se han debatido entre la atomización y los intentos de remontarla. Los esfuerzos por (re)articularse o reconstituirse como pueblos, superando su condición de archipiélagos de comunidades, constituyen en realidad viejos empeños. Esta aspiración se expresó en los diálogos de San Andrés (1995-1996). La exigencia de su reconocimiento como pueblos está relacionada con el deseo de rearticulación y reconstitución de sus entidades comunitarias en unidades sociopolíticas. Se oponían a la intención del gobierno federal de reconocer a cada una de sus comunidades de forma separada, pretendiendo así apuntalar su disgregación. Finalmente, los indígenas y el EZLN lograron que su condición de pueblos se asentara en los Acuerdos de San Andrés. La reforma constitucional de 2001 reconoce a los pueblos indígenas como sujeto titular de los derechos, así como a sus comunidades integrantes.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> El artículo 2° de la Constitución los reconoce y define de la siguiente manera: «*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres*» (cursivas mías).

De ahí que sean injustos y arbitrarios los intentos de las legislaturas locales por negar a los indígenas el reconocimiento como pueblo y acotarlo a la comunidad. No puede ocultarse, entonces, que en esa acción está el propósito de bloquear la capacidad de las entidades comunitarias indígenas de articularse o reconstituirse como pueblo.

En el anteproyecto de ley elaborado en el Comité de Mecanismo se establece *simultáneamente* el reconocimiento de los pueblos indígenas originarios y de sus entidades comunitarias (pueblos y barrios) como sujetos de derecho. De esta manera, se reconoce la capacidad de las entidades comunitarias de (re)articularse y reconstituir sus pueblos. Como se verá adelante, también se intenta crear las condiciones para facilitarlos.

### **Los componentes de la autonomía de los pueblos y los barrios originarios**

El derecho a la libre determinación y autonomía está reconocido constitucionalmente aunque, como ya se dijo, la carta magna transfiere a las legislaturas de las entidades federativas el cometido de determinar «las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad».<sup>14</sup>

La especificación de las características de la libre determinación y autonomía implica disponer, en el marco jurídico, de las bases, los principios, los instrumentos y las normas para la instauración y el funcionamiento de la autonomía —entendiendo por autonomía la forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación—, de modo que los pueblos puedan

<sup>14</sup> Al respecto, la carta magna dice textualmente: «Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad», y agrega: «así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público». En suma, la Constitución «reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía» (artículo 2º, A). Asimismo, observa que «El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional», y enlista algunos de los derechos y las facultades de los pueblos y las comunidades indígenas para el ejercicio de la libre determinación y la autonomía.

ejercerla de manera efectiva. En consecuencia, en la propuesta de anteproyecto de ley se establece el régimen administrativo e institucional que regirá la autonomía de los pueblos indígenas originarios de la Ciudad de México, para lo cual se disponen los ámbitos territoriales en los que ejercerán la autonomía, la forma de su autogobierno, las facultades y las competencias de los ámbitos territoriales y su presupuesto.

Los ámbitos territoriales de los pueblos y los barrios

El primer paso para el establecimiento de las características de la autonomía es instituir los ámbitos territoriales con facultades de autogobierno en aquellas porciones de la ciudad en las que se encuentran asentados los pueblos y los barrios originarios. La demarcación de estos territorios se haría mediante su voluntad expresa en asambleas o en consulta a los miembros de los pueblos y los barrios.

Con el propósito de atender sus distintas situaciones y aspiraciones, así como sus formas de organización comunitaria y del territorio en las que estas se han desplegado, en la propuesta de anteproyecto de ley se disponen las siguientes vías para la configuración de los ámbitos territoriales con capacidad de autogobierno: *a*) el territorio de cada pueblo y barrio; *b*) el ámbito territorial conformado por el pueblo con sus barrios; *c*) el ámbito territorial integrado por el pueblo con sus barrios y núcleo agrario; y *d*) el ámbito territorial convenido por varios pueblos, barrios y núcleos agrarios que comparten vínculos territoriales, culturales, históricos, simbólicos y sociopolíticos.

De esta forma, se deja abierta la capacidad de las entidades comunitarias —de los pueblos y los barrios con sus núcleos agrarios— para constituirse en ámbitos territoriales con gobiernos propios, y a la vez para articularse entre sí en varias escalas territoriales. Cada uno de los ámbitos territoriales autónomos se instituye como entidad de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y serían parte de una nueva organización político-administrativa.

Este mecanismo facilitaría la capacidad de las entidades comunitarias (pueblos y barrios) de articularse y reconstituirse como pueblos. Con ello,

también se atiende otra de las aspiraciones de los pueblos, a saber: el reconocimiento de las dimensiones socioculturales de sus respectivos territorios, así como la recuperación de su organización sociopolítica y su representación colectiva.

### Autogobierno

En la propuesta de anteproyecto de ley «se establece que cada ámbito territorial que se constituya tendrá un gobierno interno» (Sánchez 2016).<sup>15</sup> Su estructura de gobierno se configuraría de acuerdo con las instituciones, las normas y las formas de organización interna de los pueblos, y las autoridades se elegirán según sus normas y procedimientos, garantizando la participación de las mujeres.

Las formas de organización del gobierno serían acordadas por los propios miembros de los pueblos, así como las funciones que asumirían sus autoridades. Estos acuerdos internos se registrarían en el estatuto de las entidades territoriales correspondientes. En el estatuto quedaría asentada también la delimitación del ámbito territorial, con la denominación correspondiente, así como la estructura organizativa interna y las formas de autoridad, gobierno y administración de justicia, entre otros asuntos<sup>16</sup> (Sánchez 2016).

Hay que señalar que, a raíz de la conformación del Estado mexicano, las formas de gobierno indígenas se anularon jurídica y políticamente, lo que provocó una progresiva desarticulación de las diversas autoridades que integraban sus estructuras de gobierno, así como la erosión y la supresión de algunas de sus instituciones y de las autoridades correspondientes. El reconocimiento de las instituciones y las formas de gobierno de los pueblos

<sup>15</sup> Se entiende que estos gobiernos tendrán jurisdicción en las unidades territoriales que al respecto se constituyan.

<sup>16</sup> Como las facultades y las atribuciones de sus autoridades; el sistema de administración de justicia y las autoridades competentes; mecanismos y formas de participación interna; las competencias que les asigne el gobierno del Distrito Federal; y las relaciones institucionales de coordinación de las unidades territoriales con este.

originarios en la propuesta de anteproyecto de ley abre la posibilidad para que los miembros de los pueblos inicien un proceso creativo e innovador de reconstitución y articulación de sus instituciones y autoridades (políticas, administrativas, de justicia, religiosas, agrarias, etc.), lo que probablemente dará lugar a un renovado sistema de gobierno. Además, esta posibilidad, junto con la capacidad de las entidades comunitarias (pueblos, barrios y núcleos agrarios) de articularse entre sí en varias escalas territoriales, las habilita para configurar una estructura de gobierno unificado en un nivel supracomunitario.

[Todo lo anterior, por ejemplo,] facultaría a los pueblos de Milpa Alta a realizar una de las aspiraciones más preciadas de los comuneros, que es la de dar legalidad —a través de sus estatutos— a la reconstrucción e integración de «todas las formas organizativas comunales en una estructura y gobierno único»; esto es, tendría validez el «ordenamiento social» de los ámbitos territoriales de sus pueblos y «los niveles y formas de autoridad y gobierno» (Comuneros Organizados de Milpa Alta 1995; Sánchez 2016).

[La propuesta de ley] también introduce un conjunto de principios y normas en la conformación y el funcionamiento de los autogobiernos. Estos principios establecen que las formas de gobierno de los ámbitos territoriales de los pueblos-barrios serán incluyentes, democráticas, participativas y comunitarias, garantizando la participación de las mujeres. Asimismo, se reconoce y se intenta fortalecer a la asamblea comunitaria de cada ámbito territorial como instancia de participación y decisión de los pueblos, atribuyéndole el carácter de máxima autoridad.<sup>17</sup> También se busca renovar y enriquecer los mecanismos utilizados por los pueblos en la toma de decisiones colectivas y de control de la autoridad.

En suma, el propósito es garantizar el autogobierno colectivo en los ámbitos territoriales de los pueblos-barrios, esto es fortalecer el poder de la comunidad y su capacidad de autogobernarse. Este propósito difiere de las democracias

<sup>17</sup> La propuesta de anteproyecto de ley establece que la Asamblea Comunitaria Territorial será el máximo órgano de autoridad de cada unidad territorial autónoma. La asamblea tiene las siguientes facultades: establecer los mecanismos y procedimientos para la elección de las autoridades y los órganos de autoridad; determinar las decisiones de gobierno interno; remover a sus autoridades, de acuerdo con las normas y procedimientos que la propia asamblea establecerá (incluidas las causales de la remoción). Las autoridades elegidas se sujetarán a las decisiones de la asamblea. También se incluyen las autoridades administrativas, que son aquellas elegidas y encargadas de ejecutar las acciones administrativas emanadas de la asamblea; y las autoridades tradicionales elegidas para distintas actividades.

liberales en las que se atribuye a las autoridades todo el poder de decisión y de representación, en menoscabo del poder de todos los demás que no son autoridad (Sánchez 2016).

[Este tipo de democracia restringe] la participación de la colectividad en la toma de decisiones y dificulta el control de las medidas y acciones adoptadas por la autoridad. En la perspectiva de la democracia autonómica, se trata de empoderar a los habitantes de los pueblos y sujetar a la autoridad a los mandatos construidos colectivamente (Sánchez 2016).

#### Facultades y competencias «internas» y «externas»

El reconocimiento de la autonomía implica conferir competencias a los pueblos para que manejen por sí mismos los asuntos que son de su particular interés, y para asegurar su participación en la toma de decisiones en cuestiones que son determinantes para la supervivencia de sus sistemas socioculturales y de sus territorios.

La centralización de las decisiones económicas y políticas en el Estado mexicano y en el gobierno de la ciudad se forjó, entre otros medios, con el traspaso de bienes, recursos y facultades consuetudinarias de los pueblos indígenas a los poderes públicos, con lo cual se consiguió estropear las bases de la existencia colectiva de los pueblos, intensificar su opresión por el Estado y el empobrecimiento de sus condiciones socioeconómicas. Con la autonomía se busca cambiar esa situación injusta. La autonomía es un medio para que los pueblos puedan hacerse de las potestades que aseguren las bases para una vida colectiva vigorosa. Para ello es fundamental devolverles las competencias y los recursos centralizados por el Estado y el gobierno de la ciudad.

Considerados los cambios político-administrativos que ello supone, no es extraño que los grupos políticos y económicos que controlan las decisiones en el país y en la ciudad se opongan a la autonomía o busquen una fórmula en la que el reconocimiento de la autonomía no implique la distribución de competencias por parte de las esferas estatales. En ese patrón se inscribe el dictamen de la Comisión de la ALDF, al señalar que las facultades y las competencias de las autoridades de los pueblos originarios serían las

que sus sistemas normativos les asignen, omitiendo las facultades y las competencias que el gobierno de la ciudad habría de transferirles. Desde esta perspectiva, la autonomía sería un asunto meramente interno de los pueblos, aislada de la vida política, económica y sociocultural.<sup>18</sup>

Por nuestra parte, consideramos que las competencias tienen que ser de dos órdenes: unas internas, que serían las competencias y las facultades asignadas a las autoridades originarias según los sistemas normativos internos de los pueblos; y otras externas, que serían las competencias y las facultades conferidas por el ordenamiento jurídico a los ámbitos territoriales de los pueblos.

Las competencias «externas» refuerzan las competencias «internas» de los pueblos para desarrollar, enriquecer e incluso cambiar, en lo que consideren necesario, sus sistemas normativos y su facultad de autogobierno; también capacitan a los pueblos a participar de un modo activo en las decisiones políticas de la ciudad, lo cual les permitiría vigilar y asegurar las libertades y los derechos de sus ámbitos territoriales, así como influir en los planes socioeconómicos y medioambientales. Como trataremos de mostrar, el tema de las competencias es una cuestión medular entre las características de la autonomía, ya que es lo que le da existencia y determina que los pueblos puedan efectivamente ejercer sus derechos de forma integral.

De inicio, para que los ámbitos territoriales de los pueblos indígenas puedan funcionar con gobiernos propios, es preciso que en la ley, que sería parte del ordenamiento jurídico, se establezca, en primer lugar, la facultad de los ámbitos territoriales de los pueblos de configurar su estructura de gobierno y disponer de las competencias que les serán transferidas. Aquí se entiende por competencias de los ámbitos territoriales de los

<sup>18</sup> El principal atropello de los legisladores federales que aprobaron la reforma constitucional en materia indígena en 2001 fue que decidieron transferir esa tarea a las legislaturas de las entidades federativas, en lugar de dejar asentado en la Constitución las características de la autonomía de los pueblos indígenas y, por consiguiente, las competencias que les corresponderían. Con ello, los legisladores rehuyeron cualquier cambio en la organización política del Estado, y así rechazaron decididamente su descentralización política. Por su parte, las leyes en la materia aprobadas en las entidades federativas también eluden toda consideración de transferencia de competencias a los pueblos indígenas y, por consiguiente, todo cambio en la forma de gobierno de los estados. En suma, se trata en ambos casos de «una tomadura de pelo».

pueblos-barrios el «conjunto de potestades o funciones que les son conferidas por el ordenamiento jurídico» (Álvarez Conde 1980:146; Díaz Polanco 1996:168-169).

Por tanto, una de las competencias dispuestas en la propuesta de anteproyecto de ley es el derecho y la capacidad de los pueblos de configurar su estructura de gobierno de acuerdo con sus formas de organización, instituciones, normas y procedimientos de elección de sus autoridades; de esta manera, los derechos de autogobierno se instituyen en competencias de autogobierno. Ello también incluye las facultades y las competencias que los miembros de los pueblos quieren asumir y asignar a sus autoridades de acuerdo con sus sistemas normativos. Pero primero deben establecerse en la ley las potestades conferidas a los ámbitos territoriales de los pueblos, para que tales competencias sean reconocidas como parte del ordenamiento jurídico, y el gobierno de la ciudad esté obligado a hacerlo.

En la propuesta de anteproyecto de ley se enlistan algunas de las competencias que podrían asumir las entidades territoriales de los pueblos-barrios. Entre ellas, se establecen las siguientes:

- 1) La función normativa de carácter estatutario, con la cual los ámbitos territoriales de los pueblos-barrios tienen la facultad de elaborar sus respectivos estatutos y la aprobación correspondiente. El estatuto es el que daría existencia a los ámbitos territoriales y a sus autogobiernos.

- 2) Las competencias para asegurar los derechos territoriales de los pueblos originarios y el control de su base territorial. El territorio es de vital importancia para la reproducción de los modos de vida de los pueblos, por lo que las competencias en esta materia remiten tanto al afianzamiento de los derechos de los pueblos sobre el patrimonio asociado al territorio, como a la facultad de los pueblos de asegurar el control de las condiciones sociales y culturales de su propia existencia. En la mayoría de estas competencias se requieren acciones coordinadas con el gobierno; los mecanismos institucionales para la coordinación se abordarán después.

En seguida mencionamos las competencias relacionadas con los derechos territoriales, que serían de cuatro tipos.

El primero es el que faculta a los pueblos a participar en la toma de decisiones del gobierno de la ciudad en cuestiones sobre ordenamiento del

territorio, vivienda y obras públicas; en la planificación de las actividades económicas; en la elaboración de las normas de protección del medio ambiente; y en las demás políticas públicas que tengan incidencia en los ámbitos territoriales de los pueblos. La potestad de participación de los pueblos en la definición de las políticas públicas en esas esferas es primordial para la protección de su base territorial y sus formas de vida colectiva. Así, pues, los pueblos estarían capacitados para intervenir en las políticas públicas y vigilar que sus derechos territoriales no sean afectados, así como convenir de manera coordinada con el gobierno de la ciudad los planes económicos y ambientales que puedan realizarse en sus ámbitos territoriales. Lo anterior entraña cambios en las formas de urbanización y de definición de las políticas públicas, que hasta hoy se caracterizan por ser dictadas e impuestas «desde arriba» y casi siempre en provecho de la acumulación de capital. La subordinación de las necesidades y los derechos de los pueblos indígenas originarios a la expansión urbana capitalista ha sido la razón principal del despojo y el deterioro de sus territorios. El tipo de competencias indicadas comporta otra forma de construcción de las políticas públicas, en la que sería ineludible la participación de los pueblos indígenas. Esto implica, al mismo tiempo, concebir nuevas nociones de políticas públicas (en su aspecto legal e institucional, pero también y sobre todo en su sentido social y cultural) en un contexto de diversidad étnica, de forma que sean más acordes con los diversos modos de vida existentes en la ciudad.

El segundo tipo de competencias es el que faculta a los gobiernos de los pueblos a elaborar y ejecutar programas en sus ámbitos territoriales sobre actividades productivas (agropecuarias y de otro tipo); uso, disfrute y aprovechamiento de los bosques y del agua; restauración, preservación y manejo de los bienes forestales, lacustres, acuíferos y de la flora y fauna silvestre; uso, manejo y perfeccionamiento de los conocimientos propios sobre métodos y prácticas culturales de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y el control de sus conocimientos (plantas medicinales, semillas, etcétera). En estas materias, los gobiernos de los pueblos se coordinarían con el gobierno de la ciudad, con el objeto de establecer una programación conjunta de retribución de recursos y apoyos (técnicos, científicos). Debido a que la federación tiene amplias competencias en

medio ambiente, también habrán de establecerse relaciones de coordinación de los gobiernos de los pueblos con las instancias de la federación correspondientes.

El tercer tipo de competencias faculta a los ámbitos territoriales de los pueblos a proteger, preservar y gestionar su patrimonio histórico, arquitectónico, cultural, simbólico, sacro, artístico, artesanal y lingüístico; así como la facultad de fomentar y enriquecer las prácticas relacionadas con tal patrimonio. Estas facultades también precisan la coordinación de los gobiernos de los ámbitos territoriales de los pueblos con el gobierno capitalino y con las instancias de la federación (el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes) que tienen competencias en el resguardo de monumentos históricos, arqueológicos y artísticos.

El cuarto tipo de competencias sería la facultad de los pueblos de custodiar y administrar los bienes y los espacios comunitarios de sus ámbitos territoriales.

3) La competencia para la aplicación de los sistemas normativos de los pueblos originarios. En este caso, se reconoce validez a sus sistemas normativos en el ámbito de las relaciones familiares, en la organización de la vida comunitaria y en la regulación y solución de los conflictos internos, respetando la integridad de las mujeres y los derechos humanos establecidos en la Constitución. La propuesta de ley otorga facultad a las autoridades designadas por los pueblos para asumir esta competencia.

4) La atribución de las funciones de jueces de paz, jueces cívicos, fedatarios públicos y registrales a las autoridades administrativas elegidas en los ámbitos territoriales de los pueblos-barrios.

