# LAS COMUNIDADES INDÍGENAS:
## ¿INTEGRACIÓN O AUTONOMÍA?

FERNANDO PÉREZ CORREA

*A doña Torra*

En la agenda política de México la cuestión indígena se ha vuelto ineludible. Los poderes federales legislativo y ejecutivo han concluido una amplia consulta sobre derecho y desarrollo indígena y es inminente la presentación de una iniciativa de reformas constitucionales. Es inevitable que el proyecto se pronuncie sobre las propuestas de integración, libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

El concepto de autonomía, relacionado con los gobiernos locales y con los ayuntamientos es inseparable de nuestra tradición constitucional, aunque la noción de libre determinación rebasa su significado. ¿Con esta noción se trata realmente de postular la desagregación de la Nación, la fragmentación de la soberanía? No, a juzgar por los pronunciamientos públicos de sus muy diversos proponentes. ¿Se trata entonces de un nuevo caso de fetichismo reformador; de satisfacer demandas apremiantes mediante consagraciones constitucionales consistentes en ideas-límite, inaplicables aún en el mediano plazo? ¿Se trata, más bien, de aplicar a las comunidades indígenas los esquemas municipales ya previstos y de obtener en el plano simbólico ganancias políticas? La cuestión es confusa. ¿Quiénes serían los sujetos de la autonomía, los pueblos indígenas de los que trata el artículo 4 de la Constitución, las comunidades a las que se refiere el 27? ¿Se trata de un derecho colectivo, asignado a la corporación, o supone, de alguna forma, al ciudadano como sujeto jurídico en última instancia? ¿La libre determinación y sus consecuencias excluyen a los ciudadanos mexicanos indígenas de las garantías procedimentales y sustantivas de la reforma electoral? ¿Qué implicaciones tiene sustituir el término de "territorio" al de "tierra", y los de "organización política" y "sistema de normas", a los de "usos y costumbres"? ¿Estamos pensando en la restauración del orden preliberal, en una reforma regresiva que restablezca estamentos desiguales ante la ley?

1. Los problemas de definición relativos a la cuestión indígena son proverbiales. Para los individuos, contamos con la afortunada definición subjetiva: es indígena quien se reconoce como tal. Sin embargo, los conceptos de "pueblo" y "comunidades" plantean problemas múltiples, que la identificación subjetiva no resuelve, a menos de admitir una conciencia colectiva homogénea, localizar su presencia "predominante" en un territorio, y postular la vigencia uniforme de usos, intereses y formas de representación. Los "pueblos" indígenas están diseminados en todo México. En territorios amplios, son minoritarios frente a los mestizos, o están mezclados con otros "pueblos". Es difícil pensar en una ciudad sin "indígenas". Todos conocemos los enconos históricos, religiosos, territoriales y económicos que fraccionan y enfrentan entre sí a los pueblos indígenas y a sus integrantes. También conocemos las flaquezas y no sólo la fuerza de sus usos y costumbres; por ejemplo, respecto a las mujeres o la situación de las minorías. Las "comunidades", en cambio, son reconocibles por una cierta continuidad geográfica y una cierta solidaridad de grupo en vinculación con tierras propias, circunscritas. Aunque algunas propuestas reconocen a los "pueblos" como los sujetos de atención, otras se limitan, en general, a las comunidades. Con todo, no requerimos conceptos antropológicos de pueblo y de comunidad. Tenemos, sí, definiciones jurídicas.

El concepto de territorio tiene una connotación política. El territorio es un componente del Estado o de sus divisiones. Más allá del contenido clásico del uso y disfrute, constitutivo de la propiedad de la tierra, el derecho al territorio incluye potestades respecto a la normatividad, la representación y el gobierno válidos en su ámbito. En un territorio indígena, ¿tendrán derechos distintos los mexicanos mestizos y los mexicanos indígenas? En su destino, ¿participarán discriminadamente los ciudadanos, según su origen?

