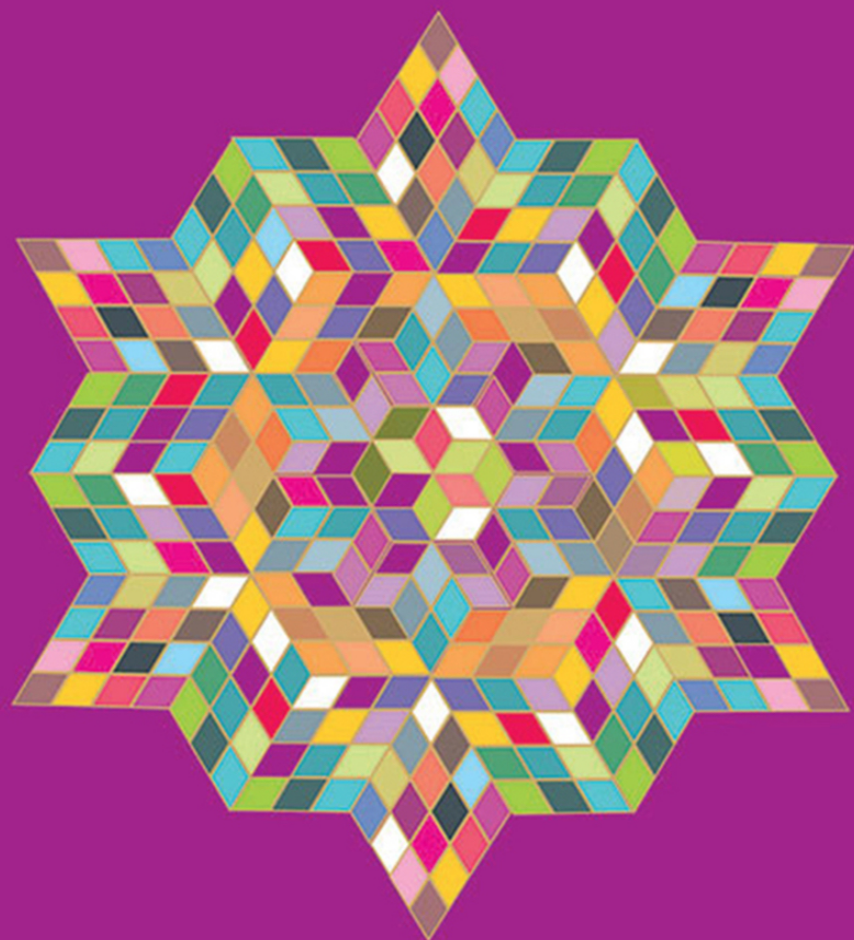


JUSTICIAS INDÍGENAS Y ESTADO

VIOLENCIAS CONTEMPORÁNEAS



MARÍA TERESA SIERRA
ROSALVA AÍDA HERNÁNDEZ
RACHEL SIEDER

EDITORAS



Justicias indígenas y Estado

Violencias contemporáneas

María Teresa Sierra
Rosalva Aída Hernández
Rachel Sieder
(editoras)



Índice general

Portada

Agradecimientos

Introducción

Rosalva Aída Hernández, Rachel Sieder y María Teresa Sierra

Políticas indigenistas y neoindigenistas en el marco del neoliberalismo y la disputa por los derechos indígenas

La reconfiguración del Estado y su impacto en los pueblos indígenas

La transformación del campo jurídico y las nuevas configuraciones del Estado neoliberal en México y en Guatemala

La disputa por la justicia y su significación política desde las prácticas.

Redefiniendo la soberanía y los márgenes del Estado

Referencias

Primera parte

Las reformas legales y su impacto en la justicia indígena

Capítulo 1. Las prácticas de justicia indígena bajo el reconocimiento del Estado. El caso poblano desde la experiencia organizativa de Cuetzalan

Claudia Chávez y Adriana Terven

Introducción

Las políticas de reconocimiento de la diversidad cultural y su impacto en la reconfiguración de la justicia indígena

El campo judicial en el municipio de Cuetzalan y la instrumentación de la justicia indígena oficial

Hacia la conformación de un proyecto propio y colectivo de justicia

Alcances en la búsqueda de la equidad de género en la defensa legal. La

CAMI y el Juzgado Indígena

Consideraciones finales

Referencias

Capítulo 2. Reformas legales, espacios y modalidades de la justicia indígena de los mayas en Quintana Roo

Manuel Buenrostro Alba

Introducción

Quintana Roo frente a las reformas multiculturales

La oficialización de la justicia maya

La experiencia de los jueces tradicionales mayas de Quintana Roo

Los juzgados tradicionales mayas

Los jueces tradicionales y la práctica de la justicia

El campo jurídico maya y la interacción de las autoridades indígenas

Conclusiones

Referencias

Capítulo 3. Oaxaca: un paso atrás. Reforma neoliberal y regresión en el reconocimiento de derechos autonómicos de los pueblos indígenas: el caso de Tlahuitoltepec

Juan Carlos Martínez

Introducción

La justicia indígena y sus nuevos retos

Oaxaca y el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas

Las normas “progresistas” de Oaxaca de 1990 a 1998

Asistencialismo y vuelta a los márgenes de la ley (2000-2008)

Las bases del arreglo político oaxaqueño y el reconocimiento de los años noventa

El ejercicio de la autonomía en Tlahuitoltepec

Conclusiones. Los nuevos retos de la autonomía en Oaxaca

Referencias

Segunda parte

Justicia y jurisdicciones indígenas en los márgenes del Estado

Capítulo 4. Desafíos al Estado desde los márgenes: justicia y seguridad en la experiencia de la policía comunitaria de Guerrero

María Teresa Sierra

Reforma del Estado en Guerrero y su impacto en los campos de la justicia y de la seguridad comunitaria

Lógicas y prácticas de la justicia comunitaria regional: interlegalidades, derechos y pluralismo jurídico

El Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducción Comunitaria: la construcción del campo jurídico

Asambleas Regionales como espacios máximos de justicia: el peso de lo colectivo y la disputa por los derechos

Haciendo justicia en Asamblea Regional. Dinámicas interlegales en el ejercicio del derecho propio

Conclusiones. Las apuestas del reconocimiento: respeto y autonomía.

