

**Forum of Federations**

700-325 Dalhousie Street  
Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada  
Tel.: (613) 244-3360 Fax: (613) 244-3372  
www.forumfed.org  
Email: forum@forumfed.org

**Forum des fédérations**

700-325, rue Dalhousie  
Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada  
Tél.: (613) 244-3360 Téléc.: (613) 244-3372  
www.forumfed.org  
Courrier électronique : forum@forumfed.org

**FORO INTERNACIONAL DE FEDERALISMO  
TALLER 4. AUTONOMÍAS Y FEDERALISMO**

*AUTONOMIA Y ETNIA*

XOCHITL GALVEZ RUIZ

Titular de la Oficina de Representación para el  
Desarrollo de los Pueblos Indígenas  
Presidencia de la República

Veracruz, Veracruz  
16 de noviembre de 2001

Inicio agradeciendo a los organizadores de este importante Foro la oportunidad que me han brindado de participar en sus discusiones y análisis, toda vez que la cuestión de las autonomías constituye hoy un factor central en la definición de la relación entre los estados y las sociedades nacionales; y con las minorías de cada país. Es en este contexto en el que quiero ubicar mi intervención sobre la construcción de un nuevo federalismo en sociedades pluriétnicas y con prácticas y demandas autonómicas.

Actualmente, es imposible negar la importancia que ha cobrado el debate sobre las relaciones entre los distintos niveles de gobierno que constituyen el sostén de las políticas públicas y de los proyectos de nación, democracia, desarrollo y bienestar.

En ese marco, el análisis de los tres temas propuestos: autonomía y nación; autonomía y región; y autonomía y etnia, no sólo expresan la necesidad de llegar a un acuerdo sobre el significado e impacto de los procesos autonómicos y sus vínculos con las instituciones y las políticas públicas, sino que se requiere también una reflexión crítica, de aprendizaje, sobre las relaciones históricas y actuales entre nación, región y etnia. Desde la perspectiva de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas estos análisis son indispensables para la construcción

de marcos incluyentes y atentos a las especificidades culturales y a las demandas y prácticas autonómicas de los propios pueblos indios.

En el contexto específico de México estamos en presencia de dos escenarios en constante vinculación: por un lado, el ámbito definido por los niveles de gobierno - federal, estatal y municipal- y, por otro, los alcances de las autonomías.

Mucha de la confusión en el debate sobre las autonomías en nuestro país deriva de la idea de que los indígenas sólo actúan y son identificables a nivel de lo local originario, y de que lo étnico sólo se manifiesta y se reconoce en el espacio de la comunidad. Esta interpretación constituye un cuerpo de conceptos derivado directamente del indigenismo integracionista que fue predominante como política de Estado en México y en numerosos países de América Latina.

En esa concepción, lo *étnico* se asocia al concepto de una *comunidad* aislada, remota, monolingüe, refractaria al cambio, al progreso y al desarrollo. Hoy todavía son muchas las interpretaciones vigentes dentro de las discusiones sobre la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas que en el discurso combaten al indigenismo integracionista pero reproducen sus nociones de lo étnico como comunidad.

Pese a estas diferencias conceptuales y políticas, lo cierto es que cada comunidad efectivamente se comporta como generadora de solidaridad y de lealtades, como referente básico de la identidad residencial y de la participación social y cultural, que en la relación de paisanos estrecha los lazos de pertenencia y reciprocidad entre individuos y colectivos indígenas.

En el caso de los pueblos indios de México, la filiación lingüística, la comunidad cultural y la pertenencia a un mismo territorio son tres factores que construyen las lealtades étnicas y el modo en que se expresan las prácticas autonómicas y los reclamos de autonomía. Ese referente aunque todavía insuficiente para explicar las propuestas y las aspiraciones autonómicas planteadas por los pueblos indígenas.

Sin duda, lo que explica la demanda por la autonomía de los pueblos indígenas no es sólo su situación de pobreza, marginación y atraso, sino también su condición colonial; es decir, el reconocimiento de una herencia histórica de discriminación, despojo y abuso que ya no puede ni debe aceptarse. Asimismo, el reconocimiento de que las prácticas propias de organización social, administración de los recursos y las relaciones colectivas y reproducción de los lazos de identidad han sido los elementos que han permitido la sobrevivencia de los pueblos indígenas como entidades culturales diferenciadas. A estos mecanismos de cohesión e identidad social es lo que hemos llamado prácticas autonómicas.