2. Las comunidades indígenas son totalidades. Implican el despliegue de una visión original, única, a partir de la cual ordenan la realidad. Poseen una cultura que confiere sentido al mundo y a la vida. Por lo tanto, definen en sus propios términos las nociones de tiempo y espacio, origen y fin, solidaridad y transformación, dicha y dolor. Desde su perspectiva endógena, los

pueblos indígenas animan una imagen específica de lo que es el orden, lo otro, el derecho, la igualdad, la sanción y el prestigio. Estas totalidades son hoy abstracciones formales. Su inserción nacional ha significado inevitablemente la recepción de influencias, la asunción de pautas de comportamiento y la instauración de intercambios que han alterado, acaso destruido, las integridades primigenias. Hoy la insularidad no es ni posible ni deseable.

3. Individualmente, el indígena abstracto dispone de un complejo aparato cultural de interpretación del mundo. En el cuadro de su propio medio cultural, disfruta de dignidad, sabiduría, capacidad productiva y bienestar. El indígena concreto, asediado por la vida moderna, o transmigrado al espacio urbano, descubre que sus valores, conocimientos y pautas de acción son instrumentos ineficaces de interpretación de la realidad; formas inadaptadas, poco productivas y disfuncionales. Su relación con el "otro" es una relación impuesta y casi siempre subordinada; expulsado de su tierra por las carencias, atraído a la ciudad por la esperanza, no le queda sino construir una vida de exiliado en su propia tierra, y de extraño frente a su identidad social.

Colectivamente, la comunidad abstracta ejerce su visión cultural en un medio humano propio, resguardado en un territorio, en interacción con otras comunidades iguales. Pero hay la paradoja de la pobreza concreta. Las comunidades que fueron absorbidas por razones históricas en barrios urbanos, o desprovistas de sus tierras y de los medios para mantener el control de sus formas de vida, perdieron las bases de la solidaridad interna, y confrontaron la amenaza a su supervivencia y la radical disminución de su identidad social. Otras más, en cambio, arrinconadas en tierras remotas, las más de las veces improductivas, han conservado y reproducen una identidad y una solidaridad vigentes; aunque al interactuar con el medio externo, en un cuadro a menudo de hostilidad y en todo caso de subordinación, cobran inexorablemente, con referencia a "los otros", el destino de comunidades marginadas y miserables. El encuentro con la Nación moderna ha hecho de las comunidades totalidades avasalladas y "retrasadas".

4. Las comunidades indígenas han vivido en México, desde la conquista, la sistemática colisión con el mundo exógeno del cristianismo y la modernización occidental. Diversos autores han descrito como la esencia de la condición indígena —y como nota decisiva de nuestra historia— la superposición arbitraria de proyectos externos a la que se ha visto sometida. Se recuerda el colapso de la civilización autóctona con la conquista, resuelta en el derrumbe de su orden cosmológico la destrucción de sus sistemas productivos, la desintegración de su orden social y la imposición de la totalidad hispana. La independencia, el liberalismo, la revolución, y la "modernización" quizá con menos dramatismo, reproducen este esquema de imposición piramidal de nuevos proyectos, de nuevas identidades. La respuesta indígena ha sido la de mantener en la profundidad sus propias creencias, amalgamadas con formas externas asimiladas. "Sincretismo" llama Paz al resultado.

El enfrentamiento del mundo indígena y el mundo moderno no concluyó con la conquista y no ha concluido aún. La revolución de independencia expresó, en buena medida, el rechazo popular al sometimiento estamental; pero se resolvió con el establecimiento de un modelo —conducido por grupos dirigentes criollos y mestizos— de carácter esencialmente occidental; es decir, un modelo nacional, estatal, liberal, republicano y capitalista. El liberalismo aspiró vanamente a sincronizar los tiempos históricos de México, romper los privilegios, las corporaciones y las alcabalas, espinazo del antiguo orden, y fundar en la igualdad ante la ley un régimen republicano y una economía próspera. En rigor, fracasó y preparó la revolución. La revolución mexicana modificó las relaciones sociales y las reorientó con un énfasis popular. Entre sus contribuciones destaca la revaloración del mundo indígena y de su significado para la conformación original de México. Pero se resolvió, igualmente, en una nueva superposición, por encima de la realidad, del proyecto nacional de las élites.

