

---

# Percepción social de las reformas constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas: México y Ecuador

LAURA BEATRIZ MONTES DE OCA BARRERA\*

Perfiles Latinoamericanos 27  
Enero-Junio 2006

**107**

## Resumen

En este artículo se analiza, de forma comparativa, las percepciones sociales y los impactos políticos de las reformas que, en materia indígena, se han suscrito durante los últimos años en México y Ecuador. Estas percepciones e impactos contrastan, pues en el caso mexicano se juzga a la reforma como un fracaso mientras que en el ecuatoriano como un logro. Para abordar el tema se comparan los procesos legislativos y los textos constitucionales reformados así como las reacciones que tuvo la sociedad civil. El resultado de la investigación concluye que si bien existen distinciones en los productos legislativos, el entendimiento sobre la desaprobación/aprobación de tales reformas debe incluir, además, un análisis sobre los elementos del entorno político y de la conformación del capital social indígena.

## Abstract

This paper analyzes, in a comparative way, the social perceptions and the politic impact of last years' indigenous constitutional reforms in Mexico and Ecuador. These perceptions and impact differ because in Mexico constitutional reform has been seen as a failure but in Ecuador it has been seen as an achievement. To analyze these cases we compare legislative processes, constitutional products, and reactions of civil society. The outcome of this investigation indicates that whether there are distinctions between each reform, to understand the disapprobation /approbation perceptions we also have to analyze issues of political environment and conformation of indigenous social capital.

*Palabras clave:* reformas constitucionales, capital social indígena, Estado–nación, análisis comparativo, reconocimiento de derechos indígenas.

*Key words:* constitutional reforms, indigenous social capital, comparative analysis, indigenous rights and nation-state politics of inclusion.

---

\* Maestra en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

## Introducción

### Antecedentes

**L**

a historia política del período 1980–2000 en México y Ecuador, como en otros países latinoamericanos,<sup>1</sup> se caracterizó por la modificación de sus constituciones con el fin de cambiar la relación Estado–sociedad indígena. Dicha relación, a partir de distintas etapas, ha estado marcada por la exclusión, marginación, devaluación y estigmatización de la sociedad indígena respecto del resto de la sociedad y en relación con las organizaciones políticas que integran el Estado–nación.<sup>2</sup>

Desde las estrategias de asimilación, aculturación e integración que pretendían eliminar a los indios para conformar una “moderna” nación homogénea, la *política indigenista* de finales del siglo XX se encontró frente a frente con un fenómeno que cambió la errada perspectiva que se tenía de la población indígena: el *indianismo*. Es decir, el conjunto de estrategias de organización y movilización que los pueblos indígenas generaron para reclamar una justicia social que les permitiera decidir como *sujetos* su devenir histórico (dejando de ser concebidos como objetos). Esto es, que tuvieran la oportunidad de participar, desde su particularidad cultural, en la toma de decisiones políticas, sociales y económicas de los países en los que habitan. Ejemplo de ello es la formación de organizaciones civiles como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y su brazo político el Movimiento Plurinacional Pachakutik–Nuevo País; así como la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), asociación civil mexicana que en 1999 se conforma como Agrupación Política Nacional (APN) para ampliar su presencia política en las elecciones federales del año 2000. O bien de movilizaciones armadas como el Levantamiento Indígena de 1990 en Quito, Ecuador y, en México, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el primero de enero de 1994.

Esta movilización social, con carácter etnicista,<sup>3</sup> comenzó a erosionar los estigmas y estereotipos del tipo “atrasados”, “flojos”, “ignorantes” o “sucios” que, desde la Colonia, se mantenían sobre los indígenas. Ello porque, en muchos casos, la sociedad

<sup>1</sup> Como la de Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia, Costa Rica o Guatemala, por mencionar algunos.

<sup>2</sup> *Estado* aquí es considerado como una organización política que cohesiona y coordina sus numerosas agencias de gobierno (burocracia, cortes, ejército) y determina la acción de otras organizaciones (partidos políticos, organizaciones civiles) (Migdal, 1988). Esta organización política se construye socialmente mediante un proceso de conformación nacional (*nation-building*), dando lugar a un estado–nación (Smith, 1988); es decir, a la relación del Estado con la sociedad.

<sup>3</sup> Fomentando la reivindicación de las diferencias étnicas y la igualdad de oportunidades de participación política, social y económica; con lo que se conjuntan demandas “materiales” (recursos materiales) e “idealistas” (identidad colectiva), (Selverston–Scher, 2001).

indígena (como lo demuestran ésta y otras investigaciones) ha sido la promotora de cambios políticos que impulsan el desarrollo nacional y la democratización política (Selverston–Scher, 2001; Van Cott, 2000).

En este contexto socio–político es que en Ecuador, a finales del siglo pasado (1998), y en México, a principios del siglo XXI (2001), se llevaron a cabo reformas constitucionales que pretendían incluir las demandas de la creciente movilización indígena y así reconocer los derechos de estos pueblos. Sin embargo y de manera general, se pueden plantear dos posturas en torno a la percepción social y el efecto político de tales reformas:

- A. Aquella que aprueba las reformas constitucionales (percepción social positiva) al considerarlas elementos que contribuyen al proceso democratizador—ampliación de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales— (impacto político).
- B. Aquella que repreeba tales reformas (percepción social negativa) al considerarlas como elementos que en apariencia intentan contribuir en la democratización de los derechos, pero que, en realidad, son un retroceso en la inclusión de los mismos (impacto político).

En este análisis, como planteamiento hipotético, se puede argumentar que existen dos percepciones sociales *distintas y opuestas* sobre el reconocimiento constitucional de derechos indígenas en México y Ecuador. En Ecuador la promulgación de la Constitución de 1998 es percibida de manera positiva (A) porque reconoce por vez primera:

- Derechos colectivos de los pueblos indios y de las comunidades afroecuatorianas como parte del Estado.
- Regímenes especiales de administración territorial.<sup>4</sup>

En México, por el contrario, la reforma de 2001 es percibida negativamente (B) y criticada porque:

- Sólo reconoce la libre determinación como derecho individual y no como una capacidad de los pueblos como entidades colectivas de derecho.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> En palabras de la ex diputada Nina Pacari: “La Asamblea Nacional Constituyente de 1998 reconoció por primera vez los derechos colectivos de los pueblos indios y de las comunidades negras como parte del Estado (artículo 84) y a los regímenes especiales de administración territorial (artículo 85): <http://rebelion.org/sociales.htm>

<sup>5</sup> En la reforma de 1992 se reconoce por vez primera la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas, mencionando de manera general la garantía para que los integrantes de los pueblos tuvieran un efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, con lo que se dejaba abierta la puerta para diversas interpretaciones. Pero en la reforma de 2001, se construye esta generalidad, aspecto que es asumido por los actores sociales como restrictivo y contrarreformista.

- Relega su regulación a las leyes y constituciones de las entidades federativas, dejando su práctica en suspenso.
- “No responde en absoluto a las demandas de los pueblos indígenas de México” (palabras del Comité Clandestino Revolucionario del EZLN, Comunicado del 29 de abril de 2001).

Pero qué elementos explican estas dos posturas. ¿Acaso son las reformas y los procesos constitucionales tan diferentes como para generar percepciones sociales opuestas? O más bien esto se relaciona con el contexto socio-político en el que se generaron y del cual, incluso, son producto. Para responder esta pregunta, en este artículo se presentan un análisis comparativo con carácter sincrónico del proceso legislativo de las reformas constitucionales (la promulgación ecuatoriana y la enmienda mexicana), y del contenido de cada una, así como el análisis diacrónico y el contexto socio-político en el que dichos cambios se desarrollaron.

#### Reconocimiento constitucional de la diversidad étnico-cultural: factores y contexto internacional

De manera general se puede decir que, al finalizar el siglo XX, se conjugaron factores políticos, económicos y sociales que facilitaron la consolidación del indianismo —o lo que otros autores llaman la “cuarta ola” de movilización indígena—,<sup>6</sup> cuestión que detonó los cambios en las estructuras políticas de los Estados, en sus Constituciones y/o en sus organismos gubernamentales.

Dentro de los factores políticos se puede mencionar el proyecto decimonónico de construcción nacional (que pretendía la homogeneización de la sociedad culturalmente diversa), así como el intento modernizador (s. XX) basado en la “desindianización”<sup>7</sup> (y su consecuente exclusión y marginación de sectores indígenas que resistieron tal cambio social inducido). Los efectos de estos factores han sido la concientización social y política que propició la movilización social (civil o armada) y la formación de organizaciones a finales del siglo XX.

<sup>6</sup> “La ‘primera ola’ tuvo lugar en el siglo XVI, poco después de la Conquista; la ‘segunda ola’ ocurrió durante el régimen borbónico, a finales del siglo XVIII; la tercera durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX; y la ‘cuarta ola’ comenzó en la década de los setenta y está aún vigente”, (Trejo, 2000: 206).

<sup>7</sup> En el discurso modernizador mexicano y ecuatoriano de los siglos XIX y XX existen elementos que definen a la población indígena como el obstáculo para el desarrollo nacional por lo que se debía aculturarla mexicanizándola o ecuatorianizándola.

El rubro *factores económicos* corresponde al cambio de modelo de desarrollo económico (reformas estructurales de los ochenta–noventa) con lo que se ha intentado propiciar la producción agrícola a gran escala, dejando sin oportunidad productiva a pequeños productores campesinos e indígenas, quienes además se enfrentan a la disminución del gasto público estatal. Esto ha ocasionado un recrudecimiento de la pobreza en el campo mexicano y en el ecuatoriano, lo mismo que una mayor polarización social.<sup>8</sup> Tal situación ha propiciado la búsqueda de nuevas “estrategias de sobrevivencia familiar” como la migración o el subempleo (Lustig, 1994), así como la organización y movilización social.

Finalmente los *factores sociales* relacionados con la consolidación del indianismo son la conformación de élites indígenas (instruidas en los planes educativos nacionales que pretendían “amestizarlas” pero que más bien lograron concientizarlas sobre su situación étnica y de clase), así como por la presencia de las iglesias Católica (Teología de la Liberación) y Protestantes que, en el intento por ganar adeptos, fomentaron la organización y cohesión social.<sup>9</sup> Estos factores (sociales) —conjugados con los otros dos— han contribuido a concebir la identidad como una vía para conseguir la reconstitución de los pueblos y la autonomía; lo cual a su vez trasciende las fronteras nacionales en organizaciones regionales (en los Andes, la Cuenca Amazónica o el territorio mesoamericano).