Desde esta misma perspectiva, el reclamo por la autodeterminación y por la conformación de un marco adecuado para el desarrollo de procesos autonómicos se plasma como anhelo de lograr el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos y

colectivos y de alcanzar un desarrollo económico autosuficiente. En este sentido, la visión indígena de la autonomía establece que sólo con la ruptura de las asimetrías que han perpetuado las situaciones de marginalidad, miseria, discriminación y vulnerabilidad podrá lograrse un ejercicio cabal de la autonomía.

Así, desarrollo autónomo equivale -según esta amplia y, a mi juicio, legítima concepción de autonomía- a un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida, a un ejercicio cabal de los derechos individuales y colectivos y a la posibilidad de reproducción material, social y cultura; para los colectivos indígenas.

Pero, en este marco, el espacio geográfico de la comunidad indígena es un elemento débil y vulnerable. Nuestras economías regionales y una visión constructiva del desarrollo requiere reconocer los vínculos entre comunidades y mercados, entre productores y consumidores, entre espacios económicos diversos. Es allí en donde se abre la perspectiva de las autonomías regionales, no entendidas como un nivel administrativo más -que sería poco útil en el manejo de la cuestión pública-, sino como un elemento de integración y de vinculación entre las comunidades rurales indígenas y los macro-espacios de la economía nacional y global. Diversas formas de asociación de comunidades y municipios, el manejo adecuado de recursos naturales y económicos para beneficio de los propios pueblos indígenas, la distribución racional de recursos y la planificación de las inversiones y la infraestructura con participación de los interesados, etcétera; -todo ello apunta hacia una nueva definición de lo autonómico que tendrá que rebasar el ámbito meramente comunitario para integrarse a la dinámica de la gobernabilidad regional, municipal, estatal y nacional. Este es un debate que apenas se ha perfilado ligeramente en México, pero que es necesario plantear abiertamente para hacer justicia a las aspiraciones legítimas y los derechos humanos de los pueblos indígenas.

El otro factor a ser tomado en cuenta para la construcción de un nuevo federalismo que considere la multiculturalidad y los espacios para el ejercicio autonómico se refiere a las políticas, ya no indigenistas, sino de la nueva relación entre el Estado y sus instituciones y los pueblos y organizaciones indígenas.

En respuesta a la demanda de construir esa nueva relación, proponemos que ésta se fundamente en los siguientes principios:

1. El fomento del diálogo, el consenso y la interacción entre culturas, como base de las relaciones entre los pueblos indígenas y de éstos con el conjunto social.
2. El respeto a la diversidad, identidad y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.
3. Equidad e igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas respecto a otros sectores de la población.

4. Inclusión de los pueblos indígenas en los procesos del desarrollo nacional como ciudadanos plenos y culturalmente identificados.

5. Transparencia en la toma de decisiones gubernamentales y en el manejo de los recursos públicos destinados al desarrollo de las regiones indígenas

Este tema constituye un referente esencial para el debate, ya que las políticas indigenistas marcaron tanto las estrategias generales de la intervención estatal como la arquitectura de las instituciones y las zonas de exclusión.

De acuerdo con Rodolfo Stavenhagen, "la política indigenista de corte integracionista significaba de hecho la desaparición de los pueblos indígenas de México... Lo que no había logrado la Colonia ni la República independiente ni la Reforma y el porfiriato, lo lograrían los gobiernos de la Revolución a través del enfoque integral antropológico del cambio cultural; dirigido. No se cuestionó, durante mucho tiempo, la justificación moral o filosófica de esta postura. Todo se justificaba en nombre del progreso y del desarrollo, de la unidad nacional y del bienestar de los propios indígenas, pero en última instancia por razones de Estado. Años más tarde esta postura sería calificada de etnocida, término que hoy día se refiere a toda aquella política deliberada tendiente a destruir la identidad étnica y cultural de un pueblo y su posibilidad de reproducirse como tal."

Un factor más que habría que tener en cuenta para este debate es el conjunto de variables que aporta la diversidad y sus nexos con las actuales dinámicas mundiales, nacionales, regionales y locales. Para todos es claro que hoy vivimos en un mundo -y en un país- en el que la diversidad es una consecuencia . de la pluriculturalidad.

Ciertamente, existen otro tipo de diversidades ligadas al desarrollo económico nacional o regional, a las potencialidades de las entidades federativas, a la riqueza o pobreza de los municipios. Tenemos diversidades asociadas al desarrollo de; norte y al subdesarrollo del sur; diversidades estatales o regionales marcadas por la condición de frontera o de zonas en las que se localizan recursos estratégicos para el país; e incluso otras más resultado directo de situaciones históricas, condiciones geográficas o relaciones particulares entre el Estado y los pueblos. Todas estas diversidades afectan de manera diferencial al mundo indígena que aparece así en su dimensión nacional atravesada por particularidades regionales o locales, generalmente, de manera desventajosa.