5. El conflicto entre los actores colectivos —pueblos, comunidades, corporaciones— y las realidades individualistas, propias de un "universalismo racional", técnicamente más poderosas, es una de las claves en la historia de la desigualdad. Los tiempos históricos de México no sólo son diversos: se excluyen y se combaten. El orden mestizo, occidentalizado, conduce el desarrollo nacional. Aunque pervivan los modelos que postuló, el orden criollo perdió su carácter de personaje central. Frente a la suma de derrotas sufridas, el mundo indígena asume la autodefensa como retirada y resistencia, así sea optando por la marginación y el aislamiento.

La derrota indígena es total: es una pérdida del poder, de la historia y del futuro; pero no es la disolución de la alteridad, acaso por voluntad o deficiencia del interlocutor; tampoco es la renuncia a la identidad y a las realidades que la sustentan. Hay un sedimento inexpugnable en la historia indígena y una persistencia inconmovible en la afirmación del pueblo, de la comunidad, de la "tierra", sustento y símbolo del yo cultural. Esta persistencia en la lucha se ha traducido en rescates concretos. Por ejemplo, el reconocimiento de las comunidades agrarias en la Constitución del 17 representa un triunfo decisivo frente al sueño individualista liberal del siglo XIX. Hoy, la significación de la cuestión indígena en la agenda nacional demuestra que, después de décadas de liberalismo y de reforma, fi-

nalmente está en el horizonte de la realidad un régimen de derechos universales e iguales.

6. La construcción, expansión y consolidación del Estado Nacional es la gran línea de continuidad de la historia mexicana. El Estado Nacional implica la asimilación de todos los grupos, fuerzas e individuos en una matriz fundamental, la integración de los actores productivos en un solo mercado, el reconocimiento de una identidad común. La expresión de la soberanía ha significado la vigencia uniforme, en todo el territorio, sobre todas las personas, y por encima de cualquier otra pertenencia, de los atributos y características de lo nacional; el derecho nacional, la educación nacional, el proyecto nacional, las instituciones nacionales. En contrapartida, todo mexicano es admitido a la condición de ciudadano sin exclusiones; y es universal el acceso a los mismos derechos, garantías, tribunales y servicios, sin admitir fueros, estatutos privativos, reglas especiales o de excepción. Con lo que valga, todos pertenecemos a México; todos somos México. No hay ni suma de nacionalidades, ni fragmentación de la soberanía, ni categorías ciudadanas. Además, con la Constitución, los atributos del ciudadano son cláusulas de un pacto social del que todos somos parte.

Esta pertenencia, sin embargo, ha sido para los indígenas una pertenencia formal, marcada en la práctica por la exclusión. Cualquiera que sea la teoría de la construcción, el desarrollo, o la integración nacional que se invoque, los indígenas se encuentran en la cola del mando, la participación, el prestigio, la producción y el consumo. Hemos postulado y pactado una "pertenencia universal"; pero el acuerdo, en la práctica, ha significado para los indígenas una reiterada forma de exclusión. La recurrencia de los índices de marginación y de rezago propios de la vida de las comunidades indígenas desnudan la incongruencia entre pacto formal y nación real.

El mercado nacional del trabajo, el comercio, los servicios, las comunicaciones, es el sustento de relaciones estructurales decisivas. Por eso, la pobreza, la injusticia y el atropello inspiraron la analogía del imperialismo interno, de la explotación como sistema. Los caciques y los ladinos hacen verosímil el paradigma. Lo cierto es que la sociedad industrial no necesita de las comunidades indígenas. Por otra parte, las formas de explotación campo–ciudad, agricultura–servicios, no son específicas de las poblaciones indígenas; se reproducen por igual en la agricultura de subsistencia, en el trabajo marginal, en el comercio local y en cualquier modalidad de precapitalismo. La verdad es que los resortes vitales del capitalismo no se tensan frente a las comunidades rurales.

7. La integración, es decir, el bilingüismo teniendo como referencia constante el español, el pluriculturalismo orientado por el proyecto nacional contenido en la Constitución, la pluralidad de usos y formas de organización social, dominada por la vida nacional, es inevitable y es deseable.