Como se aprecia en el Cuadro 1, estos factores son reforzados, por una parte, con la legislación internacional en derechos humanos y, por la otra, con la conmemoración, en 1992, de los “quinientos años de resistencia” ante la “invasión” española/latina/occidental. La *legislación internacional* en la materia se remonta hasta 1948 con la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con ello se sentaron las bases para que en 1969 entrara en vigor la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. En 1976 entró en vigor el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que se enuncia el derecho que todos los pueblos tienen para la libre determinación. Otros elementos del contexto internacional que contribuyeron

<sup>8</sup> Para el caso mexicano, Nora Lustig (1994) afirma que “la incidencia de la pobreza es mucho mayor en el sector primario y alcanza su pico en el sur y en el sureste” (260). Esto por la revaluación del peso entre 1989 y 1994, y la caída de los precios de los principales cultivos (el café y el cacao que en el mercado mundial cayeron un 70% entre 1984 y 1992). Para el caso ecuatoriano también se aplican estos argumentos ya que ahí los grandes poderes oligárquicos, tendientes a las reformas estructurales, concentran la producción y el capital agrícola.

<sup>9</sup> Esto pese a los conflictos comunitarios que surgieron, con los que si bien se mermó la cohesión en el interior de las comunidades indígenas también se fomentaron otros espacios de solidaridad y unidad. En México con la convergencia de la Teología de la Liberación, el maoísmo y la etnicidad se construye el “sentimiento comunitario de los colonos selváticos de las Cafañadas” en Chiapas (Leyva y Franco, 1996). En Ecuador se puede mencionar el caso de una de las primeras organizaciones indígenas establecida con apoyo de misioneros salesianos: la Federación de Centros Shuar en la Amazonía (Selverson–Scher, 2001).

en la consolidación del indianismo fueron: 1) La discusión de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); 2) La conformación en 1982 del Grupo de Trabajo sobre Población Indígena en la ONU; 3) La Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, presentada en 1992; y 4) El establecimiento, en abril de 2000, de un Foro Permanente para las cuestiones indígenas en el Consejo Económico y Social de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Stavenhagen, 2000).

Asimismo, la *celebración del quinto centenario del “Descubrimiento de América”* situó en plena actualidad la temática indígena, proporcionando una nueva recapitulación en torno al sentido de la historia de América. Con ello se emprendió un proceso de crítica y reflexión desde el punto de vista de las sociedades oprimidas, conformándose un conflicto relacional<sup>10</sup> en pugna por el “poder cultural” para definir un proyecto de nación (Gómez, 2004).

En suma, la conjunción de tales factores, enmarcados en un contexto internacional favorable a la defensa de los derechos humanos, generó una transformación en la relación de los Estados (políticas indigenistas) con las demandas de sus poblaciones indígenas (indianismo).

**Cuadro 1**  
**Factores del reconocimiento de la diversidad étnico–cultural**

Contexto internacional	Factores políticos	Factores económicos	Factores sociales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos humanos</li> <li>• Conmemoración de 1992</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto monista de nación</li> <li>• Modernización inadecuada (excluyente)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio de modelo de desarrollo económico</li> <li>• Producción agrícola a gran escala</li> <li>• Disminución de gasto público y de oportunidades de desarrollo económico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de elites intelectuales indígenas (educación bilingüe)</li> <li>• Conflictos entre iglesias</li> </ul>
↓ E f e c t o s ↓			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Movilización indígena</li> <li>• Concientización social</li> <li>• Promoción del derecho a la diferencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concientización social y política</li> <li>• Movilización política (armada y pacífica)</li> <li>• Conformación de organizaciones indígenas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polarización en el campo</li> <li>• Búsqueda de nuevas estrategias de sobrevivencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganización social (cohesión étnica)</li> <li>• Nuevos signos identitarios como lucha política</li> <li>• Búsqueda de nuevos canales de lucha (transnacional)</li> </ul>

<sup>10</sup> Es decir, un conflicto de carácter dinámico y cultural que abarca la esfera de la formación de significado. Este conflicto surge en torno a la desaprobación de la reforma afectando la estructura de dominación cuyos mecanismos de desigualdad “generan y mantienen la pobreza” en el país (Melucci, 1999: 18).

### Análisis comparativo: esbozo metodológico

México y Ecuador son dos casos del espectro latinoamericano que demuestran cómo se ha modificado la relación del Estado con los pueblos originarios, dentro del proceso democratizador. Ambos se caracterizan por tener una importante presencia indígena, aunque por su amplitud territorial en el caso mexicano ésta se encuentra concentrada en regiones específicas.<sup>11</sup> De igual modo, ambos se inscriben en un proceso de lucha indígena que ha propiciado reformas constitucionales e institucionales en la estructura del Estado. Tales reformas, favorables al reconocimiento de derechos indígenas, (en el caso ecuatoriano enmarcadas en la promulgación de una nueva Constitución y en el mexicano en una enmienda a la Constitución de 1917)<sup>12</sup> sin embargo, tuvieron percepciones sociales y efectos políticos diversos. Para ello se recurrió a la metodología comparativa, específicamente al “método de la diferencia” de J.S. Mill (1917), el cual nos permite contrastar dos casos similares que se distinguen por sus resultados.<sup>13</sup> Los ejes que guiaron esta comparación fueron:

1. Reconocimiento de derechos e incorporación de demandas indígenas en los textos constitucionales.<sup>14</sup>
2. Participación indígena en los procesos legislativos.
3. Relación del Estado con la sociedad indígena.

El primer eje se ubica en el nivel de formación de significados y los otros dos se sitúan en un nivel analítico histórico del contexto socio-político. De éstos se dará cuenta en los siguientes apartados.

En la comparación constitucional, se cuantifica la mención o no, en los textos constitucionales de los derechos indígenas (culturales, sociales, políticos y económi-

<sup>11</sup> Esta diferencia en la amplitud territorial está además marcada por dos tipos de gobierno, uno central y el otro, al menos formalmente, de tipo federal.

<sup>12</sup> Esta diferencia *a priori* entre ambos procesos legislativos, (promulgación ecuatoriana y enmienda mexicana) es considerada en este análisis, dimensionando en su grado justo las diferencias encontradas en el contenido constitucional o en el proceso legislativo. Esto es, otorgándole no un valor absoluto sino relativo (por el carácter del proceso mismo) a cada diferencia/similitud hallada.

<sup>13</sup> John S. Mill plantea que el “método de la diferencia” es útil para el análisis de casos en los que los resultados son diferentes. En esta investigación, el resultado o variable dependiente que interesa analizar es distinta: la percepción social de fracaso frente a la de éxito de las reformas constitucionales en materia indígena en México y Ecuador, respectivamente.

<sup>14</sup> Los textos constitucionales fueron consultados en la Comisión Nacional de Derechos Humanos–CNDH, 1999 así como en la *Base de Datos Políticos de las Américas* (<http://georgetown.edu>).

cos)<sup>15</sup>, y se analiza, además, su contenido mediante 19 variables y 56 indicadores.<sup>16</sup> A partir de ello se comparan ambos textos constitucionales destacando las diferencias y semejanzas para después contrastarlos con las opiniones de los actores sociales involucrados (intelectuales y líderes de organizaciones). Por otra parte, se contrastan las diferencias y similitudes entre los procesos de negociación que antecedieron ambas reformas constitucionales. Finalmente, esta comparación se complementa con un esbozo histórico sobre la forma en que se ha modificado la relación del Estado con la sociedad indígena.

### **Análisis de los procesos de reforma constitucional**

#### **Sobre las historias constitucionales**

La historia constitucional ecuatoriana, a diferencia de la mexicana —que en 1917 ya declaraba (al menos formalmente) la igualdad de todos los mexicanos ante la ley—, está marcada por la exclusión explícita de la sociedad indígena en relación con el estado–nación, esto, por no conceder la ciudadanía (formulada básicamente sobre el derecho al voto) a todo ecuatoriano mayor de edad. No fue sino hasta 1978 que se postuló el voto universal, ya que anteriormente estaba negado a los analfabetos (que en su mayoría eran indígenas).

La Constitución de 1830 de Ecuador, cuyo territorio estaba integrado a la Gran Colombia, estipulaba que: “Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indios, excitando su ministerio de caridad a favor de esta clase inocente, abyecta y miserable [...]” (Clavero, 2000: 29). La relación del Estado con la sociedad indígena, sin embargo, se modifica en 1835, con la primera Constitución de un Ecuador ya separado de la Gran Colombia, cuando “se prefiere el silencio para mantener intocada la situación” (Clavero, 2000: 29). Las constituciones ecuatorianas de 1906 y 1929, por el contrario, promulgaron la “protección a la raza india en orden a su mejoramiento en la vida social” y “para la contratación de misiones extranjeras” (Clavero, 2000: 34).

<sup>15</sup> Los derechos culturales abarcan aquellos referentes a la identidad y la diferenciación cultural sin discriminación. Los derechos sociales son aquellos referidos a “la seguridad y a un mínimo bienestar económico” (Marshall, 1998), tal sería el caso de la satisfacción de las necesidades básicas como salud, trabajo, alimentación, vivienda y educación. Los derechos económicos son el complemento de los sociales, ya que permiten al sujeto mejorar su condición de vida (desarrollo económico) a partir del manejo de recursos naturales, materiales y humanos. Los derechos políticos corresponden a la participación en el ejercicio del poder político (Marshall, 1998) o lo que, en palabras de Migdal (1988), sería la oportunidad de incidir en la organización política del Estado y en su control social.

<sup>16</sup> En una matriz comparativa se analizaron los textos constitucionales de ambos países a partir de 19 variables y 56 indicadores, que pueden consultarse en el Apéndice 1.