Lenguajes y prácticas contrahegemónicas en el ejercicio de la justicia comunitaria

La dimensión subalterna de la justicia comunitaria

Referencias

Anexo

Capítulo 5. La politización de la justicia zapatista frente a la guerra de baja intensidad en Chiapas

Mariana Mora

Los municipios autónomos zapatistas: la autonomía por la vía de los hechos y los efectos de la guerra de baja intensidad (1994-2000)

“El gobierno del cambio”: las ambigüedades del Estado y el margen de la tolerancia (2000-2006)

La resolución de conflictos en la región del Caracol IV

Los conflictos agrarios

El monitoreo y la vigilancia en el Ministerio Público

Casos de conflicto en el ámbito doméstico

Conclusiones

Referencias

Capítulo 6. Soberanías en disputa: justicia indígena, violencia y efectos de Estado en la Guatemala de posguerra

Rachel Sieder

Camanchaj: un caso de linchamiento

Tres asesinatos: un caso de coordinación entre el derecho indígena y la justicia oficial

La antropología del Estado

Estado y violencia

La multiculturalización de la justicia en Santa Cruz del Quiché

Nuevas formas de inseguridad y violencia

Conclusiones

Referencias

Tercera parte

Mujeres indígenas, apropiación de derechos y exclusiones

Capítulo 7. Los despertares de mujeres mayas en el altiplano de Guatemala: derechos y valores ético culturales mayas

Morna Macleod

Introducción

Proceso de paz, reformas multiculturales y cooperación internacional

Contexto estructural y organizativo de mujeres indígenas del altiplano

Consideraciones metodológicas

Las experiencias y visiones de las mujeres de las comunidades

Reflexiones finales

Referencias

Capítulo 8. ¿Del Estado multicultural al Estado penal? Mujeres indígenas presas y criminalización de la pobreza en México

Rosalva Aída Hernández

De la multiculturalización de la justicia a la criminalización de la pobreza y la disidencia social

Hombres y mujeres indígenas ante la justicia penal

Diálogos interculturales en el Cereso femenino de Atlacholoaya

Análisis de las trayectorias de exclusión de las indígenas presas: hacia una perspectiva interseccional

Reflexiones finales

Referencias

Anexo

Cuarta parte

Disputa por los derechos, territorio y violencia

Capítulo 9. Derecho a la tierra y el territorio: demandas indígenas, Estado y capital en el istmo de Tehuantepec

Elisa Cruz Rueda

Introducción

La región del istmo de Tehuantepec

Entre el reconocimiento de la diferencia y la diversidad cultural: el avasallamiento de los territorios indígenas

Desregulación y rerregulación del Estado en materia agraria y su impacto en la disputa ante el manejo de los recursos naturales y de los derechos indígenas

La problemática del ejercicio jurídico de los derechos indígenas y la politización del derecho: entre el derecho social y el multiculturalismo

Relación de tensión entre el reclamo de derechos de los pueblos indígenas,
la desregulación y rerregulación del Estado: campesinas y campesinos
afectados por los parques eólicos en el istmo de Tehuantepec

Conclusión

Referencias

Anexo

Capítulo 10. Lagunas de excepción y cosmopolitismo subalterno: conflicto agrario y zapatismo en Chiapas

Alejandro Cerda García

Multiculturalización del Estado: retroceso y obstáculos

Lagunas de excepción y usos ideológicos del derecho

Conflicto agrario en El Nantze: los usos del derecho como exclusión

Disputando jurisdicción territorial: la tierra y sus recursos

Juridización del conflicto y persistencia del paramilitarismo

Usos de lo ilegal: la autonomía territorial zapatista

Conclusiones

Referencias

Agradecimientos

Agradecemos ampliamente el apoyo brindado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para financiar el proyecto colectivo “Globalización, derechos indígenas y justicia desde una perspectiva de género y de poder: un enfoque comparativo” (clave U51240-S), bajo la coordinación de María Teresa Sierra y de Rosalva Aída Hernández, del cual este libro es uno de los principales resultados. Consideramos de fundamental importancia reconocer los financiamientos del Conacyt en el área de Ciencia Básica para desarrollar proyectos de investigación de largo alcance, lo que, en nuestro caso, permitió combinar el trabajo de campo antropológico con la discusión teórica sobre temas de gran relevancia actual, referidos a la cambiante relación del Estado con los pueblos indígenas, en la coyuntura contemporánea de México y de Guatemala. Un resultado muy importante del proyecto fue también la formación de recursos humanos, lo que permitió vincular la docencia con la investigación y, sobre todo, acompañar la formación académica de quienes en la actualidad son nuestros colegas, varios de los cuales colaboran en este libro. Asimismo, como parte del proyecto, desarrollamos el seminario “Etnicidad, Género y Derechos Indígenas”, en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), coordinado por las tres editoras del libro. El seminario expandió nuestras reflexiones a colegas y estudiantes de otras

instituciones, y permitió el enriquecimiento y la ampliación de los debates que guían la obra.

También estamos muy agradecidas con el apoyo institucional del CIESAS porque nos ha ofrecido el espacio académico y el soporte material, administrativo y humano fundamental para el buen curso del proyecto.

Queremos mencionar la participación activa de colegas y asistentes de investigación que participaron a lo largo del proyecto y fueron de gran importancia para su desarrollo y la formación del libro: entre ellos, Ángela Ixkic Duarte, Yacotzin Bravo, Úrsula Hernández, Ulises Fierro y Mercedes Pisoni.