El Estado nacional ha sido un factor civilizador. Son evidentes sus limitaciones y sus vicios. Pero es esencial su papel en la protección de las minorías, la expansión del derecho y el aliento de políticas públicas redistributivas; en la preservación pacífica de la Nación. Integrar significa brindar la protección del derecho y el disfrute de la igualdad ante la ley, ante los tribunales y ante las políticas públicas. Esto me parece indiscutible. Los medios de defensa de las comunidades indígenas suponen la integración. La pureza étnica y cultural ni es posible ni es deseada. Hacer de las lenguas ágrafas lenguas escritas ha sido cumplir una integración radical. Franquear a las comunidades indígenas el acceso a los servicios públicos, a los medios, a los mercados, a los recursos y a las formas públicas de representación, ha permitido generar nuevas formas de organización social e incorporar gradualmente las libertades y el derecho a la realidad de las costumbres. Abrir los canales de la justicia y los instrumentos del derecho ha sido integrar. Por eso, el nudo esencial de la cuestión indígena contemporánea no se zanja en términos de integración o no integración; es preciso distinguir y postular las formas específicas de integración deseable.

8. La comunidad real —marginada, arrinconada, sometida a los caciques, las burocracias, las organizaciones y los mediadores, subordinada en la distribución del poder y de los recursos— ha probado ya hasta la saciedad los límites de la estrategia de integración en juego. Cierto, las cosas han cambiado, aunque con lentitud y retrocesos, y esta cuestión ha cobrado una nueva vitalidad. Hay nuevos retos demográficos y políticos, nuevos compromisos activos. Hoy son discernibles recursos orgánicos y solidaridades en favor de las comunidades. Pero el modelo tutelar y vertical se ha agotado; no puede sustituirse por una nueva ficción, así sea la de un modelo endógeno, primigenio.

9. Uno de cada trece mexicanos habla una lengua indígena; en contraste, uno de cada tres es campesino. Las variantes mestizas de nuestra vida rural —mayoritarias—, ¿están representadas en el diálogo indígena nacional?, ¿se acogerán a las propuestas autonómicas?, ¿serán sujetos de formas de representación, gobierno, sanción, igualmente exclusivas y excluyentes? Once de cada doce mexicanos son mestizos: ¿podrán reivindicar estatutos constitucionales de autodeterminación y autonomía, porque en el norte, en el pacífico, en el altiplano, en el sureste, en el golfo, en la sierra, sus comunidades, sus barrios, son diferentes, únicos? ¿La estructura federal, el municipio libre, la subdivisión territorial en delegaciones, subdelegaciones, comunidades, etc., son el mecanismo común al que todos los mexicanos podemos y debemos acogernos? ¿El estable-

cimiento de estatutos autónomos no afecta a todos los mexicanos, no reclama la discusión pública en la que participen todos, no desborda el cuadro de una consulta indígena?

Cabe subrayar que la propuesta de un estatuto endógeno, de excepción —que por cierto implica la restauración de solidaridades comunitarias colectivas, preindividuales— expresa frecuentemente preferencias, intereses y visiones exógenas, de reformadores y mediadores, a menudo opuestas al sentir de las propias comunidades. Postular la recuperación del antiguo orden comunitario, autárquico, precapitalista y solidario, como tesis orgánica para articular la vida cotidiana de los pueblos indígenas, es llevar muy lejos el contraejemplo utópico de la modernización. Cabría preguntarse si desde la perspectiva de los propios indígenas eso es posible y deseable. Por eso sorprende la propuesta sublimada de nuevos modelos verticales, centralizados y finalmente burocráticos. Expertos, reformadores, luchadores sociales, intermediarios, proponen formas de movilización y rescate que son, estructuralmente, arreglos actualizados, reproducciones, de la aborrecida integración practicada por sus antecesores.

Las nuevas condiciones hacen imaginable y posible ensayar una solución horizontal, ajustada a la circunstancias de cada caso, conducida por cada comunidad, a partir de sus propias condiciones, y animada por incentivos, modalidades y objetivos controlados por ella. Aún en materia de redención, la centralización ha perdido el crédito. Es arbitrario no ensayar finalmente la descentralización, la organización local, la participación real y verdadera en la capacidad de decidir, la distribución del poder. El establecimiento de un estatuto autónomo, sustentado en reformas, leyes, programas y recursos federales, es un paso decidido que confirma la vía de la centralización.