5) La facultad de los ámbitos territoriales de participar en la elaboración de los programas de salud, educación, vivienda y demás programas sociales y económicos que les conciernen, y vigilar su cumplimiento.

Presupuesto. Las vías de ingresos de los ámbitos territoriales

En la propuesta de ley se incluye una sección sobre el presupuesto asignado a los ámbitos territoriales de los pueblos, que es imprescindible para

asegurar la satisfacción de sus necesidades sociales, económicas y culturales, y para el ejercicio de su derecho a la autonomía y libre determinación. Se disponen varias vías para la captación de recursos económicos, como los ingresos asignados por la ALDF a los ámbitos territoriales de los pueblos-barrios originarios; la transferencia de fondos especiales de compensación; los recursos gubernamentales destinados a programas y planes sociales (salud, vivienda, educación, obras), medioambientales y productivos (rural y urbano); y los recursos que generen los propios pueblos.<sup>19</sup> Todo ello dará lugar a una nueva política de redistribución regida con arreglo a los principios de equidad social e interterritorial.

La equidad social está encaminada a que todos los ciudadanos tengan acceso a bienes y servicios públicos básicos de salud, educación, vivienda, alimentación, agua y actividades productivas, con el fin de solventar la inequidad y la exclusión social en la que hoy se hallan los pueblos indígenas originarios y otros grupos sociales, precisamente mediante el principio de equidad interterritorial, respetando asimismo las particularidades de las entidades territoriales de los pueblos.

Además de la satisfacción de las necesidades sociales básicas de los miembros de los pueblos, los recursos transferidos a los ámbitos territoriales —sin la intermediación de las delegaciones— estarían destinados a la ejecución de los programas productivos definidos por la comunidad; a la conservación, el uso y el disfrute de bosques, lagos, manantiales, barrancas, fuentes de agua y biodiversidad; a sostener y enriquecer sus sistemas e instituciones socioculturales, sus espacios y bienes comunitarios; y a la protección y el desarrollo de su patrimonio material e intangible (saberes, oficios, artesanías, medicina tradicional, ceremonias, tradiciones, etc.). En suma, se trata de mejorar las condiciones de vida de los pueblos y honrar sus modos de vida.

<sup>19</sup> Otra de las inconsistencias de la reforma constitucional de 2001 es que omite la transferencia de recursos de la federación para el ejercicio del derecho a la autonomía y la libre determinación; en su lugar, establece una política asistencialista totalmente opuesta y que sujeta a los pueblos indígenas a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Las relaciones institucionales de coordinación entre las entidades territoriales de los pueblos y el Gobierno de la Ciudad de México

Todo lo señalado hasta aquí implica la construcción de nuevas relaciones entre las entidades territoriales de los pueblos y el gobierno de la ahora Ciudad de México. En la propuesta de ley se plantea una relación política directa de los gobiernos de los ámbitos territoriales de los pueblos con el nivel central del gobierno de la urbe, sin la intermediación municipal.

Esta nueva relación sería de coordinación, respeto y colaboración en los ámbitos competenciales. En la elaboración del anteproyecto de ley faltó precisar el instrumento para la coordinación. En el Comité de Mecanismo se planteó esta necesidad, a la par de indicar que las instituciones que hoy desempeñan tareas relacionadas con los pueblos originarios tendrían que desaparecer o ser transformadas,<sup>20</sup> en especial las que asumen funciones que deberán asumir los ámbitos territoriales de los pueblos originarios, en el marco de la nueva relación establecida en la propuesta de ley. De lo que se trata es de que las instituciones de la ciudad no incurran en el despropósito de suplir a los pueblos indígenas en las funciones que a estos corresponden.

Por nuestra parte, consideramos imprescindible instituir un organismo de coordinación, deliberación, proposición y concertación entre los gobiernos de los ámbitos territoriales de los pueblos originarios y el Gobierno de la Ciudad de México, el cual podríamos denominar tentativamente *Consejo de la Ciudad de México de los Pueblos Originarios*. Estaría presidido por quien encabece el gobierno de la ciudad y los gobiernos de los ámbitos territoriales de los pueblos. Los acuerdos y los convenios que de este consejo emanaran serían de carácter intergubernamental. Así, el concejo sería la instancia de participación de los pueblos en aquellas esferas de su competencia que precisan la coordinación con el gobierno de la ciudad, como son las referidas al diseño de las políticas de planificación conjunta, entre otras.

<sup>20</sup> Por ejemplo, el Consejo de los Pueblos y los Barrios Originarios del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

## **Diseño y proceso de la consulta**

La propuesta de anteproyecto de ley se sometió a consulta en asambleas comunitarias de pueblos y barrios originarios y de comunidades indígenas residentes, de acuerdo con la metodología diseñada por el Comité de Mecanismo. La definición de los procedimientos de la consulta se hizo tratando de ejecutar los principios y los requisitos señalados en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. La consulta se dividió en cuatro fases consecutivas, con sus respectivas asambleas comunitarias. Las fases se organizaron de la siguiente manera.

a) *Asambleas comunitarias informativas*. En estas la autoridad consultante debía entregar a los asistentes tres documentos: la «Propuesta de Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal», el «Manual de Desarrollo de la Consulta» y la Convocatoria a la Consulta publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.<sup>21</sup> La autoridad consultante debía explicar el procedimiento de la consulta y el contenido general de la propuesta de ley.

b) *Asambleas comunitarias de deliberación interna*. Estas debían ser organizadas por los propios consultados sin la presencia de ninguna autoridad externa, y consistían en el examen, la reflexión y la discusión colectiva interna sobre el contenido del anteproyecto de iniciativa de ley. En estas asambleas, o el número de asambleas que consideraran necesarias, los consultados anotarían las objeciones, los comentarios y las propuestas de cambios o agregados que quisieran hacer a la propuesta de anteproyecto de ley, lo cual sería presentado en la siguiente fase de la consulta.

c) *Asambleas comunitarias de diálogo y construcción de acuerdos y consensos*. En estas debían participar los consultados y la autoridad consultante. Los consultados expondrían a la autoridad consultante los resultados

<sup>21</sup> La convocatoria fue suscrita por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Gobierno del Distrito Federal, «Aviso por el que se da a conocer la Convocatoria para el Desarrollo de la Consulta Indígena para la creación de la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en el Distrito Federal», *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de julio de 2014.

(propuestas, correcciones, objeciones, precisiones, agregados, etc.) emanados del examen colectivo realizado en sus respectivas asambleas de deliberación interna. De este proceso de diálogo resultaba un acta de acuerdos entregada a la autoridad consultante.

d) *Sistematización de los resultados obtenidos de las asambleas de diálogo.* Esta fase, que correspondía exclusivamente al Comité de Mecanismo, consistía en la integración de todas las actas de acuerdos obtenidas en las asambleas comunitarias de diálogo y construcción de acuerdos; el análisis de cada una de las propuestas y observaciones expresadas en las actas; la integración de las propuestas en el anteproyecto de ley, y, en los casos en los que no procedía, se anotaban las razones para exponerlas después a los consultados.

e) *Asambleas comunitarias de devolución.* En estas se entregaba a las asambleas la propuesta de anteproyecto de ley con los añadidos y las correcciones que resultaron del trabajo de sistematización de las actas de acuerdos. La autoridad consultante debía explicar los cambios efectuados a la propuesta de anteproyecto de ley y, en su caso, las razones por las que algunas de las proposiciones no habían sido incorporadas. La asamblea comunitaria debía proceder a su análisis, y finalmente decidir si otorgaba o no su consentimiento al anteproyecto de ley. Una vez obtenido el consentimiento de los consultados, el anteproyecto de ley tendría carácter vinculatorio para la ALDF.

El Comité de Mecanismo haría público el resultado de la consulta y entregaría la propuesta de anteproyecto de ley a la ALDF para su análisis y eventual aprobación.

Al momento de escribir este trabajo, aún no se habían realizado las asambleas de devolución ni, por tanto, la entrega de la propuesta de anteproyecto de ley a la ALDF. Las opiniones de los miembros de los pueblos originarios vertidas en las actas de acuerdos sobre el anteproyecto de ley fueron, en su gran mayoría, en el sentido de completar y precisar conceptos, así como de asegurar sus derechos.

## **Conclusiones**

En este trabajo distinguimos dos componentes de la diversidad étnica en la Ciudad de México: los pueblos indígenas originarios y las comunidades indígenas residentes, y tratamos de aclarar las diferencias entre ambas categorías para entender sus distintas situaciones, las exigencias específicas que formulan y los derechos que reclaman. De esta diferencia se desprendió la necesidad de reconocer dos sujetos de derechos en la propuesta de anteproyecto de ley, para evitar la homologación de sujetos y sus derechos. El dictamen de la comisión de la ALDF había cometido el error de reducir el ámbito de identidad de los pueblos originarios a la comunidad, y así homologaba a las «comunidades originarias» con las «comunidades indígenas residentes», tratando a la vez de uniformar sus derechos. Esto significaba una injusticia para los pueblos originarios.

En la parte del sujeto de derecho, procuramos esclarecer lo que es un pueblo indígena a partir de sus formas de organización en las condiciones específicas de los pueblos originarios de la Ciudad de México. El objetivo fue asentar la existencia de pueblo indígena en la ciudad y el reconocimiento de los conglomerados originarios en su carácter de pueblos indígenas. Ello implicó reconocer simultáneamente como sujetos de derecho a los pueblos indígenas originarios y a sus comunidades integrantes. Esta forma de reconocimiento de los pueblos no solo es congruente con sus formas de organización y aspiraciones, sino que también significa la ampliación de sus derechos. Algo muy diferente a lo proyectado en el dictamen de la comisión de la ALDF, que pretendía reconocer a los pueblos solo como comunidad.

La propuesta de anteproyecto de ley, elaborada por el Comité de Mecanismo, reconoce dos categorías básicas de sujetos de derecho: los pueblos indígenas originarios y las comunidades indígenas residentes, y establece normas diferenciadas acerca de las características de la libre determinación y autonomía de uno y otro sujeto de derecho. Por razones de espacio, en este trabajo solo expusimos las características de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas originarios, presentadas en la parte sobre la autonomía de pueblos y barrios originarios, como son los distintos ámbitos territoriales de la autonomía, los gobiernos o autogobiernos de los

ámbitos territoriales, sus facultades y competencias, el presupuesto y, por último, las relaciones institucionales entre los gobiernos de los ámbitos territoriales y el gobierno de la ciudad.

El enfoque autonómico que adoptamos en el Comité —orientado a asegurar en lo posible el empoderamiento de los sujetos de derecho, que es precisamente uno de los objetivos básicos del derecho a la autonomía— dio como resultado una propuesta de ley diferente a las que se han elaborado y aprobado hasta hoy en otras entidades del país. En estas últimas predomina una visión heterónoma, es decir, no autonómica. Desde esta perspectiva no se busca obtener el mayor alcance posible de las disposiciones constitucionales ni crear las bases mínimas para el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, sino de hacerla prácticamente inoperante. De ahí que las supuestas características de la libre determinación y autonomía que formulan esas leyes no sean las que «mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas», sino las que aseguren los intereses y las ambiciones de los grupos de poder económico y político, que por lo general son los que controlan las legislaturas de los estados. Se trata, entonces, de leyes inicuas, que mantienen las condiciones de exclusión, discriminación y despojo de los pueblos indígenas, agravadas por la profundización del neoliberalismo.

El procedimiento de la consulta a pueblos y comunidades sobre la propuesta de anteproyecto de ley también significó un acto novedoso en la entidad. La consulta tenía varios objetivos, como que los sujetos de la consulta participaran en el desarrollo de la propuesta de ley, propiciar el fortalecimiento de las asambleas, y finalmente la rearticulación de los sujetos en torno a un proyecto que podría cambiar su situación. Falta por hacer una evaluación del proceso. Si la ALDF aprueba la propuesta de anteproyecto de ley, su puesta en marcha dependerá de que los sujetos de derecho se asuman como sujetos autónomos. Por último, habría que decir que los derechos y las normas establecidos en el anteproyecto de ley implican necesariamente cambios estructurales en las políticas, los programas y las leyes de la Ciudad de México, de forma que sean congruentes con las normas instituidas en esta propuesta de ley, las que obligan a crear un modelo alternativo de gobierno fundado en la diversidad étnica.

**Bibliografía**

- ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE  
1980 *Las comunidades autónomas*, Madrid: Editora Nacional.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL  
Y EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL  
2014 «Aviso por el que se da a conocer la Convocatoria para el Desarrollo de la Consulta Indígena para la creación de la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes en el Distrito Federal», *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de julio.
- COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS, PUEBLOS Y BARRIOS  
ORIGINARIOS Y ATENCIÓN A MIGRANTES  
2012 «Dictamen que presenta la Comisión de Asuntos Indígenas, Pueblos y Barrios Originarios y Atención a Migrantes respecto a diversas iniciativas en materia de derechos y cultura de los pueblos originarios y comunidades indígenas en el Distrito Federal», ALDF, V Legislatura, 17 de abril.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL  
2007 *Informe especial sobre derechos de las comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México 2006-2007*, México: CDHDF.
- COMITÉ DE MECANISMO DE LA CONSULTA PARA LA LEY  
DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES  
INDÍGENAS DEL DISTRITO FEDERAL  
2014 *Propuesta de Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas del Distrito Federal*, México: ALDF / Segob / Sederec / CEJUR / Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del DF.
- COMUNEROS ORGANIZADOS DE MILPA ALTA  
1995 *Proyecto Milpa Alta, su territorio y estatutos generales* [mns], Milpa Alta, 29 de noviembre.
- DÍAZ POLANCO, HÉCTOR  
1996 *Autonomía regional, la autodeterminación de los pueblos indígenas*, 2a ed., México: Siglo XXI Editores.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO  
2003 «Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México», México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**

- 2003 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Comisión de Derechos Humanos, Adición Misión México, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de septiembre.

**SÁNCHEZ, CONSUELO**

- 2006 *Ciudad de pueblos. La macrocomunidad de Milpa Alta en la Ciudad de México*, México: Secretaría de Cultura del Gobierno del Distrito Federal.
- 2016 «Propuesta de Morena: los Pueblos Originarios en la Constituyente de la CDMX», *La Jornada del campo*, 108, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2016/09/17/cam-morena.html>>.

# Los derechos colectivos de los pueblos indígenas frente al municipio: una mirada desde la comunalidad

Joel Aquino Maldonado  
Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani

## Introducción

**E**n 2001 se aprobó una reforma constitucional con el propósito de incorporar los derechos de los pueblos indígenas. Se trataba de reconocer, por primera vez desde que se formó el Estado mexicano, a los pueblos indígenas como parte fundante de la nación y plasmar sus derechos colectivos en su texto. En otras palabras, no era un proceso para reformar una ley que otorgara más derechos individuales a las personas que pertenecen a alguno de los 62 pueblos indígenas existentes en el país, sino de reconocer nuevos sujetos de derecho con derechos específicos. Pero tal como lo argumentó Francisco López Bárcenas, la realidad no fue así. Por ende, los pueblos originarios regresaron a sus comunidades a construir sus autonomías, al margen de las disposiciones legales (López 2006:103).

En este artículo se afirma que los pueblos indígenas en México sobrevivieron a la Conquista, y después a la imposición del municipio. Es una referencia concreta a la subsistencia de las miles de comunidades que integran hoy en día los pueblos originarios del país a pesar de la sobreposición en su territorio de una figura occidental, el municipio, que en pocos casos corresponde a la territorialidad de la comunidad.

Uno de los ejemplos excepcionales es Guelatao de Juárez, Oaxaca, comunidad zapoteca serrana de aproximadamente 500 habitantes, que es a la vez cabecera municipal. Allí las autoridades municipales son nombradas en

la asamblea general comunitaria, como ocurre en 417 de los 570 municipios del estado. Es decir, la organización comunitaria adoptó y se adecuó a la figura del municipio e incorporó los cargos del cabildo a sus sistemas de cargos, para resistir y seguir existiendo como una comunidad donde el poder comunal sigue en manos de las instituciones propias, en particular la asamblea general comunitaria.

El proceso de adecuación-resistencia descrito por el teórico de la comunalidad Jaime Martínez Luna, comunero de Guelatao, ha sido menos difícil porque es «cabecera municipal» a la vez que comunidad indígena. Sin embargo, incluso en casos como el referido, la figura del municipio aprieta la vida colectiva de diversas formas. Las instituciones comunitarias son ignoradas por la oficialidad o sujetas a condiciones y principios ajenos. Una mirada a la Ley Municipal del Estado de Oaxaca desde la visión propia y comunitaria basta para darse cuenta de ello. En dicho ordenamiento se describen de forma generalizada requisitos de corte occidental para ser, por ejemplo, miembro de un cabildo; de igual forma, define facultades y obligaciones que nada tienen que ver con lo establecido en los ordenamientos jurídicos indígenas. La referida ley no especifica que solo tiene aplicación en los municipios que se rigen por partidos políticos, por lo que el gobierno estatal (y federal) a veces busca utilizarla a su conveniencia, aunque en la comunidad existe y se aplica una normativa propia que dista mucho de la ley ajena, la ley escrita.

En el caso de otras entidades federativas, como Guerrero<sup>1</sup> y Chiapas, dentro del límite territorial del municipio pueden encontrarse cien, o en un caso emblemático hasta mil<sup>2</sup> comunidades indígenas. Ellas difícilmente

<sup>1</sup> En Guerrero, algunos de los municipios con un número alto de comunidades indígenas son Chilapa de Álvarez: 194 localidades, donde se autoadscribió como indígena 71% de la población; Tlapa de Comonfort, con 121 localidades, 87% se identificó como indígena; Xochistlahuaca, con 119 comunidades y 96% autoidentificados como indígenas y Olinalá, con 130 localidades y 82% que se reportó como indígena. Claro está, los datos hacen referencia a localidades y no comunidades, por lo que no siempre se puede saber si tienen una estructura propia de gobierno o pertenecen a la jurisdicción de otra comunidad más grande, pero aun así, los datos son ilustrativos. Véase el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

<sup>2</sup> Como ejemplo, el municipio de Ocosingo tiene 1117 localidades, tal como lo reportó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y 82.5% de su población se autoadscribió como indígena. También es representativo Chilón, con 621 comunidades, donde 96% de la

mantienen el control sobre su destino político, dado que, aunque se aplica su normativa propia dentro de su jurisdicción comunitaria, están sujetas a una cabecera regida por el sistema de partidos políticos. Por tanto, la comunidad y sus formas organizativas e instituciones jurídicas son invisibilizadas.