Nuestra investigación se benefició en un inicio del proyecto binacional “Indigenous Rights, Globalization and Gender: Towards a Comparative Methodology”, financiado por el programa UC MEXUS[\[1\]](#)-Conacyt-Collaborative Grant, que nos permitió interactuar con colegas norteamericanos: en especial, agradecemos la colaboración de Maylei Blackwell, Shannon Speed, Renya Ramírez, Odilia Romero y Juan Herrera, quienes fueron la contraparte del proyecto en los Estados Unidos, y en el cual participaron los integrantes de nuestro equipo en México.

Pero muy especialmente queremos agradecer a las organizaciones indígenas y de derechos humanos, a las autoridades indígenas y a los vecinos de las comunidades en las diferentes regiones de nuestro estudio en México (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Puebla, Quintana Roo) y en Guatemala (Quiché), así como a las mujeres indígenas presas en el Centro de Reinserción Social (Cereso) femenino de Morelos, quienes nos permitieron documentar sus procesos y, en la medida de lo posible, desarrollar con ellos y ellas diálogos y apuestas de investigación colaborativa. Además del aporte académico, nuestro interés en la publicación de este libro es contribuir al desarrollo de debates urgentes y relevantes para los

propios actores sociales, especialmente los pueblos indígenas.

[1] University of California, Institute for Mexico and the United States.

Introducción

Rosalva Aída Hernández, Rachel Sieder y María Teresa

Sierra[]*

En este libro abordamos la transformación de la relación que tiene el Estado con los pueblos indígenas desde el foco privilegiado de la disputa por los derechos y la justicia en tiempos de fuertes cambios marcados por la globalización neoliberal, las políticas multiculturales y los procesos de transición política que afectan la naturaleza del Estado y de la sociedad en México y en Guatemala. En particular, destacamos las tensiones entre las políticas multiculturales y de reforma penal, dirigidas a reconocer derechos indígenas y formas alternativas de justicia, y las nuevas políticas de seguridad nacional que promueven el endurecimiento del Estado y de los controles de nueva índole sobre la población. Lo que parecieran las caras opuestas de la moneda son, en realidad, dos expresiones de un mismo proceso de construcción de Estado en nuestros países, que responden a las exigencias de la globalización económica de generar nuevos modelos de gobernanza. Hacia finales de la primera década del siglo XXI, los procesos de reconocimiento étnico y de gobernanza multicultural parecen haber llegado a sus límites y constituyeron, incluso, un obstáculo para las nuevas políticas que apuntan a procesos de recentramiento del Estado y a fortalecer su carácter represivo y de apertura al

capital transnacional. Por esa razón, los trabajos de este libro destacan dos puntos importantes: (1) el fin del reconocimiento como la política abanderada del Estado; y (2) la respuesta de los actores sociales indígenas a esos procesos. Nos interesa en especial el análisis de las formas en que mujeres y hombres indígenas organizados confrontan el nuevo contexto de políticas represivas y gobernanza estatal, mediante la resignificación de los discursos de derechos, a partir de prácticas y epistemologías propias, y a través de la reconstitución de la justicia comunitaria. En resumen, el objetivo general del libro es explicar y comprender el devenir de las reformas multiculturales como una forma de control a partir de las lecturas y significaciones que los actores han generado tanto en los ámbitos de la justicia como en los de la organización política, en contextos donde el discurso multicultural está siendo sustituido por un reforzamiento de la cara represiva del Estado.

El entorno anteriormente descrito constituye el marco en el cual hemos desarrollado un proyecto de investigación colectivo en el que nos propusimos documentar experiencias concretas del sentido en que las políticas multiculturales, implementadas por el Estado en la primera década del siglo XXI, estaban incidiendo y transformando campos sociales claves de la vida de los pueblos indígenas: los espacios de la justicia y los espacios organizativos y de reivindicación de derechos de los actores indígenas. Buscamos analizar la manera como la globalización estaba redefiniendo las configuraciones étnicas y materiales de los pueblos indígenas y, en particular, el impacto que tenía en los espacios de la justicia y la organización colectiva. Destacamos así un doble proceso: por una parte, la globalización económica ha incrementado la desigualdad social, impulsando procesos acelerados de migración, y nuevos patrones de exclusión y marginación. Por otro lado —mediante la articulación de procesos locales, nacionales e

internacionales—, ha generado nuevas condiciones para el reconocimiento y la reivindicación de los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas. En el marco de esos procesos de transnacionalización de derechos, nos interesó, asimismo, mostrar la manera en que el nuevo contexto de politización de las identidades culturales de los pueblos indígenas ha creado espacios de negociación entre los géneros para redefinir lo que se entiende por “cultura”, “tradición” y “derechos”. De esta manera analizamos la tensión que apunta Boaventura de Sousa Santos entre los aspectos regulatorios y emancipatorios de los derechos (Santos, 2002), y el papel productivo y de poder que desempeñan la ley y las identidades culturales en esos procesos.

Este libro colectivo da continuidad a una serie de debates académicos y políticos, en los que hemos participado las editoras a lo largo de casi veinticinco años, que abordan las relaciones de los Estados latinoamericanos con los pueblos indígenas y su acceso a la justicia social. Varios de los debates que involucraron la crítica a las políticas indigenistas y las neoindigenistas cobraron nuevas dimensiones en el marco de las reformas legales multiculturales que se propagaron en México y en otros países de América Latina desde los años noventa. Esto propició importantes discusiones conceptuales en torno a los derechos indígenas, las autonomías, el pluralismo jurídico y la tensión entre los derechos colectivos de los pueblos y los derechos de las mujeres (Assies, Van der Haar y Hoekema, 1999; Sieder, 2002; Hernández, Paz y Sierra, 2004; Postero y Zamosc, 2005; Dávalos, 2005; Martí I. Puig, 2007; Valladares, Pérez y Zárate, 2009). Tales planteamientos coincidieron en objetar las visiones coloniales, homogeneizadoras y liberales sobre los sistemas jurídicos indígenas y los conceptos universalistas de los derechos y la ciudadanía, manejados por los Estados nacionales. En el proceso, el reclamo de los derechos —