En la Conferencia Internacional de Federalismo, organizada por este mismo Foro en Mont Tremblant, Canadá, en 1999, se examinó el tema de la descentralización a través de aspectos como el de la equidad y se concluyó que las estrategias de reconversión o reestructuración del Estado deben tener en cuenta, precisamente, su impacto diferencial; en vistas de la condición diversa de los grupos y estratos sociales en el marco de las naciones.

Para el caso de la construcción de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, lo anterior se traduce en la necesidad de que las políticas que se instrumenten para el efecto consideren de manera central, la composición pluriétnica y las especificidades locales y regionales. Esto derivaría, por otra parte, en la posibilidad de también construir espacios concretos para el reconocimiento de las prácticas autonómicas de los pueblos indígenas.

Si nos remitimos a un análisis de desempeño de las distintas entidades federativas en México -en sus diferentes niveles de gobierno-, realizado tanto desde las dependencias públicas como a partir de las organizaciones indígenas, se observa un comportamiento desigual.

Por ello, descentralizar y reestructurar las instituciones federales, lograr el traspaso de programas o proyectos, definir la asignación y las prioridades del gasto o impulsar la capacidad de materializar decisiones autónomas a nivel de los ayuntamientos, depende en buena medida, de estas variables históricamente constituidas.

Con lo anterior me refiero tanto a la forma en que cada estado o municipio percibe y atiende la condición de sus pueblos indígenas como a un problema más amplio, estructural, al que los pueblos indios aportan modalidades de organización, redes sociales, estrategias productivas, matrices culturales, rezagos y potencialidades.

Los debates de este Foro Internacional de Federalismo coinciden con una etapa en la que el gobierno de México explora nuevos senderos para el cambio político, económico, social e institucional en el marco del proceso democrático. Se busca reconstruir y redefinir, junto con los pueblos y organizaciones indígenas, el desarrollo indígena y sus prioridades; la plena vigencia de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indios. Sin duda, estamos frente al reto y la tarea de construir esas vías para dotar al Estado de una nueva política hacia los pueblos indígenas que incorpore la diferencia, atienda la desigualdad y responda a las aspiraciones ciudadanas de ejercicio de la autonomía dentro de los pueblos indígenas.

Para ello el nuevo federalismo debe plantearse algunos principios operantes:

*La transversalidad*, entendida como eje de una política que incorpore intersectorialmente la problemática indígena.

*La multiculturalidad*, entendida como otro eje rector que permita diseñar intervenciones estatales diferenciadas y específicas para la atención de la diversidad, la diferencia y la desigualdad que presentan los pueblos indígenas; y

*La inclusión plural* de los pueblos y organizaciones -indígenas en el diseño de estas acciones y, especialmente, en la construcción de espacios de participación y reconocimiento para el ejercicio ciudadano, individual y colectivo, de los pueblos indígenas.

Sin embargo, queda aún pendiente por responder -en el contexto de la nueva relación que quiere construirse entre el Estado y la sociedad nacionales y los pueblos y organizaciones indígenas-, la definición de los ámbitos de competencia de la Federación, de los estados y de los municipios, para fomentar el traspaso de funciones y el apoyo y reconocimiento de los procesos autonómicos.

En el contexto nacional, el sentido de los últimos acontecimientos alrededor de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas subraya la urgente necesidad de pensar estos problemas en el marco de un nuevo proyecto de nación.

Profundizar en el análisis de los conceptos de Estado, nación, autonomías, etnias, pueblos e identidades está lejos de ser un ejercicio especulativo o retórico. En cambio, forma parte necesaria de la definición de posiciones e instrumentos para reconocer el ejercicio autonómico y sus ámbitos de acción, así como las competencias federales en la interlocución con los pueblos y organizaciones indígenas.

El nuevo y necesario federalismo no puede prescindir de este debate. Y este debate no puede prescindir de ninguno de los actores sociales.

Pensemos, pues, ese nuevo y necesario federalismo con generosidad y un cabal sentido de la historia. De no hacerlo se repetirían las fórmulas estériles, las victorias episódicas y las institucionalidades excluyentes. Y esto sería seguir dando la espalda al legítimo reclamo de inclusión de los pueblos indígenas.