Es así que se argumenta la necesidad de debatir la figura del municipio y el hecho de que las reformas en materia de derechos colectivos de los pueblos indígenas siempre tendrán un alcance limitado si no se respeta realmente a las comunidades, su territorialidad y su autonomía. Decir que las comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación, pero hacerlas sujetas al municipio, es contradictorio en la mayoría de las regiones indígenas del país. También representa una esquizofrenia jurídica y política cuando se dice respetar a los pueblos y a las comunidades y su derecho a la autonomía —según lo dispuesto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el artículo 2º de la Constitución mexicana y diversas legislaciones estatales—, sin reconocer que el concepto de tres órdenes de gobierno incrustado en el modelo federal mexicano, a través del artículo 115 constitucional, contraviene directamente dicha autonomía.

Para profundizar el debate que aquí se plantea, en la segunda parte se describe la teoría de la comunalidad como una forma de entender la vida colectiva de las comunidades indígenas y su organización político-social. Mediante un análisis de sus principales elementos, se alude a las bases de la vida comunitaria que, al ser tomados en cuenta, permiten acercarse, desde una visión propia, a la estructura de gobierno vigente en las comunidades.

En la tercera parte se discute la comunalidad en Oaxaca, tal como se refleja a través del pluralismo jurídico que caracteriza al estado más diverso del país. En particular, se destaca el derecho electoral indígena y su tratamiento en el marco normativo del estado, y algunos de los desafíos que representan las contradicciones ahí existentes.

En la cuarta parte se alude brevemente a las formas de organización regional que se han construido en Guerrero en los últimos veinte años, y que

---

población se autoadscribió como indígena. Palenque: 697 localidades, y 52.5% de la población se autoidentificó como indígena. En Las Margaritas son 396 localidades, y 65% se autodefine como indígena. Véase la Encuesta Intercensal del INEGI 2015.

han tomado como base la comunalidad vigente en las regiones de la Costa Chica y La Montaña. Dicha experiencia es rica y casi única en el país, por representar una organización regional que va mucho más allá de las fronteras de los escasos ochenta y un municipios que conforman el estado. Se trata de una verdadera organización regional que traspasa los límites de los municipios.

En la última parte se presentan algunas conclusiones relativas a este análisis, y se explica cómo las autonomías y las formas organizativas comunitarias demuestran la contradicción entre los derechos colectivos y la comunalidad, por un lado, y la concepción occidental de un régimen de gobierno federal de tres órdenes, por el otro. Se argumenta que esta contradicción debe ser reconocida en el caso de los pueblos indígenas, pues al no ser así no puede construirse un verdadero respeto a sus derechos humanos. En particular, se pide analizar la incompatibilidad entre la división de los territorios indígenas en municipios y el respeto verdadero a la libre determinación y a la autonomía.

### **La comunalidad: una visión propia de la vida colectiva**

Intelectuales indígenas de Oaxaca, en particular de la Sierra Norte o sierra Juárez, desarrollaron la teoría de la comunalidad para describir, en términos propios, la forma de organización y la vida colectiva de las comunidades indígenas donde, como bien se sabe, las personas que las integran tienen primero obligaciones y luego derechos. La comunalidad, se ha dicho, permite nombrar lo indígena desde una visión y teoría propias.

Jaime Martínez Luna, comunero zapoteco de Guelatao de Juárez, y Floriberto Díaz Gómez, *ayuujk* (mixe) de Tlahuitoltepec, ambas comunidades ubicadas en la región de la Sierra Norte, son dos de los primeros teóricos de la comunalidad. Tal como lo explicó don Floriberto:

Como todos sabemos, no somos precisamente los indígenas quienes hemos elaborado libros de interpretación sobre nuestros derechos, actos, pensamientos y palabras, sino son los investigadores e indigenistas quienes han realizado este trabajo, inadecuado en la mayoría de los casos, ya que las categorías que utilizan

no interpretan correctamente nuestra realidad, razón por la cual los indígenas debemos comenzar a analizar nuestra realidad con base en conceptos propios a fin de lograr un análisis certero (SER 1995:13-14).

La comunalidad «es una teoría propia, una ideología que permite entender [...] cuáles son los recursos de las comunidades indígenas» (Maldonado 2011b). En esta misma línea de ideas, Maldonado manifestó:

Y si es la forma en que los indios quieren verse, al menos a través de sus intelectuales más destacados, tenemos que aceptar que es una forma en la cual los no indios también podemos observarlos, es decir, que es una perspectiva etnográfica. Esto supone la organización de los datos etnográficos con base en los elementos centrales de la comunalidad, hilando a partir de ellos la forma en que actúan los elementos señalados como secundarios o complementarios (Maldonado 2003:19).

La comunalidad puede entenderse como la capacidad de los pueblos indígenas de vivir con autonomía, y representa un modo de vida que los diferencia de otros pueblos (Maldonado 2011b). Sobre lo mismo, Martínez Luna subraya que Oaxaca es un estado en que la gente suele vivir en comunidad, haciendo comunalidad. Esto significa sobre todo que hay obligaciones, mientras en las ciudades estas nunca aparecen, y se habla de puros derechos (comentario de Jaime Martínez en la presentación de libro *Usos y costumbres y ciudadanía femenina: hablan las presidentas municipales de Oaxaca, 1996-2010*, en el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO, Oaxaca de Juárez, 23 de septiembre de 2011).

Martínez Luna resalta las diferencias entre la forma de vida y de organización de las comunidades de Oaxaca donde se rigen por el derecho propio, y las pocas que se rigen por el sistema de partidos políticos. Estas diferencias se fundamentan en el pluralismo jurídico, puesto que en los lugares donde prevalecen la política occidental y el sistema de partidos se da «la individualización del quehacer político». Pero bajo sistemas normativos indígenas, el lazo interno, familiar, es muy fuerte (comentario de Jaime Martínez en la presentación de libro *Usos y costumbres y ciudadanía femenina: hablan las presidentas municipales de Oaxaca, 1996-2010*, 23 de septiembre de 2011).

Por lo anterior, en palabras de Maldonado Alvarado, «la comunalidad está acosada por el individualismo» (entrevista realizada en su oficina en Comunalidad, A. C., Guelatao de Juárez, Oaxaca, 25 de noviembre); pues como bien dice Martínez Luna, «la aplicación de las leyes en Oaxaca tiene una orientación hacia el individuo», lo cual representa un problema teórico, filosófico, histórico y de poder, cimentado en la mentalidad de las y los juristas desde su formación en las facultades de derecho (entrevista realizada en su oficina en Comunalidad, A. C., Guelatao de Juárez, Oaxaca, 25 de noviembre).

Maldonado Alvarado agrega que la comunalidad implica una ideología o manera de pensar; un ámbito, que es la comunidad; y una forma de organización, y que estos tres aspectos son inseparables. «Eso es lo que identifica a los indígenas» (Maldonado 2011a).

De acuerdo con los teóricos, el primer elemento de la comunalidad es el territorio comunal. Para las diversas civilizaciones milenarias del país, desde tiempos inmemoriales, su territorio ha sido el lugar donde se desarrolla la vida colectiva en todos los ámbitos (trabajo, gobierno, religión, política, por nombrar algunos). Es así que desde las cosmovisiones indígenas, su supervivencia está ligada directamente a su territorio ancestral y todo lo que contiene (lugares sagrados, ríos, recursos naturales, etc.), y el anhelo de todos los pueblos originarios es el respeto hacia ello.

En palabras de don Floriberto Díaz:

La Tierra es para nosotros una Madre, que nos pare, nos alimenta y nos recoge en sus entrañas. Nosotros pertenecemos a Ella. Entre una Madre e hijos la relación es de pertenencia mutua. Nuestra Madre es sagrada, consecuentemente nosotros somos sagrados.

La Tierra como territorio explica la integridad de nuestra concepción en todos los demás aspectos de nuestra vida. No es posible separar la atmósfera del suelo ni este del subsuelo. Es la misma Tierra, como un espacio totalizador.[...]

Sin la Tierra, en su doble sentido de Madre y territorio, ¿de qué derechos podemos gozar y hablar los indígenas? De ahí la reivindicación territorial (Robles y Cardoso 2007:133-134).

Además, en palabras de Maldonado, «la estructura de organización tiene que ser territorial», puesto que se trata del «poder dentro de un territorio» (Maldonado 2011a). Y para Martínez Luna, «la existencia del territorio es la base general que explica la existencia de una comunidad. El resultado de la relación hombre-naturaleza y hombre con hombre o mujer con mujer es lo que da una manera de vivir, una manera de pensar, y esto es la *comunalidad*» (entrevista en Comunalidad, A. C., Guelatao de Juárez, Oaxaca, 25 de noviembre de 2011).

El segundo elemento se refiere a la toma de decisiones en común en la asamblea general comunitaria. Estas incluyen la asignación de obligaciones comunitarias por medio del sistema de cargos, es decir, el nombramiento de autoridades. La esencia igualitaria de la toma de decisiones en la asamblea es un aspecto fundamental, puesto que «en la asamblea, parejitos todos» (entrevista realizada en Comunalidad, A. C., Guelatao de Juárez, Oaxaca, 25 de noviembre). En los sistemas de cargos, en lugar de una lucha por el «poder», los cargos se cumplen, generalmente, de forma honorífica, por al menos un miembro de cada unidad familiar, como condición necesaria para poder vivir en la comunidad. Es así que, como miembro de la comunidad, «demuestras que eres obediente y que trabajas» (entrevista realizada en su oficina en Comunalidad, A. C., Guelatao de Juárez, Oaxaca, 25 de noviembre de 2011).

El asistir a la asamblea es, en sí, una obligación comunitaria de suma importancia. En Guelatao de Juárez se aplica una multa de cien pesos a la familia que no manda a su representante a la asamblea (entrevista en Comunalidad, A. C., Guelatao de Juárez, Oaxaca, 25 de noviembre); es decir, si en general es la mamá quien va en representación de su unidad familiar y cuando se pasa la lista ella no está presente, otro miembro de su familia nuclear debe estar y contestar cuando mencionan su nombre. Es así como las obligaciones comunitarias suelen ser compartidas entre la familia.

El trabajo colectivo o *tequio*, conocido en algunas comunidades del país como faena, es el tercer elemento de la comunalidad. El esfuerzo colectivo a favor de la colectividad es un reflejo de la reciprocidad que se vive en las comunidades. En palabras de Juan José Rendón:

la reciprocidad es, a la vez, un derecho y una obligación social. En principio es el derecho de todo miembro de la comunidad a ser socorrido por los demás cuando tiene una carencia. Y ese mismo derecho supone la obligación de auxiliar a cualquier otro comunero expuesto a dicha situación (Rendón 2003:41).

Es también la forma en que la comunidad, en su conjunto, trabaja para el bien común. En palabras de Misael Sosa Matadamas, quien sirvió de agente municipal en 2011 en la antigua comunidad zapoteca de Matadamas, perteneciente al municipio de Soledad ETLA, distrito de ETLA, región de Los Valles Centrales de Oaxaca, el tequio «sirve para unir a la comunidad. Los tequios son muy favorables» (entrevista a Misael Sosa Matadamas, agente municipal, municipio de Matadamas, Soledad ETLA, Distrito de ETLA, en su casa en la misma comunidad, 1 de noviembre 2011).

Benjamín Maldonado contextualizó el tequio de la siguiente forma:

A través de la comunalidad los indios expresan su voluntad de ser parte de la comunidad, y hacerlo no es solo una obligación, es una sensación de pertenencia: cumplir es pertenecer a lo propio, de manera que formar parte real y simbólica de una comunidad implica ser parte de la comunalidad como expresión y reconocimiento de la pertenencia a lo colectivo. Por lo mismo, quienes se niegan al trabajo comunal mediante el tequio o la ayuda mutua interfamiliar, o rechazan los cargos en que son nombrados o dejan de asistir a las fiestas expresan con ello que no desean ser o sentirse parte de la comunidad, y por ello llegan a perder sus derechos e incluso a ser expulsados (Maldonado, 2003:15).

El cuarto elemento de la comunalidad se refiere a las fiestas y los ritos colectivos. En algunas comunidades hay mayordomías, y en otras hay comités de festejos nombrados por la asamblea, y son quienes organizan y juntan las cooperaciones de todas las familias para la realización de las fiestas:

Estas expresiones constituyen oportunidades para adquirir y refrendar la identidad comunitaria y comunal, a través de la música, las danzas y un disfrute colectivo de excedentes, en un ambiente de alegría y recreación. Esta múltiple celebración se organiza, financia, realiza y disfruta en forma comunal (Rendón 2003:44).

Los elementos centrales de la comunalidad —el territorio comunal, las decisiones y el ejercicio del poder de manera colectiva, el trabajo comunitario y la fiesta o rituales colectivos— deben contemplarse y entenderse en conjunto con la libre determinación y la autonomía. De nuevo citamos a Maldonado:

Es precisamente la comunalidad la que se constituye en las condiciones necesarias para la autonomía: la reciprocidad basada en el principio de la ayuda mutua, el poder en manos del colectivo constituido en asamblea, la voluntad de servir gratuitamente durante años a la comunidad en diversos cargos a pesar de ser onerosos, la defensa de un territorio histórico y culturalmente propio son elementos suficientes para un régimen de autonomía en condiciones propicias; y esas condiciones son las que confisca el Estado: dependencia administrativa, economía de mercado, no decisión sobre el territorio comunitario y un sistema de vinculación con los municipios basado en el despojo de poder a través de caciques, delegados de gobierno y diputados (Maldonado 2003:20-21).

La comunalidad y la autonomía se traducen, entre otras cosas, en el autogobierno, que se sustenta en el derecho propio compuesto por aquellas normas vigentes en la comunidad que hacen cumplir las autoridades facultadas y en última instancia la asamblea general, que es la máxima autoridad en las comunidades. La vigencia del derecho indígena implica un pluralismo jurídico muy rico en un país que se destaca por su diversidad cultural, dentro de Oaxaca, el estado con el mayor número de pueblos en México. El derecho propio permite la supervivencia de los pueblos originarios como pueblos diferenciados.

### **Oaxaca y las formas de organización comunitaria frente el municipio**

El pluralismo jurídico que forma parte de la realidad mexicana se ve reflejado en diversos ámbitos en Oaxaca, incluido el electoral. Lo anterior debido a que el derecho electoral indígena —las normas y los procedimientos comunitarios usados para el nombramiento de autoridades, incluidas las

municipales, que ya mencionamos— está vigente en 417 de 570 municipios del estado, así como en un número mucho mayor de comunidades que no tienen la categoría administrativa de «cabecera municipal». Sin embargo, estos 417 municipios por lo general no corresponden a la territorialidad de los pueblos originarios del estado, y pueden incluso abarcar comunidades pertenecientes a diferentes pueblos indígenas.

En el caso concreto de los sistemas propios de nombramiento de autoridades, desde 1990 el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca reconoce las «prácticas democráticas» utilizadas en las comunidades indígenas para el nombramiento de sus autoridades municipales. Lo anterior dio paso a los cambios que se dieron en 1995 al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (CIPPEO), hoy Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), para reconocer la realidad estatal: la gran mayoría de los municipios en Oaxaca nombran a sus autoridades, incluidas las civiles-administrativas o «municipales», según sus propias leyes y procedimientos electorales, no por medio del sistema de partidos.

Es así como desde 1995 las leyes electorales locales incorporaron la realidad vivida en el estado: la existencia de dos sistemas electorales. Desde entonces quedó formalmente reconocido que la mayoría de los municipios no se rigen por el sistema de partidos políticos sino por sistemas electorales propios, donde es la asamblea general la que nombra, aplicando normas y procedimientos comunitarios, a quienes serán las autoridades municipales, que no siempre permanecen los tres años que duran las presidencias municipales y sus cabildos bajo el sistema de partidos, sino que pueden perdurar un año, un año y medio, o dos años, según las leyes de cada lugar.

Un problema relevante en este reconocimiento legal es que todo el recurso municipal llega a una comunidad, denominada administrativamente «cabecera municipal»; y ello hace necesaria una gran coordinación entre dichas comunidades, para que de forma equitativa les llegue lo correspondiente. Lo más lógico sería la distribución proporcional a cada comunidad, cosa que el estado, categórico, no hace, a pesar de ejemplos exitosos de otras entidades federativas como Michoacán.

Otra opción sería la asignación de los recursos hacia arriba, al pueblo —por ejemplo, al pueblo triqui— lo que sería factible donde hay una territorialidad muy definida y reconocida y una buena articulación entre las comunidades, situación que el mismo modelo de gobierno federal ha buscado limitar de forma sistemática.<sup>3</sup> Es solo un ejemplo entre muchos de cómo las instituciones comunitarias están en peligro constante por las presiones de la figura del municipio, que incluso parece existir con el fin de enfrentarlas y desarticular a los pueblos.

Otro ejemplo remite a lo que establece el artículo 113, inciso V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca:

Los Municipios del Estado y las Comunidades Indígenas del mismo, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de Pueblos y Comunidades Indígenas que tengan por objeto:

- a) El estudio de los problemas locales;
- b) La realización de programas de desarrollo común;
- c) El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnicos;
- d) La capacitación de sus funcionarios y empleados;
- e) La instrumentación de programas de urbanismo; y
- f) Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos (CPELSE 2013:146).

De esta manera podrían concebirse formas de fortalecer las autonomías indígenas a través de alianzas entre comunidades, y eso podría permitir la reconstitución de los pueblos, es decir, el fortalecimiento a nivel colectivo más allá de las comunidades. No obstante, el lenguaje se limita a mencionar comunidades y municipios, pues el referido precepto constitucional no contempla organizaciones o asociaciones a nivel de regiones, distritos o pueblos indígenas. Además, hace referencia a «filiación étnica e histórica», aparentemente para excluir asociaciones de varios pueblos indígenas, como es el

<sup>3</sup> Un caso podría ser la nación Yoeme (Yaqui) y otras tribus del noroeste del país, donde aún existe, aunque no siempre sin problemas, la posibilidad de una articulación continua y constante a nivel de pueblo.

caso que se mencionará en el siguiente capítulo de las organizaciones regionales de Guerrero. No obstante, no es necesario que los pueblos o las comunidades tengan una filiación «étnica o histórica» a fin de reunir esfuerzos para buscar objetivos en común.

Es decir, el artículo 113, inciso V, muestra un problema importante en la legislación oaxaqueña: si bien proclama reconocer los derechos de los pueblos indígenas, en realidad solo incorpora los derechos de las comunidades indígenas e ignora el hecho de que las comunidades muy pocas veces corresponden a la unidad política-administrativa impuesta por el municipio. Por lo general, un municipio en Oaxaca integra más de una comunidad indígena, y su unión dentro de una unidad política con frecuencia no responde a criterios con sustento histórico o cultural.

Incluso en la misma ciudad capital existen diversas comunidades que demuestran la problemática aquí expuesta. La cabecera municipal, Oaxaca de Juárez, se rige por el sistema de partidos políticos, mientras que casi todas las demás comunidades del municipio se autogobiernan —en la medida en que el presidente municipal se los permite— bajo sus propios sistemas normativos; es decir, nombran a sus autoridades en asamblea, cumplen con tequios y otras responsabilidades comunitarias, y resuelven sus conflictos internos bajo su propia ley. Claro está que algunas de las comunidades que pertenecen administrativamente al municipio son más autónomas que otras, lo que implica niveles diferentes de fuerza de sus instituciones comunitarias.