promovido por los actores indígenas y sus organizaciones— se potenció y adquirió nuevos sentidos como referente de reivindicaciones políticas e identitarias en la lucha por los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Sierra, 2004a; Speed, 2007; Pitarch, Speed y Leyva, 2008). Se hizo necesario documentar y discutir los alcances de los cambios políticos y legales dirigidos a reconocer la diversidad cultural y generar miradas críticas de dichos procesos en los espacios locales, nacionales y transnacionales. Los casos de México y de Guatemala —por los contrastes que implican en términos de formación del Estado nacional y la forma en que se ha construido su relación con los pueblos indígenas, así como por la compleja y estrecha interconexión de su población y sus fronteras— permitieron ampliar la visión comparativa sobre los efectos de la globalización y el cambio legal que se gestaron en ambos países. En el proyecto colectivo planteamos varias preguntas que guiaron nuestras indagaciones: ¿cómo han impactado las reformas legales multiculturales en el campo jurídico y su pluralización (justicia indígena y justicia estatal), y en las concepciones mismas del derecho y la justicia?, ¿cómo han incidido esas reformas en las estrategias de lucha de los pueblos indígenas y en la movilización de sus identidades étnicas?, ¿qué imaginarios de justicia y derecho se construyen y se disputan desde los márgenes del Estado?, ¿cómo han participado hombres y mujeres indígenas de manera diferenciada en la disputa por la justicia y los derechos?, ¿en qué sentido la disputa por los derechos globalizados (derechos indígenas, humanos, de género y ambientales, entre otros) posibilita la construcción de nuevas identidades y ofrece alternativas para confrontar al poder?, ¿qué dice todo esto de las formas en que se construye el Estado desde los márgenes?, y ¿qué revela de la capacidad regulatoria y represiva, aunque también emancipatoria, del derecho?

La dinámica de la investigación nos hizo priorizar las formas concretas en que los actores indígenas construyen y viven el Estado en contextos de alta exclusión, marginación, pobreza y racismo. A la vez nos llevó a discutir el concepto “márgenes del Estado”, que ha sido muy influyente en los campos de la antropología jurídica y política en los últimos años. En la propuesta original de Veena Das y Deborah Poole (2004), los márgenes del Estado son regiones y poblaciones aparentemente periféricas de la nación, donde las relaciones de poder están marcadas por la ambigüedad legal y la violencia. Según Das y Poole, es en esos márgenes donde se evidencia la naturaleza y la construcción del Estado: de hecho, la existencia de los márgenes espaciales y sociales es un supuesto necesario para su conformación y funcionamiento, cuya naturaleza se revela a través de estudios etnográficos. Los pueblos indígenas son, por excelencia, un ejemplo de los márgenes: históricamente han sido definidos como el “otro” no civilizado, o no moderno, y de esta manera han sido esenciales para la construcción de las jerarquías raciales que subyacen tras los Estados-nación. La ambigüedad legal que prevalece en los márgenes implica que las poblaciones marginadas siempre están sujetas a la posibilidad de la violencia, lo cual ha sido una constante en la elaboración de los modelos dominantes de organización económica y de gobernanza neoliberal. Para los pueblos indígenas, estar en los márgenes del Estado implica estar, en la célebre frase de Poole, “entre la amenaza y la garantía” (Poole, 2004: 36). Se promete la garantía de derechos y la aplicación justa de la ley, pero, en la práctica, lo que predomina es la arbitrariedad y la impunidad.

Desde esta perspectiva analítica, las reformas legales de reconocimiento étnico y de decentramiento del aparato judicial del Estado constituyen, en efecto, no una descentralización real del poder ni una forma de reconocer

autonomías, sino, más bien, nuevas tecnologías de poder, de regulación y vigilancia que marcan los límites de lo legítimo, y consecuentemente definen los límites del Estado. Como sugieren varios de los trabajos en este libro, mediante la nueva legalidad oficial multicultural se pretendió imponer límites al ejercicio de la autoridad indígena que desafía cada vez más la forma y los fundamentos del Estado-nación. Sin embargo, no todo es regulación y dominación. La propuesta de Boaventura de Sousa Santos y de César Rodríguez Garavito (2005) de una “legalidad cosmopolita subalterna” apunta la manera en que los imaginarios sobre la legalidad se debaten en los espacios ambiguos o márgenes del Estado, en los ámbitos de la globalización contemporánea. Das y Poole también enfatizan en la creatividad de los márgenes y en las formas económicas y políticas alternas que germinan en ellos. Como claramente demuestran los estudios etnográficos en este libro, a través de elaboraciones alternativas de justicia y de gobierno, los pueblos indígenas organizados reconfiguran los espacios de justicia y de autoridad en los márgenes, y así desafían los imaginarios dominantes del Estado. Efectivamente, por medio de sus prácticas y propuestas “reimaginan” al Estado desde lo subalterno, retando su propia condición de subalternidad.

En última instancia, la presente investigación colectiva tiene la intención de contribuir al desarrollo de una mirada crítica sobre las políticas de reconocimiento para colocar en la discusión las alternativas de vida y de justicia social que los pueblos indígenas están construyendo, en una coyuntura donde se están cerrando las opciones para debatir los derechos colectivos en los espacios de la legalidad estatal, al mismo tiempo que aumentan las presiones sobre sus recursos naturales y sus territorios. Los problemas parecen ser, no sólo que las retóricas del multiculturalismo neoliberal han llegado a su fin y que se ha agudizado la cara represiva y vigilante del Estado, sino

que también, las demandas de autonomía y defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas son rechazadas por las élites dominantes que reivindican un modelo liberal y universalista de derechos, a la vez que promueven la apertura al gran capital. De esta manera se oponen a la tendencia de construir Estados plurales, según sucede en otros países latinoamericanos, reduciendo las posibilidades de un modelo de desarrollo participativo y más justo. Si las promesas y utopías que el liberalismo hizo a los pueblos indígenas del continente nunca llegaron a cumplirse, queda claro que el neoliberalismo tampoco ha ofrecido remedios sustantivos a su marginalización. Por el contrario, han aumentado la exclusión y la violencia hacia ellos.