10. Dos procesos consecuentes a una reforma centralizada (real) y autonómica (formal) son previsibles. Por una parte, la generación de un cuerpo de administradores, supervisores y gestores que integren y apliquen los programas y asignen los recursos. Por la otra, un cuerpo de mediadores locales que manejen los programas comunitarios y "liberen" los potenciales de las comunidades indígenas. La generación de mecanismos de patronazgo y sometimiento que restablezcan el peso de la realidad será la inevitable consecuencia de un régimen artificial de excepción. El diálogo indígena–no indígena es desigual. La civilización urbana es un polo de la alteridad; el otro es la diversidad de situaciones heterogéneas propias de las comunidades indígenas y sus formas de inserción nacional: grupos étnicos en extinción, comunidades arrinconadas en territorios aislados, comunidades avasalladas por el mercado del trabajo y de la tierra, comunidades asimiladas y ciclos de mestizaje concluidos, individuos que invocan los símbolos de identidades colectivas extintas. De ahí la impertinencia de soluciones homogéneas, y la conveniencia de imaginar patrones generales de integración, caracterizados por el derecho, individual y colectivo, y concretados en prácticas, acuerdos e instrumentos, originales y específicos en cada caso. En otros términos, más que artificios unitarios, requerimos de vías múltiples y flexibles; más que enriquecer con una propuesta "autonomista" la constante de superposiciones impuestas, requerimos vías ajustables que se adapten a las circunstancias, vías que reclaman desde la intensa acción compensatoria del Estado hasta la negociación de nuevas formas de interacción social. La responsabilidad del Estado y de los sectores modernos de la sociedad es irrenunciable.

11. La clave está en instaurar, con los instrumentos constitucionales comunes a todos los mexicanos, una nueva relación pluricultural en la cual las comunidades, los conjuntos de comunidades, los pueblos cobren la condición de sujeto; es decir, controlen su propia agenda y sean interlocutores dotados de medios y recursos propios. Y eso resultará de una actitud nacional de respeto y solidaridad activa, no de estrategias homogéneas. Consecuentemente, no se trata de inventar nuevas estructuras uniformes, sino de dar curso a una multitud de prácticas adaptadas, a cada circunstancia.

Precisemos las ideas: reclamamos soluciones nacionales, pero también específicas; necesitamos pertinencia sin exclusivismo; participación sin discriminaciones; justicia sin tonos tutelares o privativos. En consecuencia, requerimos de una reforma nacionalmente acordada y localmente cumplida. En este postulado, "nacionalmente" no significa el acuerdo interno de los poderes federales sino la agregación y la articulación de modalidades y matices diversos; "localmente" implica la participación concreta de los interesados. En lugar de una reforma privativa, de excepción, debe concretarse una política democrática y participativa que establezca y cumpla las formas de acceso de los colectivos indígenas, y en general de las comunidades agrarias al derecho nacional; de un procedimiento que permita, a cada comunidad, definir los alcances y elegir los medios para la instauración de nuevas relaciones de bienestar y progreso, pluriétnicas y pluriculturales.

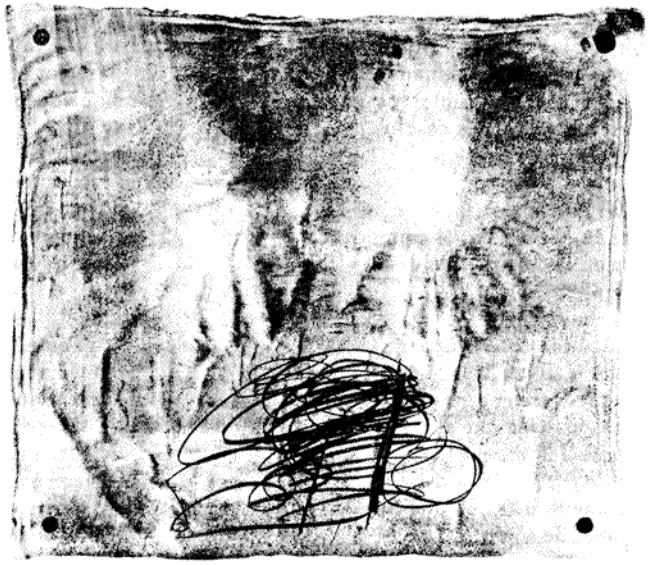
En principio, todos reconocen el marco de referencia común: el Estado nacional y la vigencia del orden político mexicano; es decir, la universalidad de los derechos, las garantías y libertades constitucionales. Una agenda verdaderamente radical exige reclamar que se cumplan la Constitución y los pactos que la sustentan; que se construya una estrategia viable y participativa que instaure en favor de todos oportunidades en principios iguales. En cambio, sobreponer al orden orgánico de la república constitucional un orden funcional de autonomías, estructuras y procedimientos indígenas *ad*