Asimismo, no es adecuado que el referido artículo 113 enliste los objetivos por los cuales «podrán asociarse», puesto que los mismos pueblos y las comunidades fijan sus prioridades y deciden por qué y cuándo organizarse.

Es preciso mencionar que, en particular en la región de la Sierra Norte, ya existe una larga y rica historia de asociaciones regionales, conformadas para alcanzar objetivos en común, incluso por comunidades integrantes de varios pueblos indígenas, sin que fuera necesario que la Constitución les concediera el «derecho» de hacerlo.

Comunidades zapotecas, chinantecas y mixes de la región serrana tienen un historial interesante de organización colectiva. En este sentido, Alicia M. Barabas notó lo siguiente:

*Los derechos colectivos de los pueblos indígenas frente al municipio*

La Sierra Norte tiene una larga trayectoria de movilización política que comienza, tal vez, con la formación de los pueblos mancomunados en 1777 [...] Desde entonces se han formado, desaparecido y reconstruido numerosas organizaciones de carácter comunal, intercomunal, sectorial e incluso regional [...] Con frecuencia los pueblos tienen alguna organización local y además suelen participar en asociaciones más amplias (Barabas 1999:85).<sup>4</sup>

Además, es interesante señalar que estas organizaciones «en los últimos años han incorporado demandas étnicas a sus objetivos económicos y políticos». Como ejemplo de ello, la Asamblea de Autoridades Zapotecas y Chinantecas de la Sierra (Azachis) tuvo una participación activa en las reformas estatales (Barabas 1999:90). Servicios del Pueblo Mixe (SER), que se constituyó en 1988 como asociación civil por mandato de la Asamblea de Autoridades Mixes (ASAM), también jugó un papel importante (Torres 2004:25-27).

En resumen, lo que sigue pendiente es reconocer la realidad en el caso oaxaqueño: que la vida se realiza a nivel comunitario, y que la territorialidad de dicha comunidad no siempre corresponde a la del municipio. Además, dichas comunidades son integrantes de pueblos indígenas, cuya territorialidad tampoco corresponde a los municipios, y en general tampoco a los distritos.<sup>5</sup>

## **Guerrero y las formas de organización regional**

El inicio de procesos de construcción de gobiernos autónomos, como las discusiones anteriores a ellos, corrió a cargo de organizaciones indígenas que ya tenían años trabajando sobre el tema, y a las que la rebelión zapatista les había proporcionado la coyuntura política necesaria para proceder a su instrumentación; otras comunidades estaban luchando por

<sup>4</sup> Existen ejemplos anteriores y distintos al de los pueblos mancomunados como antecedentes para la rica historia de organizaciones indígenas autónomas en la zona.

<sup>5</sup> La única excepción es el pueblo *ayuuik* o mixe, pues la mayoría de su territorio está dentro del distrito Mixe.

ejercer su autonomía, muchas veces sin declararlo, como sería el caso de la policía comunitaria [en Guerrero] (López 2006:106).

La experiencia de Guerrero se da en un contexto político distinto al oaxaqueño. La ley positiva u occidental vigente en Guerrero ha hecho poco para reconocer la realidad política y jurídica comunitaria y las formas organizativas existentes en la entidad. En el marco jurídico estatal, fue apenas el 29 de abril de 2014 que se incorporaron los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros en la Constitución, es decir, casi veinte años después de la formación de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC).<sup>6</sup>

Como resultado de la reciente reforma, los artículos 8 al 14 de la Constitución de Guerrero se refieren a los «derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos». El artículo 9º, en particular, incorpora el derecho a la libre determinación y autonomía, mientras que el artículo 11 consagra los derechos a «decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural» (apartado I); «aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos» (apartado II) y «elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades» (apartado III) (CPELSG 2014:39-40).

Antes de la reforma mencionada, en 2011 fue promulgada la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero;<sup>7</sup> es decir, esta ley existía sin un sustento en la constitución local, aunque claro está, la base ya existía en la federal y en los tratados internacionales. Sin embargo, ello demuestra la falta de voluntad política para tratar con seriedad el tema.

El artículo 5º de la ley reconoce la realidad de que el estado de Guerrero «tiene una composición pluriétnica y multicultural» sustentada originalmente en los pueblos indígenas y las comunidades que los conforman. El segundo párrafo del mismo artículo además «reconoce y protege» como

<sup>6</sup> En el presente trabajo no se abordarán los movimientos guerrilleros y de izquierda de Guerrero por ser un tema fuera del ámbito de esta discusión. Sin embargo, se da fe de muchos años de luchas de diversos tipos en el estado.

<sup>7</sup> La ley está disponible en <<http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/07/24-Ley-701-RecDerCultura-Ind.pdf>>.

pueblos originarios de Guerrero —contradictorio, pues los pueblos son milenarios y estaban aquí mucho antes de la conformación de la referida entidad federativa—:

[a] los pueblos indígenas nahua o náhuatl, *na savi* o mixteco, *me'phaa* o tlapaneco y *ñom daa* o amuzgo, así como a las comunidades indígenas que los conforman, asentadas en diversos municipios de las regiones Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del estado, aun cuando residan en un lugar distinto al de su origen.

Además, el citado artículo 5° incluye una lista de dichos municipios: Acatepec, Ahuacuotzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Igualapa, Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala, todos con población indígena superior a 40% de la población total. También cuentan con una presencia indígena importante los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia, Tepacoacuilco de Trujano, Tixtla de Guerrero y Eduardo Neri.

Por otra parte, el artículo 6°, apartado XI de la Ley 701 incluye la siguiente definición de «policía comunitaria»: «Cuerpo de seguridad pública reconocido, de conformidad con los sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas».

Más específicamente, el artículo 37 establece:

El Estado de Guerrero reconoce la existencia del sistema de justicia indígena de la Costa-Montaña y al Consejo Regional de Autoridades Comunitarias para todos los efectos legales a que haya lugar. Las leyes correspondientes fijarán las características de la vinculación del Consejo con el Poder Judicial del Estado y de su participación en el sistema estatal de seguridad pública, respetando la integralidad y las modalidades de las funciones que en cuanto a seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia se ejercen por el Consejo.

Así, esta Ley confirma el reconocimiento de la Policía Comunitaria, respetando su carácter de cuerpo de seguridad pública auxiliar del Consejo Regional de Autoridades Comunitarias. Consecuentemente, los órganos del poder público y los particulares respetarán sus actuaciones en el ejercicio de sus funciones como actos de autoridad. El mismo artículo dicta que «El Consejo Regional de Autoridades Comunitarias y la Policía Comunitaria formarán parte del Sistema Estatal de Seguridad Pública».

La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) es una organización en la cual trabajan de forma coordinada autoridades comunitarias de las regiones de la Costa Chica y La Montaña (pueblos *nu'saavi* o mixteco, *me'phaa* o tlapaneco y nahua) en una extensión territorial muy grande que trasciende las líneas de los apenas ochenta y un municipios de Guerrero, por seguir una lógica basada en los territorios comunitarios pertenecientes a los referidos pueblos indígenas.

Esta organización se fundamenta en las asambleas generales comunitarias y regionales, donde se nombran autoridades internas de las comunidades conocidas como «comisarías» así como autoridades regionales (comandantes, por ejemplo). Ejercen funciones de diversa índole, como la seguridad —problema que generó este tipo de organización transcomunitaria o regional— y la justicia. Lo anterior a pesar de que las cabeceras municipales se rigen por el sistema de partidos políticos, donde dominan caciques ligados con los partidos y, con frecuencia, los grupos delictivos.

El peligro concreto es que estas autoridades municipales tienen policía armada municipal a su mando. Paradójicamente, la CRAC tiene que enfrentar a «los malos» (los delincuentes) y también con frecuencia a las autoridades municipales y su policía, quienes están coludidos con la delincuencia. En el peor de los casos, la comunidad también debe protegerse de las autoridades estatales (con su policía y estructura viciada y corrupta de gobierno) y federales, e incluso del ejército. Lo anterior hace que las estructuras autonómicas en Guerrero sean tal vez las que más tengan que resistir con armas a los peligros externos en el país.

No obstante, el problema con el marco jurídico vigente en Guerrero es muy profundo, pues la «incorporación» de los comunitarios al sistema estatal de justicia fue antiautonómica y contraria a un respeto real a

la jurisdicción indígena. Basta con comparar el trato dado al tema por la Corte Constitucional de Colombia (CCC) y la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú (CSJP). Dentro de la evolución de la jurisprudencia en América Latina, el respeto al pluralismo jurídico se ha reflejado en dos principios adoptados originalmente por la Corte Constitucional de Colombia: el que plantea que a mayor conservación de los sistemas normativos indígenas, mayor autonomía, y el de maximización de autonomía y minimización de restricciones (Sánchez y Gómez 2008:15,46).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La CCC ha hecho referencia en reiteradas ocasiones a los siguientes principios:

(i) Principio de «maximización de la autonomía de las comunidades indígenas o de minimización de las restricciones a su autonomía»: solo son admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas cuando estas *a*) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía; y *b*) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa para la autonomía de las comunidades [...] La evaluación sobre la jerarquía de los intereses en juego y la inexistencia de medidas menos gravosas, debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad.

(ii) Principio de «mayor autonomía para la decisión de conflictos internos»: el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema estudiado por el juez constitucional involucra solo a miembros de una comunidad que cuando el conflicto involucra dos culturas diferentes, debido a que en este último caso deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión (CCC T-601/11, 43).

Por su parte, la CSJP ha establecido, con carácter de precedente vinculante en el país, que las Rondas Campesinas y Comunales son sujetos colectivos titulares del derecho de ejercicio de funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial. No reconocer tal derecho implicaría «un trato discriminatorio incompatible con el derecho constitucional a la igualdad y a la no discriminación» (CSJRP párrafo 8, 6).

Para sustentar su decisión, la corte citó los valores y principios comunales, que deben ser tomados en cuenta: «Como tales, las Rondas Campesinas... se inscriben dentro del contexto de las formas tradicionales de organización comunitaria y de los valores andinos de solidaridad, trabajo comunal e idea del progreso» (CSJRP párrafo 7, 4).

Al determinar cuáles podrían ser los límites de la jurisdicción y justicia comunal-ronderil, la corte declaró que «el factor de congruencia, exige que la actuación de las Rondas Campesinas» no vulneren el «núcleo esencial de los derechos fundamentales», y aclaró que «se trata de aquellos derechos fundamentales en los que existe suficiente consenso intercultural» (CSJRP párrafo 11, 8).

Es decir, se aceptó una visión «intercultural» de los derechos humanos, y un «consenso intercultural» sobre cuáles son aquellos que podrían servir de «límite» justificando constitucional (y convencionalmente) la actuación de la Ronda Campesina: «Estos derechos, en todo caso, han de ser interpretados, desde luego, de forma tal que permitan comprender, en su significado, las concepciones culturales propias de las Rondas Campesinas en donde operan y tienen vigencia» (CSJRP párrafo 11, 8).

Con esta «incorporación», el artículo dice que «la autoridad competente» *podrá* remitir «a la custodia del Consejo, a los indígenas sentenciados por delitos del fuero común para que cumplan su condena y se rehabiliten socialmente conforme a las normas que para tal efecto ha establecido el Consejo y que tutela el Código Penal del Estado». Es una mezcla antiautonomica que no sirve para respetar la jurisdicción ejercida por la CRAC sino para limitarla.

Asimismo, el artículo 38 dicta: «Las decisiones tomadas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, con base en sus sistemas normativos internos, dentro de sus ámbitos jurisdiccionales, deberán ser respetadas por las autoridades estatales respectivas». Lo anterior es totalmente contradictorio con lo establecido en el artículo 37, antes citado.

En este contexto, es interesante anotar acontecimientos recientes relativos a las comunidades indígenas que pertenecen al municipio de San Luis Acatlán.<sup>9</sup> La CRAC fue fundada en 1998 en la comunidad de Potrerillo Coapinole, perteneciente a dicho municipio (Sierra 2013:167), y es el lugar donde también nació la recién fundada Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), dirigida por Bruno Plácido Valerio. Plácido promovió un juicio electoral con el fin de pedir la intervención del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para ordenar a las autoridades electorales locales respetar el derecho de las comunidades indígenas del municipio para nombrar a las autoridades municipales aplicando las normas y los procedimientos propios usados a nivel de comunidades (comisarías).

Lo anterior involucraría un «cambio» de «régimen electoral», como fue el caso de Cherani K'eri (Cherán), en Michoacán, dado que en Guerrero, a nivel de las cabeceras municipales, al momento de llevar el juicio las autoridades eran nombradas por el sistema de partidos.<sup>10</sup> En este caso concreto,

<sup>9</sup> Véase el caso identificado con la clave o número de expediente SUP-JDC-1740/2012, resuelto el 13 de marzo de 2013 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los incidentes de inexecución subsecuentes, así como SUP-JDC-525/2014 y SUP-JDC-2066/2014, acumulados, resuelto el 8 de octubre de 2014.

<sup>10</sup> Posteriormente, Ayutla de los Libres también pidió la oportunidad de «cambiar de régimen» para nombrar a sus autoridades municipales en asamblea. En ambos casos, el TEPJF dijo que si la mayoría, en una consulta realizada en las asambleas de las comunidades, de forma

el poder político caciquil de los mestizos de la subregión se concentra en la cabecera municipal de San Luis Acatlán, donde oficialmente se rigen por partidos políticos, aunque se trata de un municipio que de manera administrativa abarca más de cuarenta comunidades indígenas organizadas a partir de la comunalidad y ordenamientos jurídicos propios.<sup>11</sup> En la misma cabecera municipal, en palabras de la doctora Teresa Sierra,

cada día llegan a las oficinas de la CRAC a buscar justicia, en San Luis Acatlán, la sede matriz de la Comunitaria, hombres y mujeres de distintas comunidades de la región, en su mayoría mixtecos y tlapanecos. [...] El núcleo articulador es la búsqueda del acuerdo, inspirado en las prácticas de justicia ejercidas por los comisarios y principales en las comunidades [...] (Sierra 2013:171).

Fue en este contexto que el TEPJF resolvió que la decisión del cambio de régimen al de nombramiento de autoridades municipales aplicando el derecho propio se toma en el seno de las comunidades por medio de la consulta realizada en las asambleas generales:

las comunidades indígenas que soliciten la implementación del sistema de elección por usos y costumbres de sus autoridades tienen el derecho a que se lleven a cabo las consultas por parte de la autoridad administrativa electoral para determinar si se adopta dicho sistema siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales con pleno respeto a los derechos humanos; que sus usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político que rige su vida interna y que toda autoridad tiene la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos. En este sentido, para determinar la procedencia de una elección por usos y costumbres, la autoridad administrativa debe verificar y determinar mediante todos los medios atinentes, información objetiva, que demuestre la existencia histórica de un sistema normativo interno, para lo que, entre otros, puede desahogar peritajes, entrevistas

libre, previa e informada, decidía cambiar de régimen, el gobierno de Guerrero tenía que respetar dicha decisión, igual que pasó en Cherani K'eri. En San Luis Acatlán, la mayoría no decidió por el cambio de régimen, pero en Ayutla sí.

<sup>11</sup> Sobre el surgimiento formal de la policía comunitaria en Guerrero en 1995 en la comunidad de Santa Cruz del Rincón, municipio de Malinaltepec, en la región de La Montaña, y después, de la CRAC, en 1998, así como una descripción de su sistema de justicia y otros detalles sobre sus formas de organización, véase Sierra (2013).

con habitantes e informes de autoridades, a efecto de proteger el derecho constitucional a la autodeterminación de las comunidades indígenas (Tesis XI/2013).

En esta línea de ideas se podría abrir el camino al cambio de régimen para alrededor de la mitad de los 81 municipios de Guerrero donde la Comunitaria tiene presencia. El reto será que la situación no termine como en Oaxaca, donde a pesar de la presencia dominante del derecho electoral indígena, las instituciones estatales, mediante diversos candados existentes en la ley, ejercen distintas funciones antiautonómicas que ponen en entredicho el respeto a la libre determinación de las comunidades. Entre otras, está la función dotada en el artículo 282 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca al Consejo General del IEEPCO, de otorgar la «constancia de mayoría y validez» a las autoridades municipales nombradas por las normas y los procedimientos comunitarios (LIPEEO 2017:169). Se argumenta que el acta de asamblea debe ser suficiente para «validar» tal nombramiento. También está el papel excesivo que juegan el mismo IEEPCO y los tribunales electorales (estatal y federal) para resolver conflictos internos en dichos municipios oaxaqueños, lo cual debe evitarse desde el inicio en Guerrero.

### **Conclusiones: los desafíos de los derechos colectivos frente al municipio**

Con la decisión de construir autonomías, los pueblos indígenas buscan *dispersar el poder* para posibilitar el ejercicio directo por las comunidades indígenas que lo reclaman (López 2006:113).

Tanto los derechos colectivos como el pluralismo jurídico son conceptos que se enfrentan con la hegemonía política y jurídica del Estado. Lo anterior dado que «en su origen, el Estado mexicano —como los demás latinoamericanos— se fundó bajo la idea de una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos solo a un régimen jurídico y político, y, por lo mismo, con iguales derechos para todos» (López 2006:108). Sin embargo, reflejan la realidad vivida en el país desde tiempos ancestrales:

*Los derechos colectivos de los pueblos indígenas frente al municipio*

Las autonomías que los pueblos indígenas luchan por construir son necesarias porque existen diversas sociedades con culturas diferentes a la dominante, con presencia previa inclusive a la formación del Estado nacional y que, a pesar de las políticas colonialistas impulsadas contra ellos, conservan su propio horizonte de vida (López 2006:108).

En particular, la contradicción entre los derechos colectivos y la comunalidad, por un lado, y la concepción occidental de un régimen de gobierno de tres niveles, por otro lado, debe ser reconocida en el caso de los pueblos indígenas. Al no ser así, no se cumple el respeto a sus derechos fundamentales, lo que pone en entredicho el cumplimiento por parte del Estado mexicano con el marco normativo vigente en este ámbito. En palabras del segundo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, S. James Anaya:

Muchas comunidades indígenas han mantenido *de facto* sus propias instituciones de gobierno autónomo, vinculadas, al menos parcialmente, con patrones históricos de interacción y control social y político. Estos sistemas suelen incluir normas... así como mecanismos de resolución de conflictos y de administración de justicia desarrollados a lo largo de siglos...los estados están obligados a reconocer la existencia y el libre desarrollo de las instituciones indígenas (Anaya 2005:227-228).

Lo que se exigió en la década de 1990 en Oaxaca, y a nivel país en la negociación de San Andrés Larráinzar, Chiapas, fue reflejar en la ley positiva u occidental la realidad vivida o anhelada de los pueblos indígenas, para que exista no solo autonomía de hecho, sino también de derecho.