La dimensión etnográfica de nuestra investigación permite documentar y analizar tales tensiones y procesos a partir de las prácticas y de las representaciones de los actores sociales, destacando sus entendimientos y sus vivencias desde sus propios contextos y marcos de posibilidad, lo cual es uno de los principales aportes de los trabajos incorporados en el libro. En diferentes niveles, cada uno de los estudios de caso de este proyecto es producto de los diálogos políticos de larga data en los que hemos participado los autores. En mayor o menor medida, las metodologías colaborativas fueron parte de esos diálogos, y nos permitieron replantear las preguntas de investigación a partir de las propias búsquedas y necesidades políticas de los hombres y las mujeres indígenas con quienes trabajamos. Aunque no todas nuestras investigaciones fueron colaborativas en el sentido más tradicional del término, todas partieron de la necesidad de contribuir, a través de nuestra labor investigativa, a los procesos de resistencia de los actores sociales. Las metodologías dialógicas que varios de los autores reivindicamos no se plantean transformar la realidad con base en un método o teoría que se considere

infalible, como lo hicieron muchas de las propuestas de investigación-acción del pasado, sino que se proponen la reflexión junto con los y las actoras sociales sobre las problemáticas de una realidad social compartida.[1] A partir de los diálogos elaboramos conjuntamente una agenda de investigación que se originó en la necesidad de que nuestro conocimiento fuera relevante para los actores sociales con quienes colaboramos.

Consideramos importante dar cuenta de la trayectoria que han seguido nuestras indagaciones, con el fin de situar las problemáticas que abordamos en este libro y destacar los contextos y los cambios profundos que han marcado la relación de los pueblos indígenas con el Estado en las últimas décadas, y sus efectos particulares en el campo jurídico. Más adelante nos referimos a los hallazgos de la investigación, en los que se destaca la comparación entre los procesos que se investigaron en México y en Guatemala.

Políticas indigenistas y neoindigenistas en el marco del neoliberalismo y la disputa por los derechos indígenas

Durante los años ochenta y principio de los noventa, analizamos y criticamos el impacto de las políticas indigenistas integracionistas en la vida de hombres y mujeres indígenas (Hernández, 1988, 1995), señalando que los discursos liberales sobre la igualdad y la ciudadanía universal eran otra forma de encubrir la violencia y la exclusión implicadas en las concepciones monoculturales y universalizantes de la identidad nacional. Junto con otros colegas documentamos también el sentido en que el desconocimiento de los operadores de la justicia oficial sobre el derecho consuetudinario indígena estaba detrás de las violaciones a los derechos humanos de los indígenas, lo

cual desnudaba el monismo jurídico del derecho estatal y la vigencia de sistemas jurídicos plurales que habían sido silenciados y colonizados por los poderes hegemónicos (Stavenhagen e Iturralde, 1990; Chenaut y Sierra, 1995). Al igual que muchos académicos, seguimos con interés y entusiasmo el auge del movimiento indígena en el continente, sobre todo a partir de las movilizaciones relacionadas con el rechazo al V Centenario del llamado “Encuentro de Dos Mundos” en 1992, así como con el surgimiento de nuevos actores políticos que sustituían sus identidades “campesinas” por “identidades indígenas”, como referentes de movilización política. En un nuevo contexto señalamos la importancia que tuvieron los discursos sobre los derechos y las demandas de reconocimiento cultural de los movimientos indígenas, como ventanas alternativas para repensar los Estados nacionales en América Latina (Sieder, 2002; Castro y Sierra, 1998).

Las reformas constitucionales colombianas en 1991, con fuerte sustento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989), marcaron el inicio de los nuevos “vientos multiculturales” en todo el continente. Esas reformas han sido consideradas unas de las más avanzadas en el reconocimiento de los derechos indígenas, ya que no sólo consolidaron los resguardos indígenas, sino que también especificaron otros derechos, como la jurisdicción indígena y el derecho propio, la regulación de la distribución de tierras dentro de los resguardos, el reconocimiento de derechos territoriales, el diseño y la implementación de planes de desarrollo, la promoción de la inversión pública y la representación ante el gobierno nacional, así como el papel de la Corte Constitucional para dirimir controversias entre la jurisdicción estatal y la indígena (Sánchez, 1998).[\[2\]](#)

Esta experiencia llevó a muchos académicos a preguntarse sobre los ámbitos estructural y político que

podrían estar influyendo en que el Estado colombiano —y posteriormente otros Estados latinoamericanos— estuviera dispuesto a llevar a cabo reformas multiculturales en la Constitución y en la legislación ordinaria (Assies, Van der Haar y Hoekema, 1999; Sieder, 2002; Van Cott, 2000; Yashar, 2004). Al mismo tiempo, proliferó una importante cantidad de escritos y debates con respecto a la autonomía y a los derechos políticos de los pueblos indígenas y sus alcances, mediante los cuales pudiera repensarse el modelo de Estado y nación, tomando como referencia la experiencia nicaragüense sobre los estatutos autonómicos en 1987 (Dávalos, 2005; Díaz Polanco, 1996; González, Burguete y Ortiz, 2010). La autonomía se convirtió en el lenguaje principal que tradujo los reclamos de los pueblos indígenas —especialmente después del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México durante 1994— y que impulsó el debate público y la articulación del movimiento indígena en México y en los distintos países de América Latina.

Durante la década de 1990, muchos países reformaron sus constituciones para reconocer, en distinto grado, los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas. Donna Lee Van Cott (2000) calificó la ola de reformas como el *Nuevo constitucionalismo multicultural*. Las reformas se percibieron, en un primer momento, como un logro de las luchas indígenas del continente, y generaron un clima cultural y político de apertura y optimismo hacia las posibilidades emancipatorias de las reformas y los horizontes que vislumbraban para los pueblos indígenas. Sin embargo, varios autores matizaron el entusiasmo que la multiculturalización de los Estados latinoamericanos estaba despertando, y señalaron las limitaciones de las reformas y apuntaron que el reconocimiento de los derechos indígenas era compatible con las reformas estructurales neoliberales.