En 1978 se promulga una nueva Constitución. En ella, con tintes integracionistas, se reconoce la existencia de “lenguas aborígenes” como parte de la “cultura nacional” y se postula la educación bilingüe en zonas de predominante población indígena. Con ella también se les dio el voto a los indígenas, pero se les “seguía tratando como menores de edad” (<http://anipa>). Un cambio significativo en la historia constitucional ecuatoriana ocurre en 1998, cuando una Asamblea Nacional Constituyente (a partir de las propuestas de la sociedad civil organizada) reconoce por primera vez los derechos colectivos de indígenas y negros. Este acontecimiento significó una transformación en la relación del Estado con la sociedad indígena ya que la negociación constitucional recoge las demandas que, hacía varios años —desde 1990—,<sup>17</sup> había elaborado la sociedad indígena organizada.

Para el caso mexicano, antes de la Constitución de 1917, la mayoría de las constituciones estatales y las federales de 1854 y 1857 suspenden los derechos ciudadanos de los indios por ser “sirviente doméstico” o por analfabetismo. Con la Revolución Mexicana se inaugura un nuevo capítulo constitucional en el que se plasma formalmente la igualdad de todos los mexicanos ante la ley (Constitución de 1917). Con ello, los indígenas debían “mexicanizarse” para alcanzar la posibilidad de tener los derechos ciudadanos. Esta relación del Estado con la población indígena es reforzada con las políticas nacional-indigenistas y no será sino hasta finales del siglo XX cuando se comience a modificar. En 1992, bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y con la dirección de la Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indígenas, del Instituto Nacional Indigenista (INI), se reformó la Constitución en dos sentidos. Uno, para reconocer la existencia de los pueblos indígenas: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” (Art. 4). El otro, reduciendo o cancelando las garantías de propiedad comunitaria (Art. 27), es decir, una “desamortización de comunidad que dejó en suspenso lo primero, el reconocimiento constitucional de derecho indígena” (Clavero, 2000: 38).

Tal medida generó inconformidad entre los grupos indígenas. Con el antecedente de distintos brotes guerrilleros y levantamientos armados que en diferentes partes del país y desde 1965 se confrontaron con el poder estatal,<sup>18</sup> en 1994 surge una “estrategia de autodefensa preventiva” (Trejo, 2004) y “reivindicativa” (Gutiérrez, 2004) con el EZLN, así como —aunque en menor medida—, en 1996, con el Ejército Popular Revolucionario.

<sup>17</sup> Específicamente, después del Levantamiento Indígena de junio de 1990, producto del fortalecimiento de la movilización indígena y campesina ante la inconformidad por el reparto de tierras de las Reformas Agrarias de 1964 y 1973 (Ayala, 1983).

<sup>18</sup> Los cuales tuvieron su “fase más intensa entre 1971 y 1977 y se supusieron desaparecidos durante los ochenta y principios de los noventa” (Pérez, 2000: 381).

Es entonces cuando comienza un *conflicto relacional* (Melucci, 1999) entre el Estado y la sociedad indígena y no indígena. Esto porque mientras ante los ojos de varios legisladores y gobernantes la llamada “Ley Indígena” retoma íntegramente las demandas de los pueblos indígenas —de los Acuerdos de San Andrés (ASA) y la Ley de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)—; ante los ojos de las organizaciones indígenas y otros sectores de la sociedad civil, con dicha ley, la palabra y el sentir indígena “sólo han servido para burla y escarnio de los poderosos” (<http://cni>). Así, mientras los legisladores construyen un significado positivo de la reforma, la “sociedad civil” la critica por considerarla ilegítima (percepción social negativa). Esta distinta formación de significado se puede ilustrar también con las otras iniciativas de reforma constitucional como la del Partido Acción Nacional (PAN) y la del Verde Ecologista, las cuales difieren en sus contenidos y estructura pero asumen “su congruencia con los ASA”.<sup>19</sup>

En esto consiste la divergencia de los casos aquí analizados y aquí es donde se puede preguntar: ¿por qué en Ecuador se construye una percepción social positiva y en México otra más bien negativa sobre la reforma en materia indígena? En los siguientes apartados se presentan algunos elementos que contribuyen a contestar esto.

### Enmienda constitucional en México

La reforma constitucional mexicana en materia indígena se realizó en un contexto político en el que un partido de oposición ganó las elecciones presidenciales de julio de 2000, dejando atrás el monopolio político que el partido oficial había mantenido durante más de setenta años. Este acontecimiento generó alrededor de la figura del presidente electo, Vicente Fox Quesada, amplias expectativas de cambio. Una de ellas se relaciona con la resolución del conflicto entre el Estado y la sociedad indígena (específicamente con el EZLN). Como parte de la intención para resolver tal enfrentamiento, que como se sabe eclosionó en enero de 1994 (aunque tiene sus orígenes en un amplio proceso de discriminación, exclusión y marginación), el presidente Fox envió al Congreso de la Unión una “Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Indígena” como respuesta a su anterior ofrecimiento o “empeño de la palabra”.<sup>20</sup> En ella, el Presidente retoma íntegramente la iniciativa de la COCOPA para “convertirla en una propuesta de reforma constitucional” (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República–IILSR, 2002: 242).

<sup>19</sup> Ello puede denotar que tales acuerdos “son susceptibles de diversas interpretaciones” (Cossío, *et al.*, 1998).

<sup>20</sup> En palabras del presidente: “He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país” (IILSR, 2002: 243).

Fue a partir de esta iniciativa enviada por el Ejecutivo que se realizaron, en marzo de 2001, reuniones de trabajo en las que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas *escucharon* “a los dirigentes de diversas organizaciones indígenas de todo el país, así como las opiniones de académicos y expertos en el tema y, naturalmente, de juristas distinguidos” (IILSR, 2002: 10).

Días después de que fue emitido el dictamen por el Senado de la República, el Congreso Nacional Indígena (CNI), diversas organizaciones indígenas y sociales, así como organismos públicos federales y estatales manifestaron su descontento “argumentando que el mismo no correspondía a las demandas de los pueblos indígenas, y no reflejaba la esencia ni el espíritu de los Acuerdos de San Andrés. Específicamente, [se] resaltaba que el dictamen no garantizaba el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas; no les reconocía los derechos territoriales, y les negaba el acceso colectivo a los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios” (López, *et al.*, 2002: 112). De esta inconformidad surgió un documento de denuncia que fue dirigido a la OIT. En él se demandaba que la reforma constitucional no reconocía la personalidad jurídica de las comunidades y pueblos indígenas, además de que afectaba de manera negativa la protección de los derechos indígenas sobre la propiedad y posesión, uso y disfrute de sus territorios (López, *et al.*, 2002).

Pese a estas y otras impugnaciones,<sup>21</sup> el 18 de junio de 2001, la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión aprobó el decreto de reforma contabilizando “16 votos de las legislaturas estatales en pro; y ocho votos en contra”. Finalmente, y pese a la impugnación de dos legislaturas estatales más (con lo que sumaron un total de 10, contra 21 que estuvieron a favor), el proceso culminó el 14 de agosto del mismo año, día en el que la reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (IILSR, 2002).

### Proceso constitucional en Ecuador

Considerando las diferencias de grado antes señaladas entre el caso mexicano (enmienda de algunos artículos constitucionales) y el ecuatoriano (promulgación de una nueva constitución política que sustituyó a la de 1979), es importante resaltar la participación social y el contexto político de este último. El proceso constitucional ecuatoriano se realizó en medio de una “crisis institucional”, iniciada en 1997 con el derrocamiento del presidente Abdalá Bucaram y la convocatoria

<sup>21</sup> El Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia emitió una queja en agosto de 2001 por considerar que “no se consultó a los pueblos indígenas” para realizar las reformas. (*La Jornada*, 14 abril, 2004).

para una Asamblea Nacional Constituyente. Esta última fue crucial para la participación de la sociedad civil (incluyendo a representantes indígenas) en el proceso constituyente.

El 30 de noviembre de ese año, bajo la “exigencia social”, el Congreso llamó a elecciones para nominar asambleístas. Pero, para evitar que la denominada “clase política tradicional” se apoderara de la Asamblea, “la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, la Coordinadora del Movimientos Sociales y otras 220 organizaciones continuaron con su iniciativa de instalar una Asamblea Nacional Constituyente paralela,<sup>22</sup> cuyo lema [fue]: «Todas las voces a la Constituyente, es hora de sumar tu voz, tu pisada y tu sueño»” (Tamayo, s/f). De este evento surgieron propuestas que fueron presentadas a la Asamblea Nacional convocada por el Congreso que se instaló el 20 de diciembre de 1997.

La Asamblea Nacional estuvo integrada por representantes con voz y voto, quienes en sesiones públicas, grabadas y transmitidas por radio y televisión, discutieron diversos asuntos en varias comisiones de trabajo: una Comisión Administrativa, nueve Comisiones Especializadas, dos Comisiones Especiales, así como Comisiones ocasionales, convocadas para determinados fines e integradas por el Presidente de la Asamblea (Registro Oficial, 1998). En la negociación no existió una comisión especial en materia indígena, más bien los tres representantes indígenas que participaron (y las propuestas de las organizaciones indígenas) se incorporaron al resto de temas e intereses nacionales (derechos sociales, políticos, económicos y culturales). Esta presencia de la temática indígena en los demás asuntos nacionales fue posible gracias a la importante presencia del movimiento indígena en el escenario nacional.<sup>23</sup>

En un ambiente de confrontación,<sup>24</sup> y a tres semanas de las elecciones presidenciales, en la primera semana de mayo de 1998 la Asamblea Nacional Constituyente publicó en una “Gaceta Constitucional” las reformas realizadas, pese a que el gobierno mantenía inflexible su decisión de reconocer sólo el trabajo efectuado hasta el 30 de

<sup>22</sup> Ésta recogía las propuestas de los delegados de las distintas organizaciones, quienes en septiembre habían realizado cinco marchas (una el 28 de septiembre desde Puyo y otras cuatro el 12 de octubre en los alrededores de Quito) como muestra de apoyo a la Asamblea Constituyente de la sociedad civil para presionar a la “clase política tradicional” (Tamayo, s/f).

<sup>23</sup> Representado por la CONAIE que, desde 1986, conjunta y es vocera de organizaciones regionales y locales de la Amazonía, la Sierra y la Costa ecuatorianas (Selverston–Scher, 2001; Ayala, 1983).

