

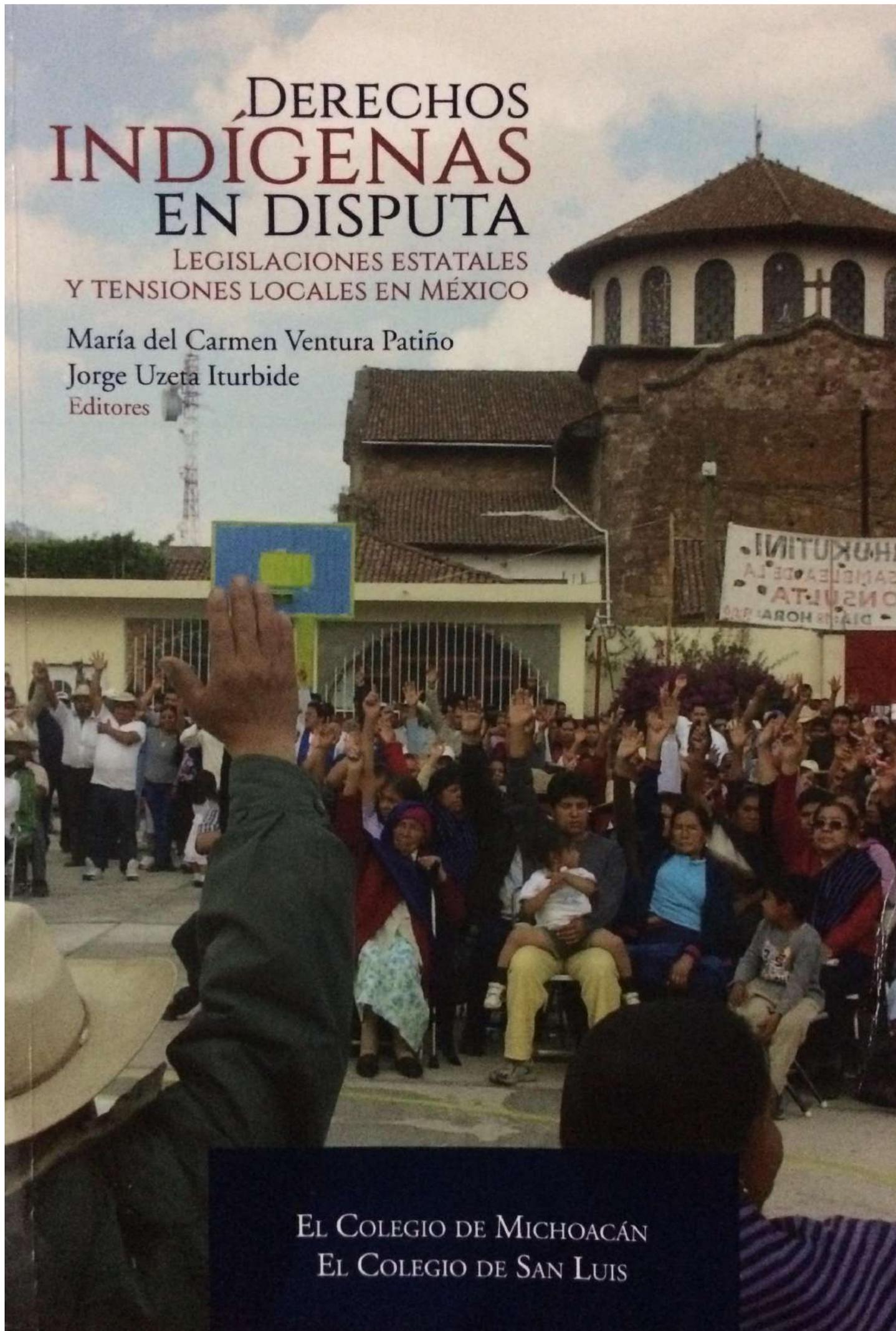
# DERECHOS INDÍGENAS EN DISPUTA

LEGISLACIONES ESTATALES