Sin embargo, desde la firma de los Acuerdos de San Andrés se ha visto una falta de buena fe por parte del gobierno federal, así como de los gobiernos estatales. Hoy día, por lo establecido en el artículo 1º de la Constitución mexicana, es obligación de toda autoridad hacer cumplir con los derechos humanos plasmados tanto en los tratados internacionales como en la misma carta magna, por lo que lo argumentado en el caso de la comunidad

purépecha de Cherán frente a la Sala Superior del TEPJF en 2011 es ahora realidad a nivel general; es decir, que no es necesario que los derechos colectivos estén plasmados en la Constitución de las entidades federativas, dado que están en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, firmado por México en 1990 y en vigor en el país desde 1991, y el artículo 2º de la misma Constitución federal.

Lo anterior posibilita, al cumplirse, la existencia de las autonomías no solo de hecho, sino de derecho. No obstante, el reto es que en el México imaginario se entienda lo que significó «reconocer» la autonomía de los pueblos y las comunidades originarios, ya que no corresponde a la división territorial colonial en municipios.

Parte del problema para que las personas ajenas a las comunidades entiendan el derecho indígena y las formas organizativas que se sustentan en él, es el lenguaje occidental y colonial que domina las discusiones al respecto. Por ende, Jaime Martínez Luna argumenta que

la construcción de nuevos caminos para la convivencia social en el mundo reclama [un] nuevo lenguaje. El que usamos ha sido elaborado para mostrar la interpretación de razonamientos específicos, que legitiman el pensamiento hegemónico y lo reproducen». Por su parte, lo que él llama el «razonamiento natural» «regula y explica un modelo político propio que nace de condiciones geográficas y culturales específicas (Martínez 2014:1).

De este razonamiento surgen las «‘normas’ que se observan en sociedades no regidas por el derecho constitucional», y es así que en México existen

dos maneras de entender la regulación social, una que emana del acuerdo cotidiano de una determinada población, y la que se impone constitucionalmente, ambos regímenes, ya reconocidos en la carta magna de la nación, aunque no comprendidos y respetados, en la vida real reflejan hondas contradicciones (Martínez 2014:2-3).

Una de estas contradicciones se refleja en el hecho de que el derecho indígena o derecho propio sea, en la actualidad, casi netamente oral,

mientras el derecho occidental es escrito; lo anterior explica en gran parte por qué las normas en el primer caso son flexibles y en el segundo, rígidas: «el derecho constitucional se ejercita a través de la lecto-escritura. Esto denota por principio de cuentas que se trata de una tradición que nos llega de la invasión europea. Por su parte, los acuerdos cotidianos son fundados en la oralidad y la imagen. Por ende, «las ‘normas’ o decisiones tomadas desde la oralidad, tienen temporalidad específica, pueden variar, cambiar o extinguirse, según las condiciones que las propician».

El comunero Martínez Luna describe esta diferencia al nombrar los dos tipos de derecho de la siguiente manera: el derecho «establecido» y el «derecho que se establece». En el derecho que se establece, o el derecho propio, se reconoce la obligación, pues en las comunidades primero existen obligaciones y luego derechos. Es así como «sabiendo que la vida es movimiento, todo derecho establecido ofrece limitaciones de diversa índole, por ello, el derecho que se ‘establece’ está sujeto al movimiento» (Martínez 2014:3-4, 7).

Una segunda contradicción se desprende del hecho de que, en el caso del derecho propio, las normas se acuerdan o se establecen en colectivo, sea en consejos, comités, en asambleas, etc., mientras que el derecho occidental es dictaminado por alguna autoridad o grupo selectivo de elite (como los congresistas). Además, Martínez Luna enfatiza que mientras las normas occidentales son construidas por el hombre, y generalmente sin la participación verdadera de la mujer, las comunitarias son construidas «por la naturaleza vivencial en movimiento», y «este razonamiento contradictorio, obedece a razones epistémicas, la impuesta por Occidente, y la natural, que brilla si se parte de la vida concreta» (Martínez 2014:3-4).

Una tercera diferencia entre los dos tipos de derecho es que el derecho positivo es individual, y al contrario, el derecho indígena es colectivo. Parten de visiones radicalmente diferentes, y tienen fines también distintos. De aquí emanan la mayoría de los problemas al encontrarse las dos sociedades —la mestiza o no indígena, y la indígena—, reflejándose la falta de un diálogo y de un entendimiento real. Desde la visión ajena, externa, se argumenta que las formas organizativas comunitarias indígenas «violán» los derechos de las mujeres. Sin embargo, esto puede afirmarse en el caso del sistema occidental y de partidos políticos, netamente piramidal, jerárquico,

y de una tradición occidental masculina. En este sentido, aplicar una crítica desde una visión ajena, externa, no permite entender «lo propio», donde, por ejemplo, las obligaciones comunitarias deben cumplirse a nivel de unidad familiar, no individual. Por consecuencia, aunque al participar sea el hombre quien ostente el cargo, se «saca el compromiso» o se «da el servicio» a nombre de toda su familia, siendo además necesario contar con su apoyo. La asistencia a las asambleas, una obligación en sí, sigue la misma lógica:

Quien acude o está inscrito no es el individuo, el ciudadano, quien por haber alcanzado la mayoría de edad (18 años) tiene derecho a participar, no, te inscribes o te inscriben, como responsable o representante de una familia. Dicho de otra manera, refleja tu asistencia o pertenencia, una integralidad no individual, sino colectiva, la de tu familia (Martínez 2014:5).

Una cuarta diferencia es que las formas de organización indígena y sus ordenamientos jurídicos son y deben ser diferentes de una comunidad o región a otra; es decir, no se fundamentan en la homogeneidad, como es el caso del derecho occidental. Esta singularidad emana de los diversos contextos sociales, culturales y geográficos de cada pueblo originario. Además, la aplicación del derecho se basa en la pertenencia comunitaria, lo cual implica que al no ser integrante de esta colectividad no se tienen derechos en ella. La pertenencia no es el simple hecho de haber nacido o no en un lugar determinado o tener cierta edad, como es el caso de las sociedades occidentales o mestizas, sino que implica acatar lo establecido en la normativa propia para ser parte de la comunidad, por ejemplo, cumplir con los cargos y pagar las cooperaciones obligatorias. Es así que

tu pertenencia a la comunidad está ligada a tu pisar el suelo comunitario, que te vincula orgánicamente al conjunto, al todo [...] la labor que desempeñas en ese suelo, es decir, el trabajo o la labor que ejercitas en ese territorio, es lo que te da como premio y obligación la posibilidad de gozar participando de sus eventos festivos. Es a estas instancias o dimensiones que hemos llamado comunalidad (Martínez 2014:5-6).

Es en este contexto de diversidad y pluralidad jurídica y política donde «las contradicciones histórico-concretas, que se dan en la convivencia de estos dos modelos de vida, son casi infinitos» (Martínez 2014:8). De ese modo, la conclusión de Martínez Luna recalca que «es urgente un nuevo lenguaje que permita explicar la sustancia de comportamientos políticos diferentes al occidental, homocentrismo, que ha tejido explicaciones de conceptos con conceptos, es decir, de abstracciones de abstracciones, que ocultan, encubren, excluyen la existencia de visiones naturales y concretas, expresadas en hechos y recreados a través de los hechos» (Martínez 2014:10).

Este lenguaje empezaría desde el concepto mismo de comunidad y lo colectivo, lo que en diversos sentidos dista del municipio. Al enfrentar estas dos instituciones (la comunidad y el municipio) se podrán finalmente fijar las contradicciones político-jurídicas donde, por un lado, se establece el «respeto» a los derechos de los pueblos indígenas, y por el otro, continúa sujetando a las instituciones propias a condiciones, reglas e incluso terminología que solo sirve para desgastar el tejido social comunitario y establecer un diálogo ficticio en términos reales entre el Estado y los pueblos originarios. La imposición de la figura del municipio y la insistencia en seguir concibiendo la organización política federal como una basada en tres órdenes refleja la inexistencia de la voluntad real de respetar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

### **Fuentes de consulta**

ANAYA, S. JAMES

2005 *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid: Trotta.

BARABAS, ALICIA M.

1999 «Gente de la palabra verdadera. El grupo etnolingüístico zapoteco», en Alicia M. Barabas y Miguel A. Bartolomé (coords.), *Configuraciones étnicas en Oaxaca*, México: Instituto Nacional de Antropología e Historia-Instituto Nacional Indigenista, vol. I, pp. 59-132.

## CÁMARA DE DIPUTADOS

- 2018 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>.

## CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO

- 2016 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero* (CPELSG), disponible en <[http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/seco3\\_A/constitucion/Constitucion\\_Gro.pdf](http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/seco3_A/constitucion/Constitucion_Gro.pdf)>.

## CONGRESO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

- 2017 *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca* (CPELSO), disponible en <[http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/marco\\_normativs/Constituci%C3%B3n\\_Pol%C3%ADtica\\_del\\_Estado\\_Libre\\_y\\_Soberano\\_de\\_Oaxaca.pdf?1543439100](http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constituci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca.pdf?1543439100)>.

## INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA

- 2010 *Censo de Población y Vivienda 2010*, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta\\_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est](http://www.inegi.org.mx/sistemas/consulta_resultados/iter2010.aspx?c=27329&s=est)>.
- 2015 *Encuesta Intercensal*, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=33725&s=est>>.

## LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO

- 2006 «Las autonomías indígenas en México: de la demanda de reconocimiento a su constitución», en Raquel Gutiérrez y Fabiola Escárzaga (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, México: Casa Juan Pablos editores, vol. II, pp. 103-121.

## MALDONADO ALVARADO, BENJAMÍN

- 2003 «La comunalidad como una perspectiva antropológica india», en Juan José Rendón Monzón, *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios*, t. 1, México: Conaculta, pp. 13-26.
- 2011a *Diálogos sobre la comunalidad*, librería La Jícara, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 20 de octubre.
- 2011b «Comunalidad», intervención en el homenaje en vida para Jaime Martínez Luna, en Guelatao de Juárez, Oaxaca, 19 de noviembre.

## MARTÍNEZ LUNA, JAIME

- 2014 «Derecho propio» (manuscrito).

## RENDÓN MONZÓN, JUAN JOSÉ

- 2003 *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios*, t. 1, México: Conaculta.

- ROBLES HERNÁNDEZ, SOFÍA Y RAFAEL CARDOSO JIMÉNEZ (COMPS.)  
 2007 *Floriberto Díaz Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, México: UNAM (colección La Pluralidad Cultural en México núm. 14).
- SÁNCHEZ BOTERO, ESTHER Y HERINALDY GÓMEZ VALENCIA  
 2008 *El peritaje antropológico como prueba judicial*, Bogotá: Red Latinoamericana de Antropología Jurídica / Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- SER, SERVICIOS DEL PUEBLO MIXE  
 1995 *Contribuciones a la discusión sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas*, Oaxaca: Servicios del Pueblo Mixe.
- SIERRA, MARÍA TERESA  
 2013 «Desafíos al Estado desde los márgenes: justicia y seguridad en la experiencia de la policía comunitaria de Guerrero», en María Teresa Sierra, Rosalva Aída Hernández y Rachel Sieder (eds.), *Justicias indígenas y Estado: violencias contemporáneas*, México: FLACSO / CIESAS, p. 159-193.
- TORRES CISNEROS, GUSTAVO  
 2004 *Mixes*, México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 2013 *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca* (CIPPEO) en TEPJF, Oaxaca, Colección Legislaciones, 6ª ed., México: TEPJF, pp. 213-499.

#### Consultas electrónicas

- Corte Suprema de Justicia de la República de Perú (CSJRP), Acuerdo Plenario Número 1 2009/CJ-116, disponible en <[http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/06089c804075b990b629f699ab657107/ACUERDO\\_PLENARIO\\_01-2009-CJ-116\\_301209.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=06089c804075b990b629f699ab657107](http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/06089c804075b990b629f699ab657107/ACUERDO_PLENARIO_01-2009-CJ-116_301209.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=06089c804075b990b629f699ab657107)>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, «Usos y costumbres. la autoridad administrativa debe verificar y determinar la existencia histórica de dicho sistema en una comunidad», Tesis XI/2013, disponible en <<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XI/2013>>.



# La trascendencia consuetudinaria de la autonomía. Implicaciones sociohistóricas para las escisiones políticas y municipales en Tlaxcala, México

Ricardo Romano Garrido<sup>1</sup>

## Introducción

Cuando en el México rural se habla de autonomía, comunidades indígenas y grupos étnicos, a menudo se hace referencia a una especie de Estado esencialista donde la identidad, las prácticas tradicionales, la organización social y las ontologías del mundo —raíces culturales de estas sociedades, y motivo primordial para el autorreconocimiento y la promulgación discursiva de deseos autonómicos— se mantienen intactas desde épocas precolombinas.

En otros extremos se hace referencia a una dimensión sincrónica de la autonomía asociada a procesos políticos de facto donde están implícitos intereses de grupo, líderes faccionales, intermediarios y caciques. Condición que sitúa las prácticas autonómicas en procesos de descentralización de la administración pública del Estado por las presiones neoliberales en la lucha por el control de los recursos y el acceso a beneficios monetarios o en especie, lo cual coloca la pugna por el reconocimiento municipal como eje.

En esta visión se han concentrado estudiosos de los procesos de la municipalización de núcleos poblacionales que demandan la distribución de los recursos que destina el Estado a la organización socioterritorial mínima

<sup>1</sup> Doctor en Antropología por la UNAM, Investigador Nacional SNI nivel I y académico del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Sobre Desarrollo Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

legalmente reconocida que es el municipio. Por tal situación, las demandas por el reconocimiento municipal de unidades socioterritoriales periféricas y marginales tienen como objetivo fundamental el hacerse de los recursos de las arcas municipales dada su condición precaria e ineficiencia de infraestructura en los servicios públicos.

Desde esta perspectiva, Noé Blancas (2011) sostiene que la creación de nuevos municipios responde a un proceso de descentralización del Estado como parte de una visión alentada por el modelo neoliberal, y apela a las razones de la lucha por el reconocimiento de aquellas poblaciones caracterizadas por la dotación de tierras ejidales que conformaron pueblos con necesidades en infraestructura y servicios públicos, pero dada su condición marginal, el municipio al que pertenecen no provee los apoyos necesarios para el desarrollo comunitario. De esta forma, Blancas soslaya un proceso histórico referido a un proceso autonómico de larga duración vivido por estas comunidades, y muestra interés en las coyunturas sociales donde las demandas específicas recaen más en la necesidad de acceder a los recursos públicos y los programas de gobierno vía ayuntamientos municipales.

Otro de los especialistas en el proceso de municipalización es el economista Ricardo Macip (2002), quien explica, a través de la teoría de los juegos, que en Tlaxcala la remunicipalización que se dio en 1995 responde a una estrategia para lograr la eficiencia de la administración municipal, donde las comunidades que demandan el reconocimiento municipal le apostaron a un proceso de descentralización con miras a ejercer una nueva forma de administrar los servicios públicos de manera diferente a como se hacía, a fin de lograr mayor eficiencia, eficacia y equidad. En lo anterior Macip identifica un proceso autonómico, pero más que una demanda de esa naturaleza, la creación municipal interrumpe la autonomía de aquellos núcleos poblacionales que son orillados a la lucha por los recursos para el desarrollo comunitario, condición que el Estado aprovecha para absorberlos y disolver posibles movilizaciones políticas que desestabilicen el orden social, como ocurrió en Chiapas con la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Por otro lado, Mendoza Botelho (2011) analiza el papel de la autonomía en Bolivia como un proceso de descentralización de la política nacional que se vivía en ese país hasta 1995. Señala que una gran presión

originada por la tensión social de aquellas poblaciones indígenas permitió un cambio político con el reconocimiento de la jurisdicción municipal por encima de los cantones —como antaño se definían los territorios locales— y aduce que el crecimiento municipal tuvo un auge en 1995 cuando se crearon 250 nuevos municipios lo que incrementó el número a 309. Esto sucedió gracias a una «reforma que se presentó en 1994 con la incorporación de la ley 1551 de Participación Popular (PP)» (Botelho 2011:149), lo que permitió la proliferación de autonomías municipales a lo largo y ancho del territorio boliviano, proceso en el que un factor sustancial fue la lucha étnica en la defensa de sus territorios. Si bien Botelho observa un gran avance de la autonomía de las etnias bolivianas al ser reconocidas por el Estado, considero que no fue un gran aliciente imponer una categoría político-territorial propia de los Estados-nación modernos, como son las municipalidades, dado que esta categoría invisibiliza el papel central de los gobiernos locales allí donde había una ausencia de Estado, como sentencia el autor. Es decir que la autonomía en Bolivia fue neutralizada por el Estado al integrarla dentro de sus políticas oficialistas para mantener dentro de su tutela aquellas poblaciones en las que, de alguna manera, persistían prácticas de autogobierno no occidentales.

En un estudio exhaustivo sobre la administración pública, Raúl Olmedo (1999) muestra la importancia de las presidencias auxiliares en Tlaxcala y sostiene que son un modelo renovador y punta de lanza en la participación política y ciudadana de los pueblos de América Latina. Aduce que la presidencia auxiliar es una categoría que brinda legitimidad y legalidad a los gobiernos autónomos locales en Tlaxcala y en su mayoría se organizan por «usos y costumbres». Sin embargo, al otorgarles este reconocimiento jurídico el gobierno estatal blindó a las comunidades de Tlaxcala concediéndoles el derecho legal para el aprovechamiento de su territorio y administrar sus recursos bajo un esquema de participación ciudadana comunitaria e integral. Y sentencia que las presidencias auxiliares son una posible vía de desarrollo alternativo de participación ciudadana frente a la crisis de los partidos políticos, pues entre más comunitaria la elección de autoridades, más exclusión de los partidos políticos en estas poblaciones locales.

La aportación de Olmedo a la discusión sobre los gobiernos locales es sin duda una lectura obligada, dado que su investigación muestra las nuevas formas de participación ciudadana que se homogeneizaron en 1995 con la proliferación de presidencias auxiliares en Tlaxcala, de las cuales llegaron a instaurarse 400 en total. Sin embargo, ello no significó el total reconocimiento de los gobiernos autónomos practicados por pueblos con una organización consuetudinaria —como lo es la rotación barrial para el ejercicio de los cargos civiles y religiosos— ni tampoco fortalecerlos en las comunidades que obtuvieron el rango de presidencias auxiliares, pues quienes salieron beneficiados fueron los partidos políticos, ya que el término de «usos y costumbres» quedó en una especie de limbo, sin una estrategia de política pública para fortalecer las prácticas locales. En su lugar, el gobierno de Tlaxcala allanó el camino para la penetración de los partidos políticos en muchas comunidades, lo que finalmente desarticuló la distribución de los cargos públicos a través de la rotación barrial como un modelo de participación política alternativa a lo planteado por el propio Estado, como así lo ha demostrado Ricardo Romano (1999) en sus estudios sobre el poder tradicional en la rotación de los cargos civiles y religiosos en San Bernardino Contla, Tlaxcala.