<sup>24</sup> Producto de una disputa entre Legislativo, Ejecutivo y la Asamblea, ya que desde que la Asamblea comenzó a sesionar no se estableció “de forma clara cuál era su papel y sus alcances” lo que provocó “un tira y afloja con el Congreso”, quien “a pocos días de instalarse la Asamblea [...] envió un mensaje contundente a los asambleístas en el sentido de que no podían asumir poderes que sobrepasaran a los del Legislativo” (<http://eluniversal.com>; Caracas 8 de mayo de 1998).

abril (<http://eluniversal>).<sup>25</sup> Finalmente la nueva Constitución fue aprobada para entrar en vigor con el nuevo gobierno, el 5 de junio de ese año.

Los cambios constitucionales en relación con los indígenas y negros se reflejan en el reconocimiento de derechos colectivos (Capítulo 5, Sección primera, Artículo 84); en el reconocimiento del quichua, el shuar y los otros idiomas ancestrales como oficiales (en los términos de la ley); en el reconocimiento de las parroquias y no sólo de los municipios o consejos provinciales, como organismos seccionales; así como en la incorporación de una responsabilidad ciudadana en quichua: *Ama quilla, ama llulla, ama shua* (No ser ocioso, no mentir, no robar) (Cap. 7). Con esto, sin embargo, no se reconoce el carácter *plurinacional* del Estado ecuatoriano, lo que constituye la principal demanda de la movilización indígena. Pero, no por ello, se le resta importancia a los cambios constitucionales y, menos aún, a la presión que la sociedad organizada ejerció en la Asamblea Nacional Constituyente. Estos cambios<sup>26</sup> son construidos socialmente como una nueva relación entre el Estado y la sociedad indígena, en la que esta última lucha contra el “desconocimiento” que las leyes y la Constitución ecuatorianas habían mantenido sobre sus derechos. Por esta amplia inclusión de las demandas indígenas, apuntada por ellos mismos, es que se construyó un significado social (percepción social) positivo de la reforma constitucional ecuatoriana —a diferencia de la mexicana. Pero si bien se encuentran diferencias entre el caso mexicano y el ecuatoriano en el que el segundo promueve una mayor participación indígena en el proceso legislativo, esto no es suficiente para explicar los diferentes significados sociales construidos sobre las reformas. Por ello, a continuación, se presenta la comparación entre los contenidos de las constituciones ya reformadas: ¿acaso son tan diferentes como para que en un caso la sociedad lo apruebe y en otro lo desapruebe?

### **Análisis comparativo de los contenidos constitucionales en México y Ecuador**

#### Comparación cuantitativa de las Constituciones

Si en un primer momento se analizan los textos constitucionales según la matriz comparativa antes referida, se encuentra que Ecuador menciona el 92% del total de variables, mientras que en la Constitución mexicana se aborda el 84% (véase Cuadro 2).

<sup>25</sup> Ello porque el proceso constitucional debía culminar el 30 de abril de 1998, sin embargo la Asamblea le pidió al Congreso extender sus sesiones por una semana.

<sup>26</sup> Que se refuerzan con la ratificación del gobierno ecuatoriano del Convenio 169 de la OIT, en 1998.

**Cuadro 2**  
**Cuantificación de la mención/no mención**  
**de los derechos constitucionales indígenas**

Derecho reconocido (variables)	Ecuador	México
1. Derechos culturales	✓	✓
i. Diversidad cultural	✓	✓
ii. Cultura	✓	✓
iii. Identidad	✓	✓
iv. Patrimonio cultural	✓	✗
v. Género	✗	✓
2. Derechos sociales	✓	✓
i. Salud	✓	✓
ii. Trabajo	✓	✓
iii. Educación	✓	✓
iv. Vivienda	✓	✓
v. Emigrantes	✗	✓
3. Derechos políticos	✓	✓
i. Autonomía	✓	✓
ii. Participación política	✓	✓
iii. Organización política	✓	✓
iv. Jurisdicción	✓	✓
v. Legislación	✓	✗
vi. Convenios internacionales	✓	✗
4. Derechos económicos	✓	✓
i. Recursos naturales	✓	✓
ii. Desarrollo económico	✓	✓
iii. Tierras	✓	✓
iv. Territorios	✓	✗
5. Derechos colectivos y libre determinación	✓	✓
Porcentaje	92%	84%

En tanto que la Constitución ecuatoriana menciona como derecho de los pueblos indígenas: a) participar en la defensa del patrimonio cultural; b) reconocer derechos legislativos (con posibilidad de representación en el Tribunal Constitucional);

c) aplicación de los Convenios internacionales sobre derechos y deberes colectivos (reconocidos por el Congreso Nacional, por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT)<sup>27</sup>; y d) reconocimiento de derechos territoriales; el texto mexicano no lo hace. Lo contrario ocurre con señalamientos sobre derechos de género o de emigrantes, los cuales son retomados por la ley indígena mexicana pero no por la legislación ecuatoriana. Una similitud reconocible en ambos casos, aunque con ciertos matices, es la mención de derechos colectivos y de libre determinación.

Como puede apreciarse, los porcentajes de mención de derechos en los textos constitucionales son considerablemente altos y similares. Esto indica que las constituciones de ambos países incluyen en sus textos alguna referencia, en un alto porcentaje, sobre los derechos indígenas. Sin embargo, en un segundo nivel analítico, que trasciende la simple mención o no de tales derechos y aborda la forma en que éstos son acotados en los textos constitucionales (según los indicadores mencionados), los resultados varían.

121

#### Comparación cualitativa de los textos constitucionales

Para incluir la *diversidad cultural* en el texto constitucional (variable<sub>(1.i)</sub>), Ecuador “reconoce la unidad de la nación ecuatoriana en el reconocimiento de su diversidad regional de pueblos, etnias y culturas” con una historia milenaria. Por su parte, México describe la nación mexicana como “única e indivisible” la cual tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Aquí surge una diferencia destacable ya que mientras en la constitución mexicana se reconoce la pluriculturalidad en la Nación, el texto ecuatoriano lo hace en la Nación y en el Estado, al definir a este último como “un estado social de derechos, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural [y] multiétnico” (Art. 1), aunque “único e indivisible” (Art. 83).<sup>28</sup> En ambos casos, como parte del reconocimiento de la diversidad cultural, se prohíbe la discriminación por origen étnico (y en el caso ecuatoriano explícitamente se prohíbe el racismo). Esto lleva también al establecimiento de igualdad ante la ley.

En lo referente al indicador “lengua”, en ambos se postula el español o castellano como lengua oficial, pero en Ecuador además se reconocen las lenguas indígenas co-

<sup>27</sup> En contraste, pese a que en México se haya signado el Convenio 169 de la OIT, éste y otros convenios quedan supeditados al mandato constitucional por lo que su incumplimiento no puede ser considerado como una violación constitucional.

<sup>28</sup> Nótese que en ambos casos se hace referencia a la “pluriculturalidad” o “pluralidad” y no a la “multiculturalidad”. Ello obedece a las distintas implicaciones del modelo multiculturalista (separatista) y del pluricultural o plural (de cooperación) (Olivé, 1999; Sartori, 2001).

mo idiomas ancestrales de uso oficial de los pueblos indígenas ahí donde se hablen (Art. 1).<sup>29</sup> En este punto, la reforma ecuatoriana, si bien retoma la demanda indígena de considerar como oficiales las lenguas indígenas ahí donde se hablen, no lo hace al establecer la oficialidad del quichua (en el mismo nivel que el español).

Sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas, como se mencionó antes, Ecuador lo hace denotando que éstos forman parte del Estado, con lo que además, avanza en la promulgación (reconocimiento y garantía) de “derechos colectivos” de pueblos indígenas (Art. 84) y afroecuatorianos (Art. 85). Este reconocimiento varía en el caso mexicano, ya que ahí la Constitución reconoce y pretende garantizar el derecho a la “libre determinación” de los pueblos y comunidades indígenas, en el sentido de que ésta “se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”, concretamente a partir de las “constituciones y leyes de las entidades federativas” (Art. 2).

Estas distinciones en el reconocimiento de la diversidad cultural implican que en el caso ecuatoriano ésta trasciende el ámbito cultural (de la diversidad de la Nación) y lo lleva al político (con el reconocimiento de la diversidad del Estado). De hecho, esta trascendencia en lo político ha propiciado la apertura de cargos políticos y de elección popular a más indígenas (alcalde, Parlamento Indígena, diputados por el Movimiento Pachakutik así como una canciller indígena). Es decir, que mientras en la legislación ecuatoriana se posibilita el ejercicio de la autonomía como pueblos (o nacionalidades), en la mexicana sólo se reconoce formalmente el derecho a la libre determinación ya que se delega su regulación y, por tanto, su ejercicio a las *constituciones locales*. Ésta es una diferencia relevante, que además está relacionada con las distintas concentraciones étnicas (en México un 10–12% y en Ecuador un 30–40%) y con la mayor amplitud territorial mexicana. Considerando esto y bajo una estricta lógica federalista, la delegación de la regulación a las constituciones locales en México sería loable ya que:

[...] los integrantes de una unión federal, tanto individuos, grupos, comunidades políticas locales y estatales como gobierno federal, funcionan bajo un esquema de distribución del poder y de la autoridad esparcida territorialmente, en la que existen elementos constitutivos e institucionales de participación y de representación que hacen posible la participación política en el poder. (Santín, 2002: 393).

<sup>29</sup> Este cambio es importante, ya que la Constitución de 1978 consideraba “el quichua y las demás lenguas aborigenes” como “parte de la cultura nacional” (Art. 1).

Sin embargo, en México, ese federalismo todavía está en ciernes,<sup>30</sup> razón por la cual sólo “tres son los estados de la República cuyas constituciones han ido más allá de las disposiciones de la constitución federal en materia de derechos indígenas: Oaxaca, Chihuahua y Campeche”, mientras otras diez lo hacen en términos similares a la federal (López, 2002: 126) y el resto no lo contempla.<sup>31</sup>

Además, según argumentan los críticos de la reforma en México, al no ser reconocidos los pueblos indígenas como *entidades de derecho colectivo*, sino como *entidades de interés público*, la libre determinación más que apuntar hacia “derechos colectivos de pueblos indígenas se trata de derechos de minorías, que pueden ser ejercidos por cualquier grupo humano que se encuentre en desventaja con el grupo dominante, aun cuando no sean pueblos”. (López, *et al.*, 2002: 32).