En 1999, el antropólogo holandés William Assies escribió que el “proyecto cultural” del modelo económico neoliberal

requería de un nuevo tipo de ciudadanía “menos dependiente del Estado” en el que los ciudadanos se responsabilizaran de su bienestar, y señalaba que “la desagregación del Estado se podría acomodar a las demandas autonómicas de los indígenas” (Assies, Van der Haar, y Hoekema, 1999: 68). En un sentido similar, el antropólogo ecuatoriano Diego Iturralde advertía que el reconocimiento de los derechos colectivos, incluidos los derechos autonómicos de los pueblos indígenas, no eran incompatibles con las lógicas reformistas de los Estados latinoamericanos (Iturralde, 2000). Años después, esa línea de análisis se popularizó con el concepto “multiculturalismo neoliberal”, acuñado por Charles Hale (2002), y retomado por varios de los autores de este libro. Dicho concepto señala que cuando las reformas multiculturales dejan las responsabilidades sociales en manos de los pueblos y de las comunidades indígenas, responden a las necesidades de descentralización y de creación de una sociedad civil más participativa, objetivos que corresponden a los de la agenda neoliberal. Los llamados “regímenes de ciudadanía posliberales” (Yashar, 2004) encontraban eco en las sociedades indígenas que estaban dispuestas a tomar las responsabilidades de seguridad, justicia, educación y salud, que corresponderían al Estado, en un esfuerzo para construir sus propios proyectos de autonomía política.

Las discusiones sobre el constitucionalismo multicultural (Yrigoyen, 2010) se llevaron a cabo al mismo tiempo que una importante ola de trabajos de antropología jurídica documentó los sistemas jurídicos indígenas y las prácticas de justicia en diferentes realidades latinoamericanas (Chenaut y Sierra 1995; García, 2002; Martínez, 2004; Orellana, 2004; Sierra, 2004b). Se desarrollaron de esta manera visiones críticas con respecto al derecho indígena y sus usos políticos, y se destacó el impacto de los procesos en la revitalización de las identidades étnicas.

En el entorno mexicano posterior a la llamada contrarreforma indígena de 2001 (Gómez, 2004), nos dimos a la tarea de analizar la manera en que el neoindigenismo, promovido por la administración de Vicente Fox, impulsó políticas multiculturales en las que el concepto “cultura” se vio separado de su dimensión política y territorial, convirtiéndose en un eufemismo para hablar de lo que antes se conocía como “folclor indígena”. Los sistemas normativos indígenas quedaron reducidos a “usos y costumbres”; y sus demandas autonómicas, a meras demandas por el “reconocimiento cultural”. Paralelamente a que el Estado se retiraba de importantes áreas de la vida social, mediante los nuevos modelos de política pública, se estimulaba la participación local en el “proceso de desarrollo”, sin cuestionar el modelo de desarrollo impuesto, ni mucho menos las políticas macroeconómicas que han empobrecido cada vez más a la población indígena (Hernández, Paz, y Sierra, 2004).

Sin embargo, a la vez que nuestros análisis del neoindigenismo apuntaban hacia los usos políticos de la diversidad como una nueva forma de gobernanza, acorde con las políticas neoliberales de autogestión y promoción de participación ciudadana, nuestro trabajo con organizaciones indígenas nos mostraba que se trataba de un proceso muy complejo y lleno de contradicciones, mediante el cual el Estado también se estaba construyendo, imaginando y disputando desde abajo. De esta manera, experiencias novedosas de justicia indígena y comunitaria, formuladas y reformuladas en los márgenes o en la “ilegalidad”, es decir, en abierta confrontación con las instituciones de justicia estatales, daban opciones para pensar en modelos alternativos de derecho y de justicia que no se subordinaran a los marcos legales estatales cuyas visiones integrales de desarrollo ponían en juego las identidades colectivas, étnicas y de género. Las propuestas sobre el doble efecto de la globalización del derecho desde

la perspectiva de la hegemonía y contrahegemonía, desarrolladas por Santos, nos ofrecieron un marco de referencia para comprender las dinámicas contradictorias y las tensiones involucradas en el papel regulatorio y emancipatorio de los derechos (Santos, 1998, 2002, 2005); perspectiva que inspira varios de los trabajos en este libro.

Como parte de nuestras trayectorias de investigación, nos interesó conocer las respuestas desde abajo y la manera en que hombres y mujeres indígenas se han dado a la tarea de renegociar sus propias definiciones de lo que entienden por cultura, tradición, justicia y autonomía (Hernández, 2002, 2008; Macleod, 2008). En los estudios analizamos la forma en que los procesos de politización de las identidades culturales se han convertido en espacios de movilización, en los que se combinan las demandas del reconocimiento y de la redistribución. Al trabajar con organizaciones indígenas en México y Guatemala, nos dimos cuenta de que la politización de las identidades ha estado aunada a una tendencia a reflexionar sobre las prácticas culturales propias —las que antes se concebían simplemente como la vida misma—, y a sistematizar, teorizar y filosofar sobre ellas. En el proceso de “nombrar” la cultura se han dado negociaciones entre los géneros para definirla. Las mujeres indígenas organizadas están luchando en sus propias comunidades, así como frente al Estado, para legitimar nuevas tradiciones no excluyentes.