Otro ejemplo claro fue la pérdida de poder que otrora ostentaban las autoridades tradicionales como los *tiaxcas* —ancianos con prestigio y trayectoria pública, transmisores de los saberes comunitarios— que paulatinamente van desapareciendo. En localidades de raíz indígena donde aún existen, los *tiaxcas* han quedado relegados para las decisiones de los cargos civiles, como es el caso de los de La Magdalena Tlaltelulco, y quedaron como figuras de membrete una vez que fue reconocida la presidencia auxiliar en la localidad y posteriormente en 1995, elevada al rango de presidencia municipal donde los partidos políticos, con sus viejas y renovadas prácticas como la corrupción y el clientelismo, se apropiaron de los espacios políticos.

Por lo anterior, valdría la pena realizar algunas precisiones para entender la articulación de cómo considero que se dan los procesos autonómicos y los de municipalización. El primer punto se refiere a las cargas históricas donde lo consuetudinario está presente como base de prácticas continuas en

la organización social de las comunidades que recrean una arena política y que se traduce en luchas, fricciones, conflictos y desenlaces sustanciales para los procesos de escisiones político-territoriales.

El segundo punto que considerar es la importancia de los conflictos y las fricciones que se establecen con otras estructuras de poder al tratar de imponer formas de gobierno y dominios institucionales, según las coyunturas sociohistóricas, en aquellas comunidades que manifiestan deseos de autogobernarse. En estas coyunturas se ven las transformaciones y las adaptaciones de ciertas prácticas autonómicas que permiten la permanencia y el devenir de grupos o comunidades situadas en condiciones de autogobierno.

Y el tercer punto a dilucidar es que los procesos de autonomía terminan cuando las comunidades son inducidas a buscar el reconocimiento como estructuras municipales bajo el juego político que propone el Estado, con sus prácticas institucionales propias de las democracias modernas; es decir, cuando los asuntos públicos y políticos de una comunidad se ejercen a través de elecciones partidistas para lograr el acceso a los puestos de la burocracia municipal, así como en la injerencia de los programas y los recursos del erario público.

Para avanzar en el examen de estos tres aspectos, es preciso inferir una primera hipótesis que nos permita desglosar la correlación entre autonomía y municipalidad. Considero que las bases de la autonomía, entendidas como aquellas acciones estratégicas en miras de hacer efectivas formas específicas de autogobierno de una comunidad, se sustentan en prácticas consuetudinarias de la organización social. Es decir, en sistemas normativos de larga data donde los pobladores han regulado el orden social en el espacio público, lo que les permite resolver problemas de índole social así como sobrellevar responsabilidades civiles y religiosas para garantizar la seguridad, la cohesión social y perpetuar la identidad colectiva. Tal es el caso de los sistemas de cargos, columnas vertebrales para la conformación de unidades político-territoriales definidas por la categoría de «pueblos», donde los habitantes de una comunidad asumen una raigambre y adquieren una identidad asociada con el apego al terruño, la patria o el reconocimiento del lugar de sus orígenes.

Estas prácticas consuetudinarias de autogobierno son estructuras de poder de larga duración que están presentes en el devenir de las comunidades,

que las sustentan y que tienen una raíz colonial pero han logrado la pervivencia con cambios, ajustes e interacciones con otras estructuras de poder hasta nuestros días. Esta condición sitúa a la autonomía en un constante re-hacer, en una reivindicación continua con los ajustes, las adaptaciones y las constantes luchas de los grupos sociales marginados que expresan sus deseos de separarse y diferenciarse de otras estructuras de poder, articulados en el nivel local, regional, estatal o nacional.

Para el caso de las sociedades indígenas, este proceso se ha presentado como una expresión de inconformidad ante la imposición de instituciones de dominación occidental que aparecen desde la Colonia, pasando por la conformación del Estado-nación, el corporativismo, el neoliberalismo y las crisis de los proyectos hegemónicos nacionalistas. Pese a este continuum de imposición histórica, los grupos étnicos y las comunidades indígenas han generado estrategias de cohesión social que los dotan de la fortaleza para articular prácticas de autogobierno, entre las cuales puede mencionarse la conformación socioespacial que define y confiere identidad a los pueblos con sus cuerpos de fiscales, sus santos patronos, sus tierras, sus propiedades y sus recursos naturales, donde se fincan los arraigos y las identidades locales y regionales.

Se puede entonces inferir que las comunidades indígenas están resignificando muchos elementos propios y ajenos en la arena política de lo local, pero esto es logrado gracias a la reproducción hereditaria de prácticas organizativas que derivan en la defensa y la protección de un territorio conformado por el pueblo. Así, la categoría pueblo representa el autogobierno y es lo que finca la cohesión social que pasa de generación en generación. Esta condición se debilita cuando un grupo poblacional pasa de ser pueblo a municipio, ya que esta estructura burocrática alienta la lucha faccional por el acceso a los recursos, los puestos de la burocracia y los programas de gobierno. Así pues, fragmenta la cohesión y la participación colectiva para priorizar la visión individualista de los actores políticos que desean escalar en la jerarquía social para obtener beneficios por encima de la obligación moral de servir a la comunidad, cualidad que caracteriza a las estructuras de poder consuetudinarias, como son los sistemas de cargos.

Para ejemplificar esta situación referiré al caso del estado de Tlaxcala, ya que es una muestra fehaciente de la vigencia de los sistemas de cargos

asociados a la conformación socioterritorial de los pueblos y al reconocimiento del autogobierno emanado de las fiscalías y mayordomías, estructuras consuetudinarias que se oponen, se mezclan, se adaptan o son rebasadas por otras estructuras de poder emanadas de coyunturas históricas en la conformación del Estado-nación, y sus crisis con el modelo neoliberal, pero pese a todo ello han permanecido en el tiempo desde épocas coloniales hasta nuestros días, aún vigentes y dinámicas.

En términos generales mencionaré cinco etapas históricas donde la categoría pueblo adquiere relevancia incluido el gradual paso a la conformación de territorios municipales que inició en 1832 con 23 ayuntamientos y culminó en 1995 con la creación de 14 municipios más, que dieron lugar a una considerable fragmentación territorial integrada por los 60 municipios que actualmente conforman a la entidad tlaxcalteca, el estado más pequeño de la República mexicana.

El documento contiene cuatro apartados, en el primero se discuten las raíces del autogobierno y los sistemas de cargos durante la Colonia en Tlaxcala, donde un antecedente precolombino quedó registrado como memoria y práctica del pueblo tlaxcalteca al ser un bastión de resistencia frente al poder de los mexicas antes de la Conquista.

En el segundo apartado se abordan los municipios que emergen durante el reparto agrario y que forman parte de la tradición de grupos sociales que durante la Colonia expresaban sus deseos de separarse erigiéndose como pueblos independientes de sus cabeceras, al conformar una estructura política y organizacional con un cuerpo de fiscales y un calendario festivo y religioso donde la población expresa su cohesión social y su distinción socioespacial emancipatoria frente a otras estructuras de poder.

El tercer apartado refiere a una expresión fáctica de reconocimiento municipal en 1995, donde 15 pueblos son reconocidos como municipios autónomos, en el contexto de efervescencia nacional derivada del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y como medida precautoria de parte del gobierno estatal para evitar una revuelta de esta naturaleza en el territorio tlaxcalteca frente a las demandas autonómicas de nuevos pueblos que se separaban de sus cabeceras municipales.

Finalmente, el apartado de conclusiones aborda un proceso autonómico que tiene una raíz histórica de larga data y que se finca en la memoria colectiva de los pueblos tlaxcaltecas. Una lucha de distinción y emancipación que culmina con el reconocimiento municipal, condición que desestructura el autogobierno y los incluye en las prácticas políticas de las instituciones democráticas de la modernidad a través de los partidos políticos. Este proceso se ha dado aparejado a luchas intestinales de grupos faccionales, intereses de clases y prácticas de corrupción, donde los actores locales dejan el compromiso moral de servir a la comunidad para asumir un interés individual que capitaliza los recursos económicos y políticos para beneficio propio y el de su grupo político. Así la autonomía deja de ser una práctica de los pueblos para dar paso a una visión individualista de enriquecimiento de los actores locales que fungen como funcionarios públicos desde las estructuras municipales.

El propósito de este trabajo parte de un interés relacionado con el sentido de apropiación que diversos grupos sociales generan hacia el territorio-espacio ocupado, un eje sobre el que he discutido en los últimos años al considerar tres dimensiones sobre cómo las sociedades y sus culturas se apropian del territorio: 1) el aprovechamiento y/o explotación de sus recursos naturales; 2) el sentido de identidad y generación de geosímbolos al sacralizar lugares con mayor nivel de condensación significativa, y 3) la apropiación política del territorio o, para ser más específico, las acciones que una sociedad emprende para la lucha en defensa del territorio cuando se advierten amenazas externas en el nivel local, estatal, nacional o transnacional.

Para este trabajo, se analiza el sentido de apropiación territorial como expresión política en el nivel local de comunidades tlaxcaltecas que, a lo largo de su historia, fueron reconocidas con la categoría de pueblos, en un proceso de conversión al considerarse antiguos barrios o parajes sujetos a la disposición política de su comunidad de origen, evolucionando paulatinamente para lograr la independencia hasta su conversión a territorios municipales, una práctica política que he estudiado a través de los procesos autonómicos como lucha política en defensa del territorio (Romano 2011; 2014). Lo que se analiza es si estos cambios se basan en la

articulación de la autonomía bajo la definición que propone Héctor Díaz Polanco al aducir que:

[...] el autogobierno presiona sobre los espacios políticos reclamando su redefinición y además exige una nueva distribución del poder; igualmente, supone reconocimiento de una entidad nueva y asignación a ella de ciertas facultades, que, hasta hoy, se encuentran reservadas a un gobierno central y sus arcaicas expresiones locales (...) todo ello implica vastos cambios de la política, la economía y la cultura (1997:16-17).

La discusión en este trabajo se centra en mostrar que la autonomía no es un proceso que se cristaliza con el reconocimiento municipal por parte de poblaciones que han logrado la separación de sus antiguas demarcaciones, sino que es un proceso continuo en el que, una vez iniciado el reclamo separatista, la evolución de la autonomía puede tomar el camino de la legalidad que propone el Estado en una especie de reconciliación con la estructura del poder Legislativo para lograr el acceso de los recursos de las arcas municipales. No obstante, esta condición acelera la división al crear el faccionalismo político y los intereses de partidos al interior de las comunidades que han decidido tomar el camino de la municipalidad.

Pero también está el proceso autonómico de comunidades que han apelado a su derecho consuetudinario para independizarse de otras unidades político-territoriales, que conlleva una lucha permanente de larga data, y cuya eficacia radica en el cambio de rango político del espacio ocupado. También los elementos geosimbólicos que confieren identidad a los integrantes de esas comunidades cambian al pasar de barrios para reconocerse como pueblos, y por consiguiente considerar al santo patrón y a su templo católico como parroquia que resguarda la imagen patronal del pueblo a la cual custodian los fiscales, autoridades emblemáticas que son reconocidas por los propios habitantes, cargos que a menudo aspiran a ocupar por el nivel de prestigio implicado. Es decir, el proceso autonómico en esta representación tiene el propósito de una lucha consuetudinaria donde se involucra el apego al terruño y la reproducción de una forma de hacer política desde los

símbolos del poder tradicional, aunque esto implique acceso limitado al recurso del municipio y a programas de gobierno de asistencia social.

Con la noción de la autonomía se establece que existe una institucionalización del control social, como señala Castoriadis:

[...] hay instituciones de la autonomía y actividades sociales particulares que apuntan a facilitar el acceso de los individuos a la autonomía. No son estas actividades las que nos importan aquí, sino la dimensión instituida, política, y es desde este punto de vista que la definición que reconoce este doble carácter en la autonomía —que el elemento de la elección siempre está ahí, y que es llevado por hábitos, hexéis, la educación del individuo— es fundamental para toda actitud y todo proyecto político (2002:147).

En tal condición se tiene, por un lado, la perpetuidad de las prácticas de gobierno tradicional, como son los sistemas de cargos; por otro lado, el protagonismo de gestores, intermediarios, partidos políticos o líderes logran una transición de poder a través del reconocimiento de la municipalidad para obtener mayor recurso administrativo y programas de asistencia social, aunque esto signifique la ruptura de la cohesión social y la reorganización y aglutinamiento de la práctica política por la contienda electoral a través de los partidos políticos (Romano 2011).

### **Las raíces del autogobierno y los sistemas de cargos durante la Colonia en Tlaxcala**

En la literatura antropológica sobre el origen de los sistemas de cargos se generó una polémica asociada a sus raíces fundamentadas: para algunos académicos, es el *altépetl* como herencia mesoamericana, y para otros, fueron constituidos en la Colonia con la conformación de las fiscalías y mayordomías. Para el caso de Tlaxcala tomaremos como base el periodo colonial, ya que significó un parteaguas en la conformación de unidades político-territoriales que dieron nacimiento a los pueblos y a una estructura de poder fundamentada en la organización social a través de los sistemas de cargos.

Aunado a ello otra figura central que nació en el periodo de la Colonia es la investidura del fiscal. Al respecto Lockhart (1999:301) aduce que

[...] entre los nahuas, el fiscal del periodo colonial maduro era una persona de gran prestigio social, por lo general de linaje noble y en jerarquía, el representante de segundo rango de la comunidad, después del gobernador/tlatoani. Que el cargo fuera o no, desde un punto de vista indígena, una supervivencia de los sumos sacerdotes de la deidad del altépetl en los tiempos previos a la llegada de los españoles es algo que puede discutirse, pero es seguro que su prestigio y sus características eran parte de una tradición que continuaba. Al igual que en el periodo anterior a la conquista, los cargos religiosos y políticos se entrelazaban y el fiscal solía actuar bien, así como si fuera un miembro importante del cabildo secular del altépetl.

De igual forma, Luis Reyes observa la importancia de la fiscalía a través de los constantes conflictos que se presentaron, pese a los cuales lograron la permanencia hasta nuestros días. Este conflicto entre Iglesia y Estado además debe entenderse dentro de los problemas de la lucha de los pueblos por mantener su autonomía y su tradición cultural ante el cabildo central de Tlaxcala, cuyos miembros se habían occidentalizado y participaban de lleno en la economía y los modos de vida de tipo europeo.

Para 1763, la Corona expidió una real provisión para que no se nombraran fiscales ni tenientes en los pueblos de esta provincia de Tlaxcala. Ante esta actitud centralista, los pueblos respondieron con la desobediencia civil; los fiscales, mayores, merinos y demás autoridades locales continuaron nombrándose cada año atendiendo tanto asuntos religiosos como civiles. Mantuvieron bajo su custodia tierras, ganado y magueyes para las fiestas de los santos y para construir y reparar templos y capillas. Organizaron la explotación de estos bienes por medio del trabajo colectivo por turnos. Y ante el gobierno central negaron siempre que tuvieran bienes comunales o «propios» como en esa época se les llamaba, aunque estos bienes se tenían de antiguo.

Coincidimos por esa razón con el maestro Luis Reyes al señalar que el rechazo a las formas autonómicas de gobierno y a la visión político-religiosa

de los pueblos tlaxcaltecas, que podríamos decir se mantienen en la clandestinidad, ha hecho que la documentación generada en estas instituciones llamadas fiscalías haya sido resguardada con cierto secreto y recelo a miradas extrañas.

Con la apropiación de las fiscalías y las mayordomías por parte de las propias comunidades indígenas de Tlaxcala en la época colonial, se logró la constitución político territorial de la categoría «pueblos» como ejes rectores de la organización social de estas comunidades indígenas.

Lockhart refiere que:

[...] con el transcurrir del tiempo, la categoría «pueblo» llegó a dominar el uso español ordinario (incluso el de los funcionarios), lo que disminuyó la distinción terminológica entre «cabecera» y «sujeto». En la segunda mitad del periodo colonial, toda la legislación como la que establecía un área de 600 varas de tierra, dentro de la cual no se podía impugnar la posesión de un pueblo indio, se expresa simplemente en términos de pueblos. Cualquier entidad que pudiera lograr ser reconocida como pueblo sería una candidata para que se le confirmaran las 600 varas [...] El gobierno español empezó a reconocer ahora las entidades indias como «pueblos», cierto es que independientes de cualquier otra, pero sin ninguna implicación de que contuviera algún conjunto grande o complejo de partes constitutivas. De manera similar, el «formal y vigoroso pueblo» de finales del siglo XVII y XVIII podía carecer de gobernador, y su funcionario de mayor nivel era el alcalde que ya había tenido cuando solo era barrio o tlaxilacalli (1999:85-86)

Continuando con la tesis de Lockhart:

[...] los nahuas parecen haber entendido la evolución del término español «pueblo» y sus implicaciones. Obtener la confirmación del derecho a las 600 varas fue uno de los motivos para muchos de los movimientos del siglo XVIII en que los barrios buscaban ser reconocidos como pueblos. Los barrios también tendieron a utilizar la percepción española de muchas unidades indígenas separadas para dar la apariencia de una independencia total, incluso cuando en realidad no existía (1999:86).

En Tlaxcala durante el periodo colonial, caracterizado por una tensión constante entre la sociedad criolla y española con los indios naturales de

estas tierras, derivó en una práctica de autogobierno definida por un cuerpo de fiscales y un sistema de cargos configurado por mayordomos, devotados y topiles que regulaban la vida pública de las comunidades indígenas para administrar los bienes comunales y garantizar la seguridad y la estabilidad del orden social. Estaban regidos bajo una serie de prácticas basadas en la obligación moral de servir a la comunidad, y la elección de estas figuras de poder se determinaba por la rotación barrial, en elecciones populares abiertas y directas para la sucesión anual o bianual de los cargos.

Todo ello configuró una estructura de poder consuetudinaria que representaba una población indígena con deseos de autogobernarse y constituirse como un pueblo reconocido y respetado por otros de la región, a través de sus festejos patronales donde a menudo fiscales de otros pueblos acompañaban a los anfitriones para celebrar las liturgias organizadas en honor a la imagen patronal, considerada distintivo epónimo protector de la comunidad. Así los pueblos también conferían una identidad de arraigo a sus pobladores y fundamentaban la defensa del territorio frente a amenazas externas.

### **El inicio de los ayuntamientos a partir de 1812**

Sin duda, los «pueblos» fueron la base que dio origen a los ayuntamientos y los municipios después de 1812. Una vez consumada la independencia de México y socavado el sistema tributario de la Corona, Tlaxcala fue reconocida como una entidad jurídica territorial del México independiente con la promulgación de la constitución de Iturbide. Las bases del nacimiento de los ayuntamientos se sustentan en la constitución de Cádiz y la convocatoria a las elecciones gaditanas de 1812, donde se decretaba la creación de ayuntamientos en los pueblos donde no existía esta forma de gobierno (Bustamante 2013:76).

Bustamante (2013) señala que el ayuntamiento debía estar integrado por un alcalde, dos regidores y un procurador síndico. La elección debía realizarse en un día festivo de diciembre. Condición que fue adoptada a posteriori para la sucesión anual de fiscales en diversos pueblos de Tlaxcala rural hasta nuestros días.

En 1832, Tlaxcala se constituyó por 23 ayuntamientos, 110 pueblos, 3 santuarios y 167 haciendas. Estos ayuntamientos estaban constituidos por un pueblo cabecera y un curato; excepto Tlaxcala considerada ciudad y vicaria foránea, Huamantla pueblo con vicaria foránea y Zacatelco considerado de igual forma como pueblo con vicaria foránea (véase cuadro 1). Como

Cuadro 1. Primeros ayuntamientos de Tlaxcala en 1832

1	Tlaxcala, ciudad capital con vicaria foránea y ayuntamiento
2	San Nicolás Panotla, pueblo con curato y ayuntamiento
3	San Felipe Yxtacuixtla, pueblo con curato y ayuntamiento
4	Santa María Nativitas, pueblo con curato y ayuntamiento
5	Santa Ysabel Tetlatlahcan, con curato y ayuntamiento
6	San Francisco Topoyanco, pueblo con curato y ayuntamiento
7	Santa Ana Chiautempan, pueblo con curato y ayuntamiento
8	San Pablo Apetlatitlan, pueblo con curato y ayuntamiento
9	San Bernardino Contla, pueblo con ayuntamiento
10	Santa Cruz Tlaxcala, pueblo con curato y ayuntamiento
11	San Dionisio Yeuquemecan, pueblo con curato y ayuntamiento
12	Santiago Tetla, pueblo con curato y ayuntamiento
13	San Salvador Zumpantepec, pueblo con curato y ayuntamiento
14	Huamantla, pueblo con vicaría foránea y ayuntamiento
15	San Pablo Zitlaltepec, pueblo con curato y ayuntamiento
16	San Juan Yxtenco, pueblo con curato y ayuntamiento
17	Cuapiaztlá, pueblo con curato y ayuntamiento
18	San Agustín Tlaxco, pueblo con curato y ayuntamiento
19	Hueyotlipán, pueblo con curato y ayuntamiento
20	Atlangatepec, pueblo con curato y ayuntamiento
21	Santa Ynes Zacatelco, pueblo con vicaria foránea
22	San Pablo del Monte, pueblo con curato y ayuntamiento
23	San Luis Teolocholco, pueblo con curato y ayuntamiento

Fuente: División territorial del estado de Tlaxcala 1810-1995 (citado en Romano 2014:53).

se aprecia en los datos anteriores, para estos años Tlaxcala presentaba una fragmentación territorial importante conformada por los 110 pueblos en comparación con los 23 ayuntamientos que también eran considerados pueblos cabecera. Tal división se debió al reglamento de la constitución de Cádiz, donde se estipulaba la creación de ayuntamientos en aquellos pueblos con más de mil habitantes, situación que probablemente impidió que otros pueblos obtuvieran el rango de ayuntamientos.

De 1837 a 1906, el estado de Tlaxcala continuó con un proceso de reacomodos en la creación municipal, motivada por los constantes asedios y fricciones derivados de escisiones político-territoriales de pueblos que deseaban ser reconocidos como nuevos municipios. Así, para 1857, tres pueblos adquieren el rango de municipalidad (San Martín Xaltocan, El Carmen y Terrenate); de estos, El Carmen y Terrenate fueron conformados como nuevos pueblos apenas dos o tres años antes de su reconocimiento como municipios. Es decir, que estas poblaciones conformadas por rancherías tuvieron que integrar una base estructural que caracterizaba a otras comunidades consideradas como pueblo constituido por su parroquia, sus cuerpos de fiscales y un sistema de cargos basado en el culto a los santos católicos, para legitimar así la cohesión social que otorgaba identidad a sus pobladores.

En 1867, Calpulalpan y Españita son reconocidos como nuevos municipios; ambos con condiciones particulares derivadas de la cercanía que tenían uno con otro. Llama la atención el caso de Calpulalpan, reconocido como municipio en el territorio tlaxcalteca, a pesar de pertenecer a la jurisdicción del Estado de México; posteriormente en 1874 logra su separación de este último.

En 1869, fue decretado en la Constitución Política del Estado de Tlaxcala que para formarse y erigirse nuevas municipalidades en el estado, lo deberá pedir una población de dos mil quinientos a tres mil habitantes. Decreto que se estipulaba para así frenar posibles reclamos de pueblos que deseaban el reconocimiento municipal con una población de mil habitantes, como estaba fundamentado en la constitución de Cádiz. No obstante, después de este decreto se erigen ocho pueblos más como municipios, entre los que se encuentran Xalostoc, Xicohtécatl, Tenancingo, Amaxac de Guerrero y Totolac. Todos ellos pueblos constituidos desde la Colonia, que buscaron

Cuadro 2. Primera fase de creación municipal 1857-1906

	MUNICIPIO	FECHA	RANGO	CABECERA MUNICIPAL	CATEGORÍA POLÍTICA
24	San Martín Xaltocan	1857	Municipalidad	San Martín Xaltocan	Pueblo
25	El Carmen	1857	Municipalidad	El Carmen	Pueblo (en 1849; Tlaxcala textos, Vol.11, p. 210)
26	Terrenate	1857	Municipalidad	Terrenate	Pueblo (en 1865; Tlaxcala textos, Vol. 11, p. 455)
27	Españita	1867	Municipalidad	Españita	Pueblo
	Españita	1935	Municipio	Españita	Pueblo
28	Calpulalpan	1867	Ayuntamiento	Calpulalpan	Pueblo
29	Altzayanca	1871	Municipalidad	Altzayanca	Pueblo (Decreto No. 188)
30	Bárron-Escandón	1873	Municipalidad	Apizaco	Pueblo (en 1867; Reyes Candelario, p. 120)
31	San Cosme Xalóstoc	1873	Municipalidad	San Cosme	Pueblo
32	Lardizábal	1880	Municipalidad	Tepetitla	Pueblo (en 1904; División Municipal, p. 58)
33	Xicohtécatl	1880	Municipio	Papalotla	Pueblo (en 1880; Decreto del 28 de enero de 1880)
34	San Miguel Tenancingo	1897	Municipalidad	San Miguel Tenancingo	Pueblo
35	Guerrero	1902	Municipio	San Bernabé Amaxac	Pueblo
36	Totolac	1906	Municipio	San Juan Totolac	Pueblo

Fuente: División territorial del estado de Tlaxcala 1810-1995 (citado en Romano 2014:55).

independizarse de sus municipios de origen; como los casos de Totolac que se separó de Panotla en 1906, o Tenancingo que lo hizo de Papalotla en 1897.

Altzayanca, Barrón Escandón y Lardizabal se constituyeron municipios integrados a partir de nuevas poblaciones. Altzayanca pasó de ser ranche-ría a municipio en 1871, mientras que Barrón Escandón se constituyó como nueva población reconocida en 1873, gracias a un campamento provisio-nal de trabajadores ferrocarrileros que tendieron los rieles de la ruta del fe-rrrocarril mexicano que conectaba a la ciudad de México con el puerto de Veracruz.

Durante más de 50 años después de 1837, Tlaxcala integró 13 municipios más a los 23 que inicialmente conformaron el territorio, de tal modo que en 1906 se contaba con 36 municipios, los cuales 32 eran pueblos reconocidos desde la Colonia y solo cuatro son considerados pueblos de reciente crea-ción. Ello habla de una base sustancial y sólida que otorgaban las estruc-turas consuetudinarias de los pueblos que buscaron el reconocimiento de ayuntamientos y municipios, en la etapa independentista y la conformación del Estado nación mexicano.

### **Los municipios del reparto agrario**

Después de la disolución de las dictaduras, porfirista —en el país— y la del gobernador Próspero Cahuantzi en Tlaxcala, etapa conocida como el prosperato,<sup>2</sup> los aires agraristas posrevolucionarios promueven la efervescencia de las escisiones político-territoriales. Periodo álgido caracterizado por pug-nas internas de antiguos municipios que ven minada su hegemonía en re-lación con pueblos sometidos bajo su jurisdicción. Esta situación se com-binó con la disolución de las haciendas y la creación de ejidos con nuevas poblaciones.

Un caso representativo de esta situación es el pueblo de San José Xicohténcatl, que nació en el año de 1931, constituido por exacasillados de la

<sup>2</sup> Próspero Cahuantzi gobernó el estado de Tlaxcala de 1884 al 25 de mayo de 1911; cerca de 27 años ininterrumpidos.

hacienda Cerón. Una vez adquirida por José Pimentel, oriundo de la ciudad de Orizaba, Veracruz, la vuelve productora de pulque que comercializa en la región fabril de Córdoba, Orizaba, Río Blanco y Nogales, en Veracruz, no sin antes sacar del acasillamiento y donar 20 hectáreas a los 112 peones para edificar allí sus casas y tierras de cultivo. Los trabajadores estaban incluidos con la compra de la hacienda Cerón, pero José Pimentel, acostumbrado a los movimientos obreros, fiel aliado a los sindicatos de Río Blanco, y sabedor de los aires agraristas que se avecinaban, decidió sacar del acasillamiento a los peones y disolver la tienda de raya para evitar la expropiación de sus tierras. Así se ganó la simpatía de los peones de la hacienda, que inmediatamente conformaron un pueblo con su parroquia y su cuerpo de fiscales.

En una acta levantada el día dieciocho de octubre de 1931 se asienta que

[...] por unanimidad y aclamaciones aceptaron los relacionados campesinos el nombre de Xicohtécatl habiendo quedado con este nombre fundado el pueblo de que se ha hecho mérito, y suplicando a sus vecinos cuyos nombres ya constan, que el señor Gobernador del Estado Adrián Vázquez Sánchez, hizo la siguiente declaración: como encargado del poder Ejecutivo del Estado, declaro solemnemente que hoy 18 de octubre de 1931, ha quedado fundado un pueblo de Xicohtécatl, municipio de Cuapixtla, de esta entidad, siendo fundadores los campesinos que se han anotado y haciendo desde luego constar que he tenido a mi vista varios jcales pertenecientes a algunos de los fundadores.<sup>3</sup>

Para ese año José Pimentel se había ganado la lealtad de sus trabajadores, y en agradecimiento al hábil cacique, los campesinos decidieron nombrar al pueblo San José, por el nombre del hacendado que les dio la tierra, y Xicohtécatl por el guerrero tlaxcalteca que luchó contra la invasión española en el siglo xv.

Entre los años de 1933 a 1940, hubo más ampliaciones producto de la expropiación de las haciendas colindantes con el pueblo de San José Xicohtécatl, entre ellas la de San Antonio Atenco, la de la Rascona y la de San

<sup>3</sup> Documento resguardado en la presidencia auxiliar de San José Xicohtécatl, sin sello alguno, ni número de hojas, pero la información que se maneja coincide con el documento expedido en la notaría pública del Distrito de Juárez a cargo del licenciado Filiberto Hernández.

Diego Meca. La última de las haciendas expropiadas fue la de San Bartolo, en 1976.<sup>4</sup>

En esta tesitura, el periodo posrevolucionario caracterizado por el reparto agrario generó una segunda etapa de constitución de nuevos municipios. En términos generales ubicamos dos formas de integración.

La primera es la ya conocida práctica de pueblos constituidos desde épocas coloniales que buscaban deshacerse de la tutela de sus cabeceras municipales. Tales son los casos de Miguel Hidalgo y Costilla que representa al pueblo de Acuamanala, separándose del municipio de Teolochocho en 1934; Cuaxomulco que se separa de Tzompantepec en 1936; Xicohtzinco lo hace de la cabecera municipal de Zacatelco en 1942, y Mazatecochco de Papalotla de Xicohtécatl en 1943.

Estos cuatro nuevos municipios están localizados en las faldas del volcán La Malinche, predominantemente en la región sureste, donde existía ya una tradición por el trabajo fabril en las textileras asentadas en las orillas del río Atoyac entre Puebla y Tlaxcala. Por tal razón, el reparto agrario no obtuvo gran impacto en las escisiones político-territoriales. Son considerados pueblos con raíces nahuas que mantuvieron, hasta cierto punto, una vida política institucional gestada desde la política nacional derivada del corporativismo sindicalista alentado por el partido hegemónico. Esta etapa es considerada de álgida lucha obrero-campesina para la sucesión de los cargos municipales entre la CROM y la CNC.

La segunda forma de integración municipal sí está asociada al reparto agrario y a los reacomodos políticos de comunidades que se conformaron por el ejido y la expropiación de las tierras de las haciendas. Tal es el caso de Sanctórum (Lázaro Cárdenas) que se eleva al rango de municipio en 1935 después de haberles restituido las tierras del ejido que se habían agenciado las haciendas de Ixtafiyuca, San Nicolás el Grande y La concepción Axolocatepec, más una ampliación de 1168 hectáreas aprobada durante la administración del general Lázaro Cárdenas.

En 1942, se crea el municipio Ing. Manuel Santillán después de que poblaciones de peones que trabajan en la hacienda de Ixtafiyuca más la

<sup>4</sup> Romano Garrido, et al. (2007), *Cacicazgo y oligarquía en el oriente de Tlaxcala*, ed. Colegio de Tlaxcala-Universidad Autónoma de Tlaxcala.

fracción Loreto se unen con el pueblo cabecera de Nanacamilpa para solicitar su separación de Calpulalpan. Tocatlán se separa del municipio de Xaltócan en 1952, tras haber recibido dotaciones de tierra de las haciendas de San Diego Notario, San Juan Bautista, Acocotla, Concepción, y Baquedano, y los Ranchos de Tlacotepec, Xalpatlahuaya y Atexcoco. Para 1953, se crea el municipio de Domingo Arenas, separándose de Tocatlán, y se beneficia del reparto agrario de las haciendas de Cuamancingo, Guadalupe y Zacatepec.

Como se observa, en esta segunda forma de integración el reparto agrario promueve la creación municipal de poblaciones que habían sido despojadas de las tierras por las haciendas asentadas en la franja territorial del estado de Tlaxcala que corría del nororiente al norponiente, donde se habían asentado la mayoría de las haciendas en el periodo colonial. Los municipios se conforman con tierras ejidales y con una vocación agraria y campesina.

Como se aprecia en los datos, el periodo posrevolucionario crea ocho nuevos municipios más en la entidad tlaxcalteca, de los cuales cuatro mantienen la dinámica de pueblos ya constituidos desde la Colonia que deseaban separarse de su jurisdicción municipal correspondiente; mientras que otros cuatro son producto de un reparto agrario que se daba a cuenta gotas.

Este periodo tardío se prolongó en el estado de Tlaxcala hasta la década de 1970; pero ahí donde sí se logró, generó que comunidades campesinas lograran las escisiones con sus cabeceras municipales, e incluso se constituyeran como nuevos pueblos favorecidos por este reparto. Tal es el caso de San José Xicohténcatl con la donación de las 20 hectáreas para que los acasillados de la hacienda Cerón fincaran ahí su residencia. Tal situación evidencia la forma en que otras unidades socioterritoriales consuetudinarias tratan de establecer estrategias separatistas pasando del rango de parajes al de barrios y luego conformarse como pueblos. Esta condición no necesariamente culmina con el deseo de elevarse al rango de municipios, sino más bien como un reclamo a la autonomía para decidir sobre los asuntos internos que atañen a la población correspondiente sin la injerencia de autoridades tradicionales de sus pueblos cabeceras. Situación que se discutirá al final de este trabajo.

Cuadro 3. Segunda fase de creación municipal 1934-1953.

	MUNICIPIO	FECHA	RANGO	CABECERA MUNICIPAL	CATEGORÍA POLÍTICA
37	Miguel Hidalgo y Costilla	1934	Municipio	Acuamanala	Pueblo Se separa de Teolocholco
38	Lázaro Cárdenas	1935	Municipio	Sanctórum	Pueblo 1915 restitución del ejido a las haciendas Ixtiafiayuca, San Nicolás el Grande, La concepción Axolocotepc. En 1932 se aprueba dotación de ampliación a campesinos sin tierras ejidales por Lázaro Cárdenas con un total de 1168 hectáreas
39	Cuaxomulco	1936	Municipio	San Antonio Cuaxomulco	Pueblo Se separa de Tzompantepec
40	Ing. Manuel Santillán	1942	Municipio	Nanacamilpa	Pueblo Nanacamilpa, así como las fincas rústicas y poblados respectivamente, Ixtafiyuca y Fracción Loreto se segregan del municipio de Calpulalpan
41	Xicohtzinco	1942	Municipio	Santo Toribio Xicohtzinco	Pueblo Se segrega del municipio de Zacatelco

	MUNICIPIO	FECHA	RANGO	CABECERA MUNICIPAL	CATEGORÍA POLÍTICA
42	José María Morelos	1943	Municipio	San Cosme Mazatecochco	Pueblo Se segrega del municipio de Xicohténcatl
43	Santa María Tocatlán	1952	Municipio	Santa María Tocatlán	Pueblo Se segrega del municipio de Xalostoc. Recibe dotaciones de tierras de las haciendas de San Diego Notario, San Juan Bautista, Acocotla, Concepción, Baquedano, Rancho de Tlacotepec, Xalpatlahuaya Atexcoco. El total de la tierra fue por 272 ejidatarios, todos ellos tienen en promedio seis hectáreas y media
44	Domingo Arenas	1953	Municipio	Muñoz	Pueblo Se segrega del municipio de Tocatlán. Se beneficia del reparto agrario de las haciendas de Cuamancingo, Guadalupe y Zacatepec

Fuente: División territorial del estado de Tlaxcala 1810-1995 (citado en Romano 2014:58).

### **1995. La tercera coyuntura y el reconocimiento municipal**

La coyuntura que se dio a nivel nacional por la tensión que generó el levantamiento armado del EZLN, en Chiapas, derivó en cierta preocupación por parte de los gobiernos estatales que habían ya presentado una efervescencia política de las comunidades con tradición indígena y campesina, como en el estado de Tlaxcala. Frente a este panorama hostil de crisis económicas y reclamos políticos regionales acaecidos en los Altos de Chiapas por parte de las comunidades indígenas con diversas raíces étnicas, el gobernador tlaxcalteca en turno, Antonio Álvarez Lima, tomó la decisión de aceptar las demandas de algunas comunidades por separarse de sus antiguas jurisdicciones municipales y conformarse como nuevos municipios. Así, en 1995, son erigidos 16 nuevos municipios, conformando un total de 60 que integran el territorio estatal.

De los 16 nuevos municipios 9 son pueblos fundados desde la Colonia. En los casos de San Juan Huactzinco, Santa Isabel Xiloxotla y San Jerónimo Zacualpan, se separan de Tepeyanco, un municipio que fue constituido desde 1832 cuando fue reconocido con el rango de ayuntamiento con curato. De igual forma, los pueblos de San Francisco Tetlanohcan y la Magdalena Tlaltelulco se deshacen de la tutela de Chiautempan, municipio de gran trascendencia histórica, conformado desde 1832, integrado desde entonces por varios pueblos y barrios. Bajo esta modalidad de antiguos pueblos fundados en la Colonia que buscan su separación, se encuentran San Damián Texoloc, Santa Ana Nopalucan y San Lucas Tecopilco.

Un caso particular es el pueblo de San Antonio Teatalco. Fue fundado en la Colonia como barrio perteneciente a San Antonio Cuaxomulco a finales del siglo XVI. En 1880, deja de ser barrio y se conforma como pueblo integrado por cuatro barrios y se adhiere al municipio de Tzompantepec. Para 1980, la población se dedica al trabajo fabril por los corredores industriales de la región. En 1995, logra su escisión del municipio de Tzompantepec. Este ejemplo evidencia el gran dinamismo que adquieren estructuras de poder consuetudinarias, al estar en constante fricción con sus comunidades de origen; así los parajes pueden transitar a barrios, y a su vez estos pueden erigirse como pueblos constituidos con sus cuerpos de fiscales, su ciclo festivo, sus asambleas

comunitarias y la elección de sus autoridades de manera directa y popular. Es una práctica constante en la Tlaxcala rural de núcleos poblacionales que desean la autonomía para asumir sus decisiones internas sin la injerencia de las autoridades que los representan en calidad de barrios; de ahí la necesidad de transitar al rango de pueblo.

Cinco municipios más reconocidos en 1995 se constituyeron como parte de los residuos que quedaron del reparto agrario y la disolución de las haciendas; estos son Santa Apolonia Teacalco, Lázaro Cárdenas, Emiliano Zapata, Benito Juárez y Axocomanitla.

Finalmente dos pueblos más asentados en los corredores industriales de las faldas surestes del volcán La Malinche encausan sus deseos del reconocimiento municipal debido a las luchas álgidas por acceder a la recaudación municipal que generan las industrias, combinado con la trascendencia consuetudinaria de haberse constituido como pueblos desde la Colonia. En esta situación se encuentran Santa Catarina Ayometla, que se separa de Zacatelco, y Santa Cruz Quilehtla, pueblo que desde 1930 deseaba separarse del municipio de Teolocholco, pero el gobernador Rafael Ávila transfirió a la localidad al municipio de Acumanala, condición que no dejó satisfecha a la población. Posteriormente la cabecera municipal Acumanala desconoce a Quilehtla y Ayometitla como parte de su jurisdicción municipal, y en 1981 el gobernador Emilio Sánchez Piedras le otorga el rango de «presidencia auxiliar», por mantener una situación especial ya que queda fuera de cualquier jurisdicción municipal. Finalmente, en 1995 es reconocida como municipio por el Congreso Local.

Cuadro 4. Tercera fase de creación municipal 1995.

	MUNICIPIO	CARACTERÍSTICAS
45	Santa Apolonia Teacalco	Se separa de Nativitas en 1995, después de conformarse como pueblo cuando campesinos de la Central Campesina Independiente (CCI) en 1975 invaden las tierras de la hacienda de Santa Elena.

	MUNICIPIO	CARACTERÍSTICAS
46	Santa Cruz Quilehtla	En 1930 desea separarse del municipio de Teolocholco, sin embargo el gobernador Rafael Ávila transfiere a la localidad al municipio de Acumánala. Condición que no tuvo satisfecha a la población. Posteriormente Acumánala desconoce a Quilehtla y Ayometitla como parte de su jurisdicción municipal y en 1981 el gobernador Emilio Sánchez Piedras le otorga el rango de «presidencia auxiliar». Por mantener una situación especial ya que queda fuera de cualquier jurisdicción municipal. En 1995 es reconocida como municipio por el Congreso local.
47	San Juan Huactzinco	En 1820 es reconocido como pueblo que pertenece al ayuntamiento de Tepeyanco. En la década de 1970 Huactzinco deseaba ya independizarse de Tepeyanco debido a la solvencia económica de sus habitantes dedicados a la elaboración del pan de fiesta. Lográndolo en 1995.
48	Santa Catarina Ayometla	Con la apertura de la carretera Tlaxcala-Puebla, comunidades asentadas a las orillas salen beneficiadas por el comercio y comienzan con las intenciones de separarse de sus municipios, así lo hizo Xicohtzinco de Zacatelco en 1943. Razón por la cual otros pueblos de la misma jurisdicción desean su independencia. Y no es sino hasta 1995 que Ayometla logra separarse del municipio de Zacatelco.
49	Santa Isabel Xiloxotla	Es un pueblo con origen en la Colonia temprana que se refunda en 1541, perteneciente al curato de Tepeyanco. En el periodo de la Reforma Xiloxotla continuó bajo la tutela del municipio de Tepeyanco. Desde 1937 expresa su deseo de separarse de Tepeyanco y con la instalación del corredor industrial de La Malinche en la década de los 1980 genera más recaudación de impuestos, lo que posibilita la separación municipal que logra en 1995.
50	San José Teacalco	Fue fundado en la Colonia como barrio perteneciente a San Antonio Cuaxomulco a finales del siglo xvi. En 1880 deja de ser barrio y se conforma como pueblo integrado por 4 barrios y se adhiere al municipio de Tzompantepec. Para 1980 la población se dedica al trabajo fabril por los corredores industriales de la región. En 1995 logra su escisión con Tzompantepec.

	MUNICIPIO	CARACTERÍSTICAS
51	San Francisco Tetlanohcan	Es un pueblo de la Colonia que edifica su parroquia en los siglos <i>xvi</i> y <i>xvii</i> y pertenece al curato de Chiautempan. En 1950 sus pobladores son asediados por la Coordinación Estatal de Ecología al multarlos y encarcelarlos por extraer madera, carbón y resina del bosque de La Malinche, razón que motivó el disgusto y la desconfianza hacia los fuefeños. En 1995 deja de pertenecer al municipio de Chiautempan.
52	La Magdalena Tlaltelulco	Es un pueblo de la Colonia que se refunda en 1680 y pertenece al curato de Chiautempan. En 1975 sus pobladores son favorecidos por la instalación del parque industrial Xiloxotla, razón por la cual aceleró los procesos de separación con la jurisdicción municipal de Chiautempan. Condición que logra en 1995.
53	San Damián Texoloc	En el siglo <i>xvi</i> es reconocido como pueblo tributario. A principios de siglo <i>xx</i> sus pobladores adquieren tierras de Buena Vista y Tepalcatepec. Para 1995 logra conformarse como municipio separándose de Tetlatlahuca.
54	Emiliano Zapata	Nace a raíz de la desaparición del sistema de peonaje que ocupaba la hacienda de Tenexac a principios de siglo <i>xx</i> con los campesinos de la ranchería Ojo de Agua. En 1931 se les otorgan a sus pobladores 1864 hectáreas para conformarse en ejido, tomadas de la hacienda Tenexac. Y en 1934 se conforma el ejido Emiliano Zapata. En 1995 se erige como municipio.
55	Lázaro Cárdenas	Nace a raíz de la desaparición del sistema de peonaje que ocupaban las haciendas de la región norte de siglo <i>xx</i> y de la expropiación de las tierras a las haciendas para conformarse como ejido. En 1995 se erige como municipio.
56	San Jerónimo Zacualpan	En la época colonial formaba parte del curato de Tepeyanco. En 1995 aprovecha la coyuntura política para erigirse como nuevo municipio.
57	San Lucas Tecopilco	Se funda en la Colonia y en 1995 se separa de Hueyotlipan.

	MUNICIPIO	CARACTERÍSTICAS
58	Santa Ana Nopalucan	Población de origen colonial. En 1640 Juan de Palafox y Mendoza seculariza el templo de modo que los franciscanos pierden su concesión como único grupo eclesiástico para administrar la Iglesia. Pertenecía al curato de San Felipe Ixtacuixtla. La industria en la década de los ochenta acelera el proceso de autonomía consolidándose en 1995 como municipio separándose de Ixtacuixtla.
59	San Lorenzo Axocomanitla	
60	Benito Juárez	Considerada nueva localidad en 1995, al separarse del municipio de Sanctórum de Lázaro Cárdenas. Población que se crea por expeones de la hacienda de San Nicolás el Grande.

Fuente: División territorial del estado de Tlaxcala 1810-1995 (citado en Romano 2014:53).

Lo que ocurre en 1995 es el reflejo de lo que acontece en la primera ampliación de nuevas anexiones municipales, constituida por el periodo de 1854 a 1902 con pueblos que buscan deshacerse de la dependencia de sus jurisdicciones municipales de origen, así como de la segunda etapa constituida por el periodo posrevolucionario y el reparto agrario de núcleos poblacionales campesinos que nacieron por la conformación de ejidos al disolverse el sistema de peonaje y acasillamiento. Sin embargo, la dinámica sostenida en las luchas y las fricciones de núcleos poblacionales por buscar autonomía para constituirse como pueblos es una práctica muy común en las comunidades de raíces indígenas en Tlaxcala rural, pues de acuerdo con Luis Reyes:

Los pueblos indios tienen un proyecto histórico diferente, por ejemplo: que en las fiestas contemporáneas afloran las antiguas concepciones que sostienen que la adquisición de riqueza no tiene sentido si se hace para uso individual y no se comparte a través del ciclo ritual preestablecido y aceptado. En las juntas de los barrios, anualmente y por consenso se nombran a los funcionarios locales y los cargos del pueblo se rotan cada año por todos los barrios, además los cargueros no reciben ninguna remuneración por su servicio. Estas concepciones

económicas y democráticas difieren del modelo neoliberal del país. Las fiestas de los pueblos buscan romper la soledad del individuo, pretenden afirmar la solidaridad humana. Dar de comer y beber al barrio o al pueblo, es un acto de gran estima y es la base para adquirir el estatus de *tiachca* o «hermano mayor», base de los sistemas de poder tradicionales que funcionan en medio de grandes conflictos internos que pueden documentarse por diferentes expedientes.<sup>5</sup>

En Tlaxcala, el papel de la política municipal ha sido, desde hace seis décadas, un asunto de primer orden, lo que se refleja en la drástica fragmentación territorial que paulatinamente ha ocurrido en el territorio tlaxcalteca, que llegó a la asombrosa cantidad de 60 municipios en 1995, esto debido a los constantes reclamos y deseos de pequeñas comunidades que buscan la escisión y su independencia jurídico-administrativa del municipio al que pertenecen.

### **Conclusiones generales**

De acuerdo con los casos mostrados, sostengo que los procesos autonómicos que ejercen los grupos sociales al consolidarse como pueblos son prácticas constantes entre las comunidades de Tlaxcala para mantener una gobernabilidad local más equilibrada, aunque esto signifique la fragmentación territorial y la restricción al mejoramiento de la infraestructura y los servicios públicos. El proceso autonómico se consolida por el autorreconocimiento entre diversos pueblos de la región que se frecuentan entre sí, en sus fiestas patronales, como una forma de mantener alianzas simbólicas donde se reconoce la autodeterminación de los pueblos, así como la salvaguardia de su territorio, donde sus habitantes autorregulan los asuntos políticos asociados al beneficio común de la comunidad.

Paralelamente, la remunicipalización crea divisiones en las prácticas tradicionales del poder político, pues las comunidades asumen el juego

<sup>5</sup> Los vecinos de Teocholco por agravios y malos tratamientos contra el alguacil mayor y fiscal de Tepeyanco. AGET, col., año 1624, exp.2.

Los vecinos del pueblo de Tetlatlahuca contra el fiscal Mateo Gregorio por agravios y perjuicios. AGET, col., año 1737, caja 88, exp. 17.

marcado por el Estado, en el sentido de establecer elecciones a través de los partidos políticos en la lucha por acceder a los puestos de la burocracia municipal y los programas de asistencia social.

Las diferencias entre niveles de procesos autonómicos, de acuerdo con la conformación de espacios sociopolíticos caracterizados por ciertos distintivos simbólicos y normas consuetudinarias que confieren al grupo social y a su espacio habitado el rango de paraje a barrio y de barrio a pueblo, denotan una distinción de autonomía de grupos sociales que desean establecer diferencias con la comunidad de origen, a través de la consolidación del ejercicio político como es la legitimación de una estructura de poder civil y religiosa de cargos que definen territorios y espacios socialmente reconocidos como pueblos. Por otra parte, la transición a municipios muestra un proceso de descentralización del poder que delega el Estado a las jurisdicciones municipales a través del acceso a los recursos materiales.

Tal condición genera dos escenarios divergentes entre la conformación de nuevos pueblos y su gradual transición hacia el reconocimiento municipal. El primero refiere a las prácticas de gobierno tradicional constituido por la conformación de pueblos donde la población responde a la reproducción de acciones con cargas históricas sobre el quehacer moral y la responsabilidad para cumplir cargos públicos que la misma comunidad impone a sus propios miembros; es una práctica asociada a la obligación de servir a los demás, sin otro fin más que el del compromiso por y para la comunidad. Sin embargo, cuando el pueblo adquiere el rango de municipalidad, esta base de servicio comunitario se desquebraja por la injerencia de los partidos políticos, diseñados para competir en el acceso a los puestos de la burocracia municipal donde ciertos intereses de grupos como gestores, intermediarios o líderes logran acceder al poder para controlar las arcas municipales. Así se transita de un interés público a un interés individual, donde los actores políticos luchan por posicionarse en las cúpulas del poder municipal para acceder a los beneficios monetarios otorgados por el pago remunerado de un puesto y por el beneficio de los programas de asistencia social. El Estado con ello logra desarticular la cohesión social e impone a los pobladores una lógica asociada a anteponer ante todo el interés individual al colectivo.

La situación de divisionismo puede considerarse como el costo social al que están sujetos los pueblos de Tlaxcala cuando adquieren el reconocimiento municipal pues, de acuerdo con Díaz Polanco, «los municipios no son estructuras adecuadas en la que los pueblos puedan desarrollar una auténtica vida autónoma ya que su autodeterminación se encuentra fuertemente restringida a favor de los poderes del estado correspondiente» (1999:224).

Es evidente que la conversión municipal se ejerció como una estrategia política del gobierno para controlar a las comunidades campesinas e indígenas bajo la lógica del poder político centrado en el actuar de las democracias modernas, a cambio de otorgar estímulos económicos individuales y relacionados con el ramo 33 y otros programas de gobierno municipal. Tal situación impone una nueva lógica de hacer política alejada de la obligación moral de servir a la comunidad.

## **Bibliografía**

BAILÓN CORRES, JAIME

1999 *Pueblos indios, élites y territorios*, México: El Colegio de México.

BLANCAS MARTÍNEZ, NOÉ

2011 «Municipalización en México. Formación de Campos de lucha municipal en el Neoliberalismo», en Edgar Noé Blancas Martínez (ed.), *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*, Pachuca: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, pp. 21-78.

BONFIL BATALLA, GUILLERMO

1984 *Cholula, la ciudad sagrada en la era industrial*, Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

BUSTAMANTE LÓPEZ, CARLOS

2013 *El quebranto de los privilegios. Autonomía, guerra y constitución Gaditana en Tlaxcala, 1780-1824*, México: Universidad Autónoma de Tlaxcala / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México / Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Desarrollo Regional.

CASTORIADIS, CORNELIUS

- 2002 *Sujeto y verdad en el mundo histórico-social. La creación humana I*, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

DÍAZ POLANCO, HÉCTOR

- 1997 *La rebelión zapatista y la autonomía*, México: Siglo XXI Editores.  
1999 *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México: Siglo XXI.

DOW, JAMES W.

- 1974 *Santos y supervivencias. Funciones de la religión en una comunidad otomí*, México: Instituto Nacional Indigenista / Secretaría de Educación Pública.

GIBSON, CHARLES

- 1991 *Tlaxcala en el siglo XVI*, México: Fondo de Cultura Económica.

LOCKHART, JAMES

- 1999 *Los nahuas después de la conquista. Historia social y cultural de los indios de México central, del siglo XVI al XVIII*, México: Fondo de Cultura Económica.

MACIP BAZÁN, RICARDO

- 2002 *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*, México: Sistema de Investigaciones Ignacio Zaragoza-Universidad Autónoma de Tlaxcala.

MENDOZA BOTELHO, MARTÍN

- 2011 «Descentralización y municipalización en Bolivia. De participación popular a autonomías regionales e indígenas», en Edgar Noé Blancas Martínez (ed.), *Municipalización en América Latina. Perspectivas de análisis y experiencias*, Pachuca: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, pp. 141-198.

OLMEDO, RAÚL

- 1999 *El poder comunitario en Tlaxcala: las presidencias municipales auxiliares*, México: Comuna.

REYES GARCÍA, LUIS

- s.f. *Las fiscalías de Tlaxcala y sus archivos* [manuscrito].

ROMANO GARRIDO, RICARDO

- 1999 *Los sistemas de cargos y el poder tradicional en San Bernardino Contla, Tlaxcala*, tesis de licenciatura inédita, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

**ROMANO GARRIDO, RICARDO**

2007 *Cacicazgo y oligarquía en el oriente de Tlaxcala*, Tlaxcala: Colegio de Tlaxcala / Universidad Autónoma de Tlaxcala.

**ROMANO GARRIDO, RICARDO ET AL.**

2014 *Territorios de otredad. Violencia, disputas y emancipación étnico-espaical en México*, México: Altres Costa-Amic Editores / Universidad Autónoma de Tlaxcala.

**TOLTECA JAIME, ALINE**

2014 *Territorio y política en Tlaxcala, siglos XVI- XVIII. Los archivos de la fiscalía de Atlihuahuetzian*, tesis de licenciatura en Etnohistoria, Escuela Nacional de Antropología e Historia.

**TRAUTMANN, WOLFGANG**

1981 *Las transformaciones en el paisaje cultural de Tlaxcala durante la época colonial*, Wiesbaden, RFA: Franz Steiner Verlag GMBH (Proyecto México de la FAIC, Wilhem Lauer, núm. XVII).

*Justicia indígena, derecho de consulta, autonomías y resistencias*

de José Rubén Orantes García y Araceli Burguete Cal y Mayor  
(coordinadores)

editado por el Centro de Investigaciones Multidisciplinarias sobre  
Chiapas y la Frontera Sur de la Universidad Nacional Autónoma de México,  
se terminó de imprimir en diciembre de 2018,  
en los talleres de Tilde Tipográfica, Copilco 76 A-2 / 504,  
Copilco Universidad, 04360, Ciudad de México

La composición, en tipos Minion Pro y Stempel Schneidler Std. y la  
edición, que consta de 250 ejemplares impresos en offset, en papel bond de  
alto volumen, encuadernación rústica, estuvieron al cuidado  
de Gustavo Peñalosa Castro y Crystel Sofía Díaz Díaz.