Por otra parte, si bien la promulgación de la nueva Constitución ecuatoriana (con su apartado especial sobre derechos colectivos y el reconocimiento de regímenes especiales de administración territorial) no reconoce explícitamente el “Estado plurinacional”, sí avanza en este sentido. Esto porque cumple con algunos de los puntos con los que la CONAIE define al Estado plurinacional. Es decir, como un sistema administrativo descentralizado, culturalmente heterogéneo, redistributivo del ingreso; que fortalece el desarrollo económico de los territorios y regiones indígenas y afroecuatorianas, que promulga la “unidad en la diversidad” y que reconoce a las lenguas indígenas como oficiales ahí donde se usan (<http://coniae.nativeweb.org>).<sup>32</sup>

Este contraste entre derechos colectivos, tendientes a la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano y el derecho no colectivo de libre determinación, delegado por la Constitución mexicana a las entidades federativas, se enfatiza con lo analizado según las siguientes variables (y los distintos tipos de derechos): en las variables<sub>(1.ii y 1.iii)</sub>, *cultura e identidad*, la Constitución del Ecuador establece el derecho colectivo a la propiedad intelectual colectiva sobre los derechos ancestrales así como el derecho colectivo a mantener, desarrollar y fortalecer la identidad y tradiciones (incluyendo el

<sup>30</sup> Con la Reforma Municipal de 1999 apenas se logró “[...] reconocer y otorgar al ayuntamiento la facultad de ser órgano de gobierno, y no sólo una instancia de administración de servicios para la comunidad [...]”, (Santín, 2002: 397).

<sup>31</sup> La legislación de Oaxaca es la más prolífica ya que ha continuado reformando y regulando en la materia logrando el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho; derechos de libre determinación; aplicación de sistemas normativos propios; derecho a la tierra, territorios y sus recursos así como la libre asociación de municipios y comunidades indígenas para cualquier objeto que ellos determinen (López, 2002).

<sup>32</sup> El reconocimiento de un Estado plurinacional se asemejaría al refinamiento del federalismo mexicano al permitir “construir una nueva estructura política administrativa descentralizada bajo un sistema de autonomías, que garantice la representación de los sectores sociales bajo consideraciones de cultura, etnidad y género entre otras, que integre con equidad la heterogeneidad sociocultural en el manejo estatal y las políticas de desarrollo socio-económicas” (Viteri, 2000).

uso de símbolos de identificación). Por otra parte, la Constitución mexicana reconoce el derecho a la libre determinación para preservar y enriquecer lenguas, conocimientos y todo elemento cultural e identitario. En la variable<sup>(1.iv)</sup> de *patrimonio cultural*, mientras que en el caso mexicano no se hace mención alguna,<sup>33</sup> en la Constitución ecuatoriana se postula el derecho colectivo de mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural, histórico y artístico (Art. 84). Sin embargo, aquí cabe resaltar que pese a tal mención, dicha Constitución también denota que las políticas de patrimonio cultural serán establecidas por el Estado (Art. 62).

Sobre los derechos sociales, en la variable<sup>(2.iii)</sup> *educación*, Ecuador reconoce el derecho colectivo para acceder a una educación de calidad y para tener un sistema educativo intercultural bilingüe. México menciona garantizar e incrementar los niveles de escolaridad en poblaciones indígenas, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural.

En derechos políticos, como se menciona arriba, es donde existe una mayor diferenciación entre ambos casos. En primer lugar, en la variable<sup>(3.i)</sup> el caso ecuatoriano se inscribe en la *autonomía* y el mexicano en el de *libre determinación*. Es decir, que el primero incluye, en un capítulo especial sobre los “gobiernos seccionales autónomos”, el derecho de los pueblos indígenas y afroecuatorianos para organizarse en “circunscripciones territoriales” con gobiernos propios. Éstos, según el propio texto, “serán ejercidos por el consejo provincial, los consejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas” (Cap. 3, Art. 230). El segundo, el caso constitucional mexicano, estipula el derecho de libre determinación de los pueblos, el cual será ejercido en un “marco constitucional que asegure la unidad nacional” (Art. 2). Si bien, tal derecho asume la “autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”, aquí no se reconoce un gobierno autónomo, e incluso la regulación de la “autonomía”, como ya se dijo, queda delegada a las “constituciones y leyes de las entidades federativas” (Art. 2).

En segundo lugar, sobre las *autoridades*, el texto constitucional del Ecuador reconoce a las autoridades de los pueblos indígenas y afroecuatorianos; mientras que el texto de México reconoce como autoridades de la población ejidal o comunal al Comisario ejidal o de bienes comunales. Con ello, en el caso ecuatoriano las autoridades corresponden a una organización política propia, pero en el mexicano no, ya que el comisario ejidal representa más bien una autoridad “no tradicional”.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Como derecho específico de los pueblos indígenas.

<sup>34</sup> Aquí se llama autoridad tradicional a aquella que se desprende del sistema de cargos de la propia organización sociocultural. Ejemplos de ésta serían: los gobernadores o *síriame rarámuri* (tarahumaras); los *kawiteros* (ancianos virtuosos) *wirrárika* (hucholes); los topiles y mayordomos *benzaa* (zapotecos de los Valles Centrales) o los fiscales

En tercer lugar, sobre la *participación política* (variable<sup>(3.ii)</sup>), en Ecuador el derecho de representación es concebido como un derecho colectivo “a participar mediante representantes en los organismos oficiales que determine la ley” (Art. 84). En México el derecho de participación se manifiesta por la libre determinación (reglamentada por las leyes locales)<sup>35</sup> de “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno [...] en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados” (Art. 2). En este punto cabe señalar una distinción que aleja ambos casos. Pese a que los ASA estipulaban permitir la participación indígena en los procesos electorales *sin* la necesaria participación de los partidos políticos, tal situación no se contempla en la reforma constitucional. Por el contrario, en Ecuador este derecho le ha garantizado al movimiento indígena trascender la vía partidista y participar en las contiendas políticas de forma independiente.<sup>36</sup>

En cuarto lugar, la variable<sup>(3.iii)</sup> de *organización política* incluye el reconocimiento de sistemas normativos propios; en Ecuador esto se hace a partir del derecho colectivo para la conservación y desarrollo de formas tradicionales de convivencia social así como organización, generación y ejercicio de la autoridad. México lo hace a partir de la libre determinación para aplicar sistemas normativos propios en la regulación de conflictos internos, respetando la Constitución y las garantías individuales. Dentro de esta misma variable, pero respecto al indicador de “unidades de organización”, también se encuentran diferencias significativas. El texto ecuatoriano reconoce las entidades seccionales, provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoria-

y mayordomos totonacas. La autoridad ejidal se refiere más bien a un “nivel agrario” que no necesariamente está relacionado con la organización político-cultural interna (Instituto Nacional Indigenista, *et al.*, 1993, 1994). Sin embargo, esta diferencia entre ambos países se matiza si se consideran legislaciones locales como la del estado de Campeche, quien reconoce e impulsa la organización del “Congress Maya” para “analizar temas relacionados con los usos y costumbres y tradiciones del pueblo maya, especialmente cuando se pretenda crear leyes o aplicar medidas que tengan como intención beneficiar o dar participación a los integrantes de esas comunidades” (texto de la legislación local, en López, 2002).

<sup>35</sup> Debido a este acotamiento en las regulaciones locales, existen diversos matices en México que asemejan su legislación en materia indígena más a la ecuatoriana, ahí donde parecía estar más alejada. Por ejemplo, la Constitución del estado de Quintana Roo, reformada en 1998, define al “Gran Consejo Maya”, integrado por generales y sacerdotes mayas que representan a los Centros Ceremoniales de la entidad, como “la institución máxima de representación de los indígenas en Quintana Roo” (texto de la legislación local, en López, 2002). Esta representación si bien tiene repercusión en el ámbito local, no lo tiene en el federal.

<sup>36</sup> Específicamente con el Movimiento Plurinacional Pachakutik–Nuevo país (<http://pachakutik.org.ec>). Es decir, en palabras de Nina Pacari (primer Canciller indígena del país), un “proyecto político alternativo” del movimiento indígena ecuatoriano con el que, a partir de 2000, se ha conformado un *Parlamento Nacional de los Pueblos del Ecuador* “con presencia de diversos sectores sociales, en donde se reafirmaron las demandas, objetivos y estrategias del levantamiento [indígena de 1990]” (Viteri, 2000) y con el que, además, esta población ha obtenido representación en el Congreso así como oportunidades de obtener cargos de elección popular.

les indígenas y afroecuatorianas; mientras que el mexicano considera los tres niveles políticos que no necesariamente coinciden con la concentración indígena o con la reconstitución de los pueblos: federal, estatal y municipal. En quinto lugar, sobre la *jurisdicción* (variable<sub>(3,iv)</sub>) de los pueblos indígenas se encuentra otra distinción relevante que denota el mayor alcance político de la reforma constitucional ecuatoriana. Éste se refiere al reconocimiento en el Ecuador de las autoridades de los pueblos indígenas para “ejercer funciones de administración de justicia y aplicación de normas y procedimientos propios en la solución de conflictos, en conformidad a sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución” (Art. 191). A diferencia de lo anterior, en México también se reconoce la normatividad propia, pero sólo para la resolución de “conflictos internos” (Art. 2).<sup>37</sup> En este sentido, en el caso mexicano no se ha avanzado en la “compatibilización de las funciones especiales con el sistema judicial nacional” (Art. 191, Constitución Ecuador).