Las investigaciones nos mostraron que estamos en un momento de globalización y neoliberalización cuyas consecuencias son contradictorias para los hombres y las mujeres indígenas en México y Guatemala. En este sentido, reconocemos que el potencial emancipatorio o regulatorio que pueden tener las políticas de reconocimiento cultural y las reformas legislativas relativas a los derechos indígenas, depende mucho del tejido social existente en las regiones donde se llevan a cabo. Aunque nuestros estudios se han centrado sobre todo en las regiones indígenas de México y

Guatemala, no dejamos de reconocer que las experiencias creativas, generadas desde la subalternidad, se han alimentado también de los horizontes emancipatorios que se gestaban en otros países latinoamericanos, como fue el caso de Ecuador y Bolivia, donde las transformaciones constitucionales de 2008 y 2009, respectivamente, implicaron apuestas radicalmente diferentes para pensar el Estado y la sociedad desde visiones plurinacionales y descolonizadoras (Yrigoyen, 2010).^[3] Otra preocupación recurrente en esos años fue el debate sobre los límites del reconocimiento y la desigualdad. Algunos autores, como Héctor Díaz Polanco (2007), han insistido en la crítica a las visiones reduccionistas del reconocimiento de derechos culturales y han visto la necesidad de incorporar la perspectiva estructural de la desigualdad social en el debate sobre las identidades y las autonomías. Éste era el “clima cultural” y los debates teóricos y políticos predominantes cuando iniciamos, en 2007, el proyecto colectivo de investigación que dio origen a este libro.

Dada nuestra trayectoria de investigación, nos propusimos analizar el impacto de dichos procesos de reforma legal en espacios y dinámicas claves de la vida de los pueblos y comunidades indígenas, como son el campo de la justicia y de las luchas políticas de las organizaciones indígenas. Diversos estudios habían documentado las formas cotidianas del ejercicio de los derechos y el peso de las ideologías discriminatorias y de género en el acceso a la justicia para los indígenas (Chenaut, 2004, 2008; Hernández, 2002; Sierra, 2004b; Terven, 2009). Pero había muy pocas investigaciones que dieran cuenta del nuevo momento de crisis en el que se encontraba la gobernanza multicultural y que plantearan en qué sentido los cambios legales que parecían dar opciones al reconocimiento de derechos, y a la diferencia cultural en la ley, estaban impactando ámbitos fundamentales de la vida de los pueblos: su cotidianeidad, así como las respuestas a tales

procesos.[4] Queríamos analizar si solamente se trataba de una nueva retórica, o si se estaban generando opciones diferentes que apuntaran a fortalecer la autoridad étnica y los espacios propios de resolución de conflictos, como apuntaba la reforma legal. Estudios en otros países, como Colombia (Santos y García Villegas, 2001), habían avanzado en propuestas similares sobre el impacto de las reformas legales en el campo jurídico; no obstante, su objetivo fue, principalmente, ofrecer una visión diferenciada de las justicias (oficiales, alternativas, indígenas), sin tener la preocupación de generar una mirada comparativa de los procesos ni discutir el sentido en que las identidades impactan las dinámicas legales y las disputas por los derechos. El privilegio de contar con colegas y estudiantes interesados en investigar tales problemáticas en distintas regiones de México y de Guatemala significó una oportunidad única para analizar las prácticas y las representaciones con respecto a la justicia y a los derechos, así como a las formas que asume el Estado en distintas configuraciones sociopolíticas, y el impacto de dichos procesos en la construcción de nuevas subjetividades étnicas e identitarias.

En el transcurso de nuestra investigación, nuestros dos ejes principales de análisis —el impacto de las reformas multiculturales en los espacios de la justicia y su incidencia en la lucha política de las organizaciones indígenas— se vieron cada vez más afectados por el contexto cambiante que ha marcado la relación del Estado con los pueblos indígenas en los últimos años (2008-2011), obligando a la reformulación de algunos planteamientos. Es así que debimos considerar los nuevos contextos de la reforma del Estado en materia penal y en materia de seguridad nacional, lo cual ha impactado de manera directa las lógicas de la gobernanza neoliberal, sustento de las políticas multiculturales en México, con expresiones similares en Guatemala. Esto ha significado un

desplazamiento de las retóricas multiculturales por los discursos sobre el desarrollo, la pobreza, la seguridad nacional y la guerra contra el narcotráfico, afectando directamente, y de manera diferenciada, a los hombres y a las mujeres indígenas.

Varios de los estudios en este libro documentan los nuevos procesos, especialmente los vinculados con la reivindicación de derechos (véanse los capítulos de Elisa Cruz y de Alejandro Cerda), también analizan situaciones que revelan los límites de las opciones multiculturales, así como el endurecimiento del Estado, como sucede con casos de criminalización de la pobreza, que ha llevado a mujeres indígenas a las cárceles (véase el capítulo de Rosalva Aída Hernández). Tales entornos revelan asimismo, de manera cruda, las tensiones y ambigüedades que marcan la relación del Estado con los pueblos indígenas, y dejan ver las formas cotidianas y violentas de construcción estatal en las poblaciones marginalizadas. De esta manera, a los dos ejes centrales de nuestra investigación colectiva añadimos una tercera línea de indagación, relacionada con los cambios legales que dan cuenta del endurecimiento estatal y su incidencia en las políticas multiculturales, reduciendo cada vez más sus alcances, y lo que esto implica para pensar el Estado desde los márgenes.

La reconfiguración del Estado y su impacto en los pueblos indígenas

Desde una mirada comparativa destacamos a continuación los aportes y los retos de nuestro estudio considerando las distintas experiencias de investigación. En esta dirección distinguimos tres grandes temáticas: *(a)* la transformación del campo jurídico y las nuevas configuraciones del Estado neoliberal; *(b)* la disputa por la justicia indígena y

comunitaria desde los márgenes del Estado; (c) la politización de las identidades y el reclamo de derechos.