*hoc*, equivale a instaurar un orden privativo y centralizado, y a cancelar el principio de igualdad. Es paradójico postular la desigualdad jurídica como condición para alcanzar la igualdad jurídica. Las comunidades indígenas pueden y deben ejercer los derechos de la autonomía municipal o sus derivados, correspondientes a los ayuntamientos y delegaciones municipales, a los municipios o a las regiones donde se asientan; pueden y deben ejercer los derechos colectivos que reconocen los artículos 4 y 27 constitucional; y pueden y deben hacer valer los derechos y las garantías constitucionales para acceder a la justicia común a todos los mexicanos y de la cual están con frecuencia excluida. Es igualmente importante pasar del orden constitucional simbólico al orden constitucional real, de los pactos míticos a los pactos vinculatorios y cumplidos. La educación, la salud, el empleo productivo, el bienestar de las comunidades indígenas puede y debe ser objeto de acciones compensatorias sistemáticas y decididas. La teoría constitucional mexicana ha acogido los conceptos de pacto colectivo en las relaciones de trabajo y de derecho colectivo en el ámbito agrario. Por ello, la agenda sobre la cuestión indígena puede y debe iniciarse con la demanda de cumplir las fracciones VII y XX del artículo 27 constitucional.

12. Las políticas públicas representan formas de acción que pueden responder a estas cuestiones de manera imaginativa, flexible y variada. Definidos sus alcances, comprometidos los recursos y los instrumentos para acometerlas y legalmente consolidadas, las políticas públicas deben resultar de la instauración de formas específicas de interlocución y como respuesta a problemas propios y originales. En todo caso, la comunidad es el sujeto colectivo por excelencia. La disposición y la capacidad de las comunidades indígenas de integrarse a los procesos nacionales es muy desigual. Ningún concepto de autonomía debe perpetuar la exclusión y la marginación. Complementariamente, ninguna doctrina de la integración es admisible, si en la práctica postula la consolidación del carácter de objeto de las propias comunidades. Contamos con la experiencia concreta de ambos extremos. Todos conocimos con sorpresa las votaciones "autónomas" de las comunidades de los Altos de Chiapas, con resultados cercanos al 100%. Todos conocimos, en el mismo cuadro, la acción de las organizaciones campesinas oficiales.

Cualquiera que sea el estatuto que se adopte, la desigualdad y la pobreza son reales. Aliviarlas y superarlas hace indispensable, por una parte, adoptar y cumplir políticas públicas compensatorias, redistributivas y remediales y, por la otra, poner en obra estrategias de transformación productiva viables, sostenidas y duraderas.

Ambas líneas de acción cuestan, económica y políticamente. Es inexcusable posponerlas. Entre tanto, propongo que en el ámbito rural los comités de escuela administren los recursos educativos locales, que los comités de los Centros de Salud hagan lo propio, que los recursos del Ramo XXVI dependan de las decisiones de los colectivos; que la representación indígena se inserte en las formas territoriales constitucional y legalmente previstas como el municipio, por ejemplo. Problemas locales, localmente identificados, localmente resueltos y localmente controlados, en el marco del derecho nacional, ejemplifican formas de "autonomía" y de "integración" reconciliadas y al alcance de la mano. Expresan la voluntad de cumplir el pacto entre los mexicanos. Nos unen. Más aún, proporcionan a los indígenas medios para mejorar su suerte y controlar su destino. De eso se trata, ¿o no?



Apparitions *(Variations, VI) 1984*