En torno a los derechos económicos, también existen contrastes destacables. Tal es el caso de la variable<sub>(4,i)</sub> (*recursos naturales*), sobre la cual, el texto ecuatoriano reconoce el derecho colectivo de uso, administración y conservación de recursos naturales que se hallen en sus territorios y el derecho colectivo a ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables existentes en las tierras donde habitan. La constitución mexicana, por su parte, señala el derecho a la libre determinación para conservar y mejorar el hábitat preservando la integridad de sus tierras. Este contraste, entre un derecho de administración, consulta y conservación *versus* uno sólo de conservación y mejoramiento, se refuerza por los otros indicadores analizados. Éstos hacen ver que, en el caso ecuatoriano, existe un derecho colectivo a beneficios económicos (“en cuanto esto sea posible”) o bien de recibir indemnizaciones por impactos socioambientales; así como el derecho de los gobiernos seccionales autónomos a participar en las rentas percibidas por el Estado relacionadas con la explotación e industrialización de recursos naturales no renovables. En cambio, en el caso mexicano, la constitución sólo menciona el derecho de las comunidades para el uso y disfrute de los recursos naturales, lo cual elimina toda posibilidad de autodesarrollo sustentable.

Sobre el *desarrollo económico* (variable<sub>(4,ii)</sub>) la constitución ecuatoriana especifica el derecho colectivo de los pueblos indígenas y negros para formular acciones de desarrollo fijando prioridades en planes y proyectos para el mejoramiento de las condiciones

<sup>37</sup> Como parte de las particularidades de las distintas legislaciones locales, se puede mencionar por ejemplo el “Sistema de Justicia Indígena” reconocido en la Constitución de Quintana Roo, el cual garantiza a las comunidades indígenas acceso a la jurisdicción del Estado respetando sus usos, costumbres y tradiciones. Pero pese a que aquí “la justicia indígena es alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria”, ésta es prevista para “la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad” (texto de la legislación local, en López, 2002).

económicas y sociales. Por su parte, la constitución mexicana menciona que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades tienen la obligación de: Impulsar el desarrollo de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades” (Art.2; Inciso B). Estas diferencias constatan, todavía, la herencia del fuerte paternalismo indigenista mexicano de los años cincuenta–setenta. En esta misma variable, pero sobre el indicador de recursos financieros, en Ecuador se establece el derecho colectivo de los pueblos indígenas y negros a recibir recursos del Estado, mientras que en México se estipula que las autoridades municipales determinarán las asignaciones presupuestales para que las comunidades las administren directamente según fines específicos.

En cuanto a la variable<sup>(4.iii)</sup> de tierras, el texto ecuatoriano declara el derecho colectivo sobre tierras comunitarias las cuales, además de estar exentas de pago de impuesto predial, son inalienables, imprescriptibles, inembargables e indivisibles (salvo en declaratoria de utilidad pública). Sobre el indicador de posesión/propiedad/tenencia de la tierra, en Ecuador se reconoce la “posesión ancestral” sobre las tierras comunitarias y su adjudicación gratuita conforme a la ley. Por su parte, la Constitución mexicana, en su reformado y multicriticado artículo 27, declara la libre determinación “para acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de tierra establecidas por la Constitución”.<sup>38</sup> Asimismo menciona que la Nación tiene el “derecho de imponer la propiedad privada en las modalidades que dicte el interés público”, pero que también se protege la propiedad sobre la tierra de los núcleos de población ejidal y comunal. Otro elemento crítico de este artículo también establece el dominio de los ejidatarios sobre su parcela, lo cual a mediano plazo ha contribuido a la venta de los terrenos ante la pérdida de posibilidades productivas.

Un indicador más sobre esta misma variable es el relacionado con los reasentamientos, sobre lo cual el texto ecuatoriano promulga el derecho colectivo al no desplazamiento, como pueblos, de sus tierras. En contraste está el texto del artículo 27 de la Constitución mexicana que establece que el Estado dispondrá las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos. Finalmente, una distinción relevante que ha llevado a considerar la legislación ecuatoriana sobre derechos indígenas como un caso exitoso (en contraste con el mexicano), es la referente a los territorios (variable<sup>(4.iv)</sup>), ya que en este punto Ecuador reconoce, como régimen especial de administración, las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

<sup>38</sup> El artículo 27 (sobre la propiedad de la tierra) y el 107 (del Poder Judicial), reformados en 1992, no fueron modificados en la reforma de 2001.

### Análisis del contexto socio-político

A partir del anterior análisis se puede decir que la legislación ecuatoriana propicia una mayor *justicia social* para los grupos indígenas sin embargo, y pese a que la constitución federal mexicana no lo garantice, sí ha dado pie para promover una primera reglamentación en el ámbito local. Por ello ahí donde en el ámbito federal la ley indígena en México se aleja de la ecuatoriana, en algunas constituciones locales se acerca. Entonces, si bien existen notables diferencias entre ambas constituciones también se puede hablar de avances en la legislación mexicana. Pero, ¿por qué en México se perciben estos avances legislativos de forma negativa y por qué en Ecuador de manera positiva? En la descripción analítica de los textos constitucionales se puede apreciar que, si bien ambos casos no cubren en su totalidad las demandas indígenas, en el ecuatoriano la sociedad indígena lo aprobó y lo vislumbró como un logro de su propia movilización. Lo contrario ocurrió con la sociedad indígena mexicana quien la consideró como un fracaso de su proceso de negociación con el Estado (al no haberse incorporado íntegramente el contenido de los ASA).<sup>39</sup>

Para trascender el nivel analítico de formación de significados a continuación se intenta situar la explicación en un nivel diacrónico que permita dar cuenta del contexto socio-político de la problemática analizada. Es decir, la relación del Estado con la sociedad indígena donde se conjuga, por la parte ecuatoriana, la fortaleza de la sociedad indígena que contrasta con un debilitado y poco legitimado poder estatal y, por la parte mexicana, un Estado fortalecido por sus prácticas corporativistas y clientelares que han embestido contra los procesos de organización social autónoma, debilitándolos.

#### Ecuador: Estado débil–sociedad indígena fortalecida

El sistema político ecuatoriano está caracterizado por la inestabilidad, producto de un vaivén entre regímenes militares y constitucionales, que hacia finales del siglo XX y principios del XXI sufrió una crisis generalizada de legitimidad, la cual desembocó en la destitución de tres presidentes: Abdalá Bucaram en 1997; Jamil Mahuad en 2000; y Lucio Gutiérrez en 2005. En este contexto de debilidad política, las organizaciones indígenas se fortalecieron al lograr condensar las demandas de amplios sectores so-

<sup>39</sup> Argumento difícil de mantener si concedemos con el análisis de Cossío Díaz, *et al.*, (1998) que éstos tienen un carácter multisemántico, es decir, que se prestan a diversas interpretaciones, y por lo tanto, son un foco para generar lo que Melucci llama conflictos en la formación de significados.

ciales (por ejemplo contra la dolarización, las alzas en los precios del gas, los intentos de privatización de sectores productivos y financieros, etcétera).

Esto se explica porque la sociedad indígena ecuatoriana, al no ser tempranamente integrada (por una política indigenista estatal directa)<sup>40</sup> logró cohesionarse y aliarse con una fuerza política de izquierda para hacerle frente al Estado. Ello fue posible porque el Estado ecuatoriano no logró fortalecer sus instituciones pese a los intentos políticos y económicos de modernización (con la revolución liberal de finales del siglo XIX,<sup>41</sup> la Junta Militar y la industrialización de los sesenta,<sup>42</sup> el *boom* petrolero de los años setenta, el regreso al régimen constitucional democrático o las reformas de ajuste estructural de los ochenta–noventa). Por el contrario, su control social central se difuminó entre unas Fuerzas Armadas no subordinadas al poder ejecutivo; fuertes poderes regionales<sup>43</sup> favorecidos, entre otras, por la Ley de Fomento Agropecuario de 1979 (en pro de los terratenientes);<sup>44</sup> así como un poder comercial y financiero impulsado por las políticas neoliberales de la década de los noventa.

Este inestable itinerario político del Estado ecuatoriano generó que tuviera poca capacidad de coordinación entre sus agencias y otras organizaciones sociales —y por lo tanto poca concentración de poder—, con lo cual la sociedad indígena logró formar una conciencia colectiva favorable en un escenario de pugnas entre poderes regionales, pequeños partidos poco sólidos, agentes económicos, fuerzas armadas y otros sectores sociales insatisfechos (como el estudiantil y el obrero). En Ecuador, la sociedad indígena al hablar de un *proyecto político alternativo*, habla de uno incluyente, nacional y global (Nina Pacari) en el que los indios no aspiran a hablar sólo de

<sup>40</sup> Si bien existió acción indigenista desde las iglesias, en Ecuador el Estado no desarrolló directamente ese control social a diferencia de México, donde el Estado–partido se fortaleció mediante políticas integracionistas y corporativistas como la indigenista.

<sup>41</sup> En la Revolución Alfarista se promovió la constitución de un Estado centralizado con fuerzas armadas profesionales y no caudillegas, pero este intento fracasó debido al quebrantamiento del pacto entre liberales y conservadores (Moreano, 1983; Wray, 1995).

<sup>42</sup> Para 1963 se impone un desarrollismo militar mediante el cual se dictan leyes para encauzar la producción, con base en incentivos (Wray, 1995). Con un proyecto de “modernización planificada” se plantea una reforma gradual en la tenencia de la tierra, impulso industrial, fortalecimiento del sector público, entre otros (Cueva, 1983). Sin embargo, este régimen militar pierde legitimidad cuando en 1966, tras la lucha estudiantil, los militares ocuparon la Universidad Central. Con ello la Junta Militar tuvo que abandonar el poder.

<sup>43</sup> Reductos de las poderosas oligarquías regionales del siglo XIX y mediados del XX las que promovieron la continuidad del sistema productivo de la Hacienda y que practicaron en la Sierra prácticas de control social a través del “gamonalismo” y en la Costa con el “caciquismo”. El poder local estaba integrado por el gamonal o cacique, el cura y el terrateniente lo cual implicaba que “cada unidad productiva y región era un centro autónomo de poder ejecutivo, leyes y cárceles propias” (Larrea, 1983; Moreano, 1983).