La transformación del campo jurídico y las nuevas configuraciones del Estado neoliberal en México y en Guatemala

A diferencia de las reformas constitucionales de los países andinos, la reforma constitucional mexicana del año 2001 acerca de los derechos indígenas no reconoció territorios ni jurisdicciones indígenas. El movimiento indígena y algunos sectores de la sociedad civil organizada cuestionaron ampliamente la reforma, calificándola de limitada porque reconoce una serie de derechos que no permite ejercer. Si bien el Capítulo Segundo constitucional —en el que se concentra la mayor parte de los cambios legales en materia indígena— establece el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que se ejercerá en un marco de autonomía, deja que las legislaciones estatales definan el alcance de dicha autonomía, lo que significa subordinarla a los intereses regionales y partidarios (Gómez, 2004). Tomando en cuenta que la mayoría de los congresos estatales continúan bajo el control de las fuerzas caciquiles regionales, la autonomía reconocida en el inciso “A” del Artículo Segundo de la nueva ley, no ha pasado de ser una mera figura discursiva sin sustento jurídico que permita implementarla. Una limitación fundamental de la reforma mexicana es el no reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, sino como objetos de atención por parte del Estado, pues no los considera en su carácter de entidades de derecho público sino como entidades de interés público. Asimismo, los derechos sobre la tierra se subordinan a los derechos de terceros ya establecidos, es decir, a la propiedad privada, entre otros aspectos. De esta manera, la reforma, en lugar de garantizar derechos, los

minimiza mediante la subordinación a los preceptos constitucionales y a la pretendida unidad nacional, y delinea además una serie de políticas que no rompen con el tradicional asistencialismo del Estado mexicano hacia las poblaciones indígenas.[5] Tales límites son verdaderos obstáculos para el ejercicio de los derechos colectivos que los pueblos indígenas reclaman, como se documenta a lo largo de este libro.

En el debate político y legislativo referente a los derechos indígenas, previo a la reforma de 2001, un sector importante de la clase política mexicana esgrimió el tema de los derechos de las mujeres indígenas como argumento para rechazar las demandas autonómicas del movimiento indígena. La descalificación de los llamados “usos y costumbres”, señalándolos como esencialmente violatorios de los derechos de las mujeres, fue utilizada políticamente en contra del derecho a la justicia propia y a la autodeterminación. En esa coyuntura, las mujeres indígenas organizadas levantaron sus voces para demandar al Estado sus derechos colectivos como pueblos indígenas y para demandar al movimiento indígena su derecho a cambiar aquellas formas culturales que atentan contra sus derechos humanos.[6] En varios de los estudios de caso incluidos en este libro, damos cuenta de la manera en que las mujeres indígenas fijan la pauta sobre cómo repensar la justicia indígena y la autonomía a través de una perspectiva dinámica de la cultura: a la vez que reivindican el derecho a la autodeterminación, lo hacen a partir de una concepción de la identidad como construcción histórica que se reformula cotidianamente (véanse los capítulos de Chávez y Terven, Macleod y Sierra).

En Guatemala, los compromisos del Estado para reconocer los derechos indígenas nunca se tradujeron en una reforma de la Constitución de 1985.[7] La firma de los Acuerdos de Paz de diciembre de 1996 puso fin a 36 años de conflicto armado, y señaló el término de la tradicional

ideología segregacionista como rectora de la política del Estado: los Acuerdos hicieron hincapié en la necesidad de garantizar los derechos humanos y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.[8] También enfatizaron en la necesidad de mejorar la situación de las mujeres indígenas, sujetas a discriminación, no sólo étnica, sino también de género. Después de la firma definitiva, un paquete de reformas a la Constitución para incorporar los compromisos de los Acuerdos fue negociado entre los partidos políticos en el Congreso Nacional y finalmente fue sometido a un referéndum nacional, en mayo de 1999, de acuerdo a lo estipulado en la propia Constitución. Los opositores al reconocimiento de los derechos indígenas se movilaron en contra de la aprobación de las reformas, alegando que implicaría la “balcanización” del país y el “racismo al revés” (Jonas, 2000; Warren, 2003). El voto, ejercido por menos de treinta por ciento del electorado, rechazó el paquete de reformas. No obstante, el Congreso guatemalteco, en 1997, ratificó el Convenio 169 de la OIT, lo que ofreció un instrumento potencialmente “justiciable” para el movimiento indígena y sus aliados. De hecho, la judicialización de las demandas indígenas en los años posteriores al conflicto armado se ha centrado en las garantías establecidas en el Convenio, como el reconocimiento del derecho indígena o la garantía de la consulta previa (Fulmer, Snodgrass-Godoy y Neff, 2008; Padilla, 2008; Sieder, 2010). De igual manera, los movimientos indígenas en México han invocado el Convenio 169, y demandan la consulta previa, libre e informada, cuestionando, así, los megaproyectos que promueven los gobiernos federal y estatales (véanse Cruz y Martínez, ambos en este volumen).

Al decretar la atención específica a los pueblos indígenas, las políticas y los programas multiculturales impulsados después de la guerra en Guatemala significaron una ruptura con el pasado. Cosa que contrasta con México,

donde, de alguna forma, hubo cierta continuidad en las políticas indigenistas o “neoindigenistas” después de la reforma constitucional de 2001 (Hernández, Paz, y Sierra, 2004). Independientemente de esa diferencia, en ambos países se privilegió el campo de la justicia como un área de intervenciones estatales multiculturales. Las reformas se insertaron en las políticas de modernización de los aparatos de justicia, fuertemente influenciados por tendencias globales en favor de incrementar el acceso a la justicia para los sectores marginados, y han estado promovidas por las agencias multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) durante la década de 1990 (Domingo y Sieder, 2000; Hammergren, 1998).

En México, los lineamientos constitucionales de 2001 delimitaron el alcance de las reformas en materia de justicia, que se redujeron a reconocer los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas y a establecer ciertas garantías para el acceso a la justicia del Estado, como reconocer costumbres y especificidades culturales en el proceso judicial, así como el derecho a intérpretes y traductores.[9] En general, se trata de reformas que se sitúan en los marcos de un “pluralismo jurídico aditivo” (Hoekema, 1998) en el que los sistemas jurídicos indígenas se consideran auxiliares de la jurisdicción estatal, con limitados márgenes para ejercer una real autonomía. Si bien en el texto constitucional se hace referencia a la libre determinación y a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la resolución de conflictos, no se reconoce explícitamente el derecho de las autoridades indígenas de ejercer funciones jurisdiccionales de administración de justicia, como sí fue el caso con las últimas reformas constitucionales en los países andinos (Yrigoyen, 2010). El reconocimiento limitado ha tenido incidencia en los alcances de las