<sup>44</sup> Esta Ley fue producto del fin de beneficio del *boom* petrolero (la “quimera del petróleo”), periodo en el cual se había limitado la reducción de la concentración de tierra, se redujo la extensión de los predios y las superficies de las haciendas con una tendencia a la minifundización (Larrea, 1983; Cueva, 1983).

sus derechos, sino de los de todo el país (Carlos Viteri).<sup>45</sup> Esto ha significado que en Ecuador las organizaciones indígenas se constituyan en una fuerza social y política (dentro del Estado) al nivel de las otras fuerzas nacionales: el poder presidencial, el ejército o los empresarios. Ejemplo de ello es que el movimiento indígena ecuatoriano supo posicionarse en el ámbito nacional ante la “crisis sindical”, con lo que se colocó “como único movimiento social con proyecto histórico” (Viteri, 2000).

Así, la combinación de un Estado debilitado e inestable y una sociedad indígena fuerte genera que en Ecuador la reforma constitucional sea considerada, en palabras de Donna Lee Van Cott (2000), como la oportunidad de acción como *sujetos* en la creación o cambio de un régimen político ya que pese a que en ésta no se incluyen todas las demandas indígenas, la cohesión de las organizaciones indígenas permite coordinar sus acciones para continuar negociando con el Estado los cambios políticos dentro del proceso democratizador.

### México: Estado fuerte–sociedad indígena debilitada

Contrario a lo anterior, el contexto político mexicano se caracteriza por la existencia de un sistema político con estabilidad y fortaleza, producto de una historia política de “institucionalismo revolucionario”—con la permanencia en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI)— legitimado por un corporativismo estatal clientelar.<sup>46</sup> Esto conforma un Estado fuerte (aunque autoritario)<sup>47</sup> capaz de articular políticas de penetración en la sociedad indígena (indigenismo), las cuales mermen la

<sup>45</sup> Carlos Viteri (2000) menciona que “hoy las demandas y propuestas indígenas si bien incluyen sus propios derechos, tienen que ver con temas de la agenda nacional. Esto fue evidente en el gobierno de Mahuad quien tuvo que resistir tres levantamientos, el último significó su caída”.

<sup>46</sup> Entre 1929 y 1940 este partido se consolidó alineando su programa a la Revolución Mexicana. Tal consolidación se vio favorecida por el desarrollo económico de esas décadas, lo cual fue presentado como la justificación de una buena gestión de gobierno y del partido. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), surgido en 1929, es transformado en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) hacia 1938 bajo la influencia del laborismo y del movimiento obrero–campesino en el sexenio de Lázaro Cárdenas. Su estrategia política corporativista fue conglomerar a los sectores campesino, obrero, militar y popular. A finales de los cuarenta, con un cambio de modelo de desarrollo económico (que implicaba una ruptura con el sexenio cardenista al introducir una economía de mercado, un freno al reparto agrario, así como un nacionalismo no antiimperialista), el partido es transformado en Partido Revolucionario Institucional (PRI) el cual logró mantener la cohesión interna del Estado así como con otros sectores sociales—como la naciente clase empresarial— (Cosío, 1972; González, 1981).

<sup>47</sup> El Estado mexicano se consolidó en torno a la figura presidencial, ya que desde 1940 la única voz oficial autorizada era la del Presidente, así como alrededor de un Partido Oficial Predominante (Cosío, 1972). Este vínculo entre presidencialismo y partido hegemónico fue la columna vertebral para consolidar y fortalecer al sistema político y el Estado mexicanos.

organización autónoma de esta población, y por lo tanto, su capacidad de articulación interna y negociación externa.

La sociedad indígena mexicana fue desarticulada (“desindianizada”) e “incorporada” a la sociedad nacional, aunque en un lugar subordinado. Ello impactó en la reproducción identitaria que, con los años, se debilitó y la cual, si bien no desapareció sino que se logró fortalecer en algunas capas de intelectuales y líderes indígenas (generadas por el mismo intento integrador del Estado), conformó una etnicidad y un indianismo fragmentado y desarticulado. De ahí que la sociedad indígena, a diferencia de la ecuatoriana, tenga un déficit de capital social que facilite a los actores la creación de redes sociales, normas y confianza útiles para la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo (Putnam, 1995).

El alcance político de la movilización indígena en México y Ecuador ha sido diferencial. Mientras en Ecuador para la década de los setenta, después de haber tenido una estrecha relación con el Partido Comunista (PCE) y el Socialista (PSE), las organizaciones indígenas conformadas con el apoyo de izquierda, vislumbraron la subrepresentación dentro de esos partidos y decidieron distanciarse de sus proyectos políticos. En México, estos intentos de coordinación y la percepción de una subrepresentación apenas llegaron a finales del siglo XX, cuando la movilización abordó el panorama nacional e internacional. De ahí que organizaciones como la ANIPA manifiesten un desamparo político en el ámbito nacional,<sup>48</sup> además de que se siga reproduciendo la mediación indigenista (o neo-indigenista); es decir, que los no-indígenas (gobierno y sociedad civil) hablen y decidan por la población indígena (retomando el discurso de las propias demandas indígenas).

Y aunque la fuerza del Estado mexicano comienza a desvanecerse a finales de la década de los sesenta, concretamente con el movimiento estudiantil de 1968 —grocamente reprimido por el Estado—,<sup>49</sup> se han realizado intentos por su relegitimación y fortalecimiento como el que a principios de los setenta se plantea para democratizar la vida interna del PRI. O bien con los gobiernos “neopopulistas” de Echeverría y Salinas de Gortari (Loaeza, 2001).<sup>50</sup> Sin embargo, parte de estos in-

<sup>48</sup> “Es claro que no existe una organización nacional de los pueblos indios como tales, a los pueblos permanentemente excluidos no se les ha permitido ni siquiera su organización política propia. Sin embargo existen organizaciones indígenas representativas de los pueblos que no están siendo consideradas en los espacios del futuro gobierno” (<http://www.laneta.apc.org/anipa>).

<sup>49</sup> Esta acción dejó al descubierto la insatisfacción popular, un desprestigio moral del gobierno así como la pérdida de adherentes al partido (producto de una “desilusión ciudadana”).

<sup>50</sup> El presidente Echeverría, mediante una estrategia neopopulista, intentó frenar los brotes guerrilleros (González, 1981); y Carlos Salinas de Gortari procuró, mediante programas sociales-asistenciales y populistas, el apoyo social que en las urnas no había logrado y, a su vez, impulsar las reformas estructurales.

tentos de re legitimación se tradujeron en el inicio de la “transición democrática en México” ya que el des prestigio del partido desencadenó una crisis de legitimidad del Estado cuya magnitud lo obligó a realizar reformas electorales que devinieron en la apertura del sistema político y la fractura del vínculo Estado–partido–presidente (Woldenberg, 2002).

Como lo argumenta Sartori (1980), el caso mexicano, es caracterizado como de “partido hegemonicó”, ya que los demás partidos o bien eran paraestatales (que fungían como pantalla democrática del partido oficial), tenían poca fuerza por no tener un programa más atractivo que el del oficial —como fue el caso del PAN— o estaban fragmentados —como los partidos de izquierda— (Cosío, 1972; Gómez-Tagle, 1993; Meyer y Reyna, 1989; Valdés, 1999). Pero, con las distintas reformas electorales el Estado se fue abriendo a la competencia política. Ello culminó en el 2000, año en que gana la presidencia el PAN. Este momento, como se ha mencionado, abrió la puerta al reordenamiento de fuerzas entre el Estado y la sociedad y, como parte de ésta, los indígenas. Y si bien se produjeron cambios significativos dentro del proyecto estatal (reconocimiento de la diversidad cultural), tal parece que la sociedad indígena (por su fragmentación y por la gran fortaleza todavía existente en el aparato estatal), no fue capaz de negociar el rumbo del desarrollo político e inclinar la balanza un poco más a su favor.

### A manera de conclusión

Como se aprecia con el análisis de los textos y procesos constitucionales de los dos casos, si bien existen diferencias, se encuentran puntos de acercamiento por lo que ambas reformas pueden ser consideradas como un avance legislativo en dos países con diferente densidad poblacional indígena y distinto sistema político (centralista y federalista). En Ecuador es un avance porque reconoce por vez primera los derechos colectivos de un vasto sector social (indígenas y afroecuatorianos). En México lo es porque representa un paso más para fomentar el incipiente federalismo y apuntalar las reformas estatales en estados con presencia indígena significativa pero también muy variable.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Es muy diferente hablar de los indígenas de Chiapas a los indígenas de Oaxaca o Sonora; en cada entidad federativa, la historia misma ha generado distintas condiciones en las que los pueblos indígenas han sobrevivido y, por lo tanto, intentan reconstituirse. Por eso es que aquí se considere positivo pensar en el federalismo como salida a esta diversidad de la diversidad.

Retomando el planteamiento hipotético inicial, podemos apuntar que la *percepción social* de la reforma constitucional mexicana en materia indígena resulta negativa porque la sociedad indígena (y no indígena, específicamente de izquierda) apostó todo su capital social (por lo demás poco articulado) a que la reforma legislativa incluyera el contenido total de los ASA. Al ser incorporados parcialmente, entre otras cosas por la polisemia de los mismos Acuerdos (Cossío, *et al.*, 1998), el *impacto político* de esta reforma contraviene al proceso democrático al considerársele como regresiva, injusta y hasta antidemocrática.

Por el contrario, en el caso ecuatoriano, la sociedad indígena, aprovechando los vacíos de poder y legitimidad del Estado, logró posicionar su lucha en el ámbito nacional e internacional. Esto le permitió tener mayor negociación en el proceso legislativo pero también le ha permitido cohesionarse (aunque no homogeneizarse) para buscar fines políticos específicos. Y si bien el proyecto plurinacional no fue incluido en la nueva constitución, eso no le restó importancia a los cambios logrados, por el contrario se intenta aprovecharlos para que en un futuro sea reconocido un Estado ecuatoriano plurinacional. En este caso, el *impacto político* de la reforma (y de la siguiente percepción social) contribuye a la consolidación de una democracia que, por el inestable sistema político, resulta urgente.

Esto denota dos canales de lucha social distintos. En Ecuador se aceptan los cambios políticos del Estado y se intenta mejorarlos en la marcha (con la negociación y movilización). En México se critican todos los cambios promovidos por el Estado por considerarlos insuficientes y, lo que es peor, desmovilizan a la sociedad, paralizándola ante una necesaria negociación con el Estado. Y aunque en México la lucha indígena con mayor impacto (con la voz del EZLN y del Subcomandante Marcos) en sus inicios cimbró la “conciencia nacional” y alcanzó el escenario internacional, la estrategia empleada no fue de coordinación con otros sectores sociales, sino más bien de aislamiento (con unas “Juntas de Buen Gobierno” que se cierran sobre sí mismas como los “Caracoles” que metafóricamente emulan)<sup>52</sup> y de descalificación de toda propuesta o cambio que provenga de un Estado, el cual sigue siendo percibido como autoritario, excluyente y enemigo; ello pese al proceso de transición–consolidación democrática de los últimos años. Proceso que, al no ser lineal ni generar cambios inmediatos, fortalece la cultura de una sociedad mexicana, varada en la constante expectativa de un “cambio político verdadero”.

<sup>52</sup> Esto tal vez se modifique con la reciente resolución tomada por la Comandancia Zapatista, al deponer las armas e intentar sumarse a la lucha civil, convocando a los demás actores sociales (sindicatos). Pero como el movimiento zapatista está desgastado socialmente, tal vez no logre lo que hace cuatro o cinco años hubiese logrado, de haber tomado esta medida al momento en que en México se “abrió” la puerta de la democracia con la alternancia en el poder federal.

## Apéndice

1. Derechos Culturales		2. Derechos Sociales	
Indicadores	Variable <sub>(1,i)</sub> Diversidad cultural	Variable <sub>(2,i)</sub>	Salud
	Definición de la Nación	Indicadores	Política nacional
	Estado		Medicina tradicional
	Interculturalidad		
	Racismo	Variable <sub>(2,ii)</sub>	Trabajo
	Igualdad	Indicadores	Libertad
	Lengua oficial	Variable <sub>(2,iii)</sub>	Educación
	Lenguas indígenas	Indicadores	Sistema nacional educativo
	Pueblos indígenas		Educación intercultural bilingüe
	Pueblo negro		Derecho colectivo de educación
Indicadores	Texto en algún idioma indígena	Variable <sub>(2,iv)</sub>	Vivienda
	Variable <sub>(1,ii)</sub> Cultura	Indicadores	Servicios
	Definición de cultura	Variable <sub>(2,v)</sub>	Migrantes
Indicadores	Cultura indígena	Indicadores	Políticas sociales específicas
	Variable <sub>(1,iii)</sub> Identidad		
	Definición de pueblos indígenas		
	Autodefinición		
Indicadores	Derecho colectivo identitario		
	Comunidad		
	Variable <sub>(1,iv)</sub> Patrimonio Cultural		
Indicadores	Políticas		
	Derecho colectivo sobre patrimonio cultural		
Indicadores	Variable <sub>(1,v)</sub> Género		
	Mujer indígena		

3. Derechos Políticos		4. Derechos Económicos	
Variable <sub>(3.i)</sub>	Autonomía/ Libre determinación	Variable <sub>(4.i)</sub>	Recursos Naturales
Indicadores	Gobierno autónomo	Indicadores	Derecho colectivo de uso, administración y conservación
	Libre determinación		Libre determinación para conservar y mejorar el hábitat
	Autoridades reconocidas		Derecho de consulta
Variable <sub>(3.ii)</sub>	Participación Política	Indicadores	Derecho colectivo a beneficios económicos
Indicadores	Derecho de representación		Rentas
Variable <sub>(3.iii)</sub>	Organización Política		Producción
Indicadores	Sistemas normativos propios		Recursos financieros
	Derecho de asociación	Variable <sub>(4.iii)</sub>	Tierras
	Unidades de organización	Indicadores	Derecho colectivo sobre tierras comunitarias
Variable <sub>(3.iv)</sub>	Jurisdicción		Posesión/Propiedad/Tenencia
Indicadores	Jurisdicción estatal		Desplazamiento (reasentamientos)
	Estatus jurídico		Acaparamiento de tierras
	Jurisdicción especial	Variable <sub>(4.iv)</sub>	Territorios
Variable <sub>(3.v)</sub>	Legislación	Indicadores	Nacional
Indicador	Participación		Regímenes Especiales de Administración
Variable <sub>(3.vi)</sub>	Convenios Internacionales		
Indicadores	Sobre derechos y deberes colectivos		

## Bibliografía

- Ayala Mora, Enrique (coord.), 1983, *Nueva historia del Ecuador*, Quito, Grijalbo.
- Clavero, Bartolomé, 2000, *Ama Llunku, Abya Yala: constituyencia indígena y código ladino por América*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 1999, *Derechos de los pueblos indígenas. Legislación en América Latina*, México, CNDH.
- Cosío Villegas, Daniel, 1972, *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cossío Díaz, José Ramón, et al., 1998, *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cueva, Agustín, 1983, “El Ecuador de 1960 a 1979”, en Enrique Ayala Mora (coord.), 1983, *Nueva historia del Ecuador*, Quito, Grijalbo.
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional, 2001, “Comunicado del 29 de abril de 2001”, Comité Clandestino Revolucionario, México.
- Gómez Suárez, Águeda, 2004, “Movilizaciones étnicas y oportunidades políticas en América Latina”, en *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XIX, núm. 63, México, Sans Serif Editores.
- Gómez Tagle, Silvia, 1993, *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, México, GV editores.
- González Casanova, Pablo, 1981, “El partido del Estado y el sistema político”, en *El Estado y los partidos políticos en México*, México, Ediciones Era.
- Gutiérrez, Natividad, 2004, “La autonomía y la resolución de conflictos étnicos”, en *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, vol. XIX, núm. 63, México, Sans Serif Editores.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR), 2002, *Libro Blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas*, México, Senado de la República.

- Instituto Nacional Indigenista (INI) *et al.*, 1993, 1994, *Pueblos indígenas de México: totonacos; zapotecos de los Valles Centrales; huicholes; mixtecos; tarahumaras* (Colección de síntesis etnográfica del INI y la Secretaría de Desarrollo Social), México, Instituto Nacional Indigenista.
- Larrea Maldonado, Carlos, 1983, “La estructura social ecuatoriana entre 1960 y 1979”, en Enrique Ayala Mora (coord.), 1983, *Nueva historia del Ecuador*, Quito, Grijalbo.
- Loaeza, Soledad, 2001, “La presencia populista en México”, en Guy Hermes (comp.), *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, México, El Colegio de México.
- López Bárcenas, Francisco, 2002, *Legislación y derechos indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a pueblos Indígenas, A. C./ Casa Vieja Ediciones/ Ce-Acatl, A. C./ Redes.
- , *et al.*, 2002, *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a pueblos Indígenas, A. C./ Casa Vieja Ediciones/ Ce-Acatl, A. C./ Redes.
- Lustig, Nora, 1994, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica.
- Marshall, T. H., 1998, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Melucci, Alberto, 1999, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna, 1989, “México, el sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia”, en *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores.
- Migdal, Joel, 1988, *Strong Societies and Weak States*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Mill, John Stuart, 1917, *Sistema de lógica*, Madrid, Daniel Jorro.
- Olivé, León, 1999, *Multiculturalismo y pluralismo*, México, Paidós/UNAM.

- Pérez, Maya, 2000, "Pueblos indígenas, movimientos sociales y lucha por la democracia", en Instituto Nacional Indigenista, *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, México, INI/PNUD.
- Putnam, Robert, 1995, "Bowling Alone: America's Decline of Social Capital", en *Journal of Democracy*, núm. 6, 1995.
- Registro Oficial. Órgano del Gobierno del Ecuador. Administración del Sr. Dr. Fabián Alarcón Rivera. Presidente Constitucional Interino de la República*, Año 1, Quito, miércoles 21 de enero de 1998, núm. 240.
- Santín, Leticia, 2002, "Federalismo y gobiernos locales: integración política y ciudadanía multicultural en Oaxaca y Chiapas", en Marco Calderón y Willem Assies, *et al.*, *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, México, El Colegio de Michoacán/ Instituto Federal Electoral.
- Sartori, Giovanni, 2001, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, México, Taurus.
- Selverston-Scher, Melina, 2001, *Ethnopolitics in Ecuador. Indigenous Rights and the Strengthening of Democracy*, Coral Gables, Florida, University of Miami Press.
- Smith, Anthony D., 1988, *The Ethnic Origins of Nations*, London, Blackwell Publishers.
- Stavenhagen, Rodolfo, 2000, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Tamayo, Eduardo, s/f, "Sociedad civil elabora nueva Constitución", en *Revista electrónica ALAI-América Latina en Movimiento*, núm. 260.
- Trejo, Guillermo, 2000, "Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la 'cuarta ola' de movilizaciones indígenas en América Latina", en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre de 2000, México, CIDE.
- Valdés, Leonardo, 1999, "Régimen de partidos", en *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Van Cott, Donna, 2000, *The Friendly Liquidation of the Past. The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press.

Viteri, Carlos, 2000, "La fuerza de las primeras naciones", en *Boletín Informativo de la ANIPA "Palabra India"*, <http://www.laneta.apc.org/anipa>

Wray, Alberto, 1995, "El sistema jurídico ecuatoriano", en Enrique Ayala Mora (coord.) *Nueva historia del Ecuador*, vol. 13, Quito, Grijalbo.

### Páginas electrónicas

Congreso Nacional Indígena (CNI):  
<http://www.laneta.apc.org/cni/>; <http://www.laneta.apc.org/ceacatl>

Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA): <http://www.laneta.apc.org/anipa>

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE): <http://coniae.nativeweb.org>

Movimiento Político Pachakutik: <http://www.pachakutik.org.ec>

*Rebelión Resistencia Global*: [www.rebelion.org/sociales.htm](http://www.rebelion.org/sociales.htm)

*El Universal* de Caracas: [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com) (Noticias sobre la Asamblea Constituyente)

*Base de Datos Políticos de las Américas*:  
[www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Ecuador/ecuador.html](http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Ecuador/ecuador.html)

### Prensa escrita

*La Jornada*, miércoles 14 de abril de 2004.

Trejo, Guillermo, 2004, "Zapatismo mutante", en *Enfoque* (suplemento semanal del diario *Reforma*, núm. 502, 4 de enero de 2004).

Recibido en marzo de 2005  
Aceptado en agosto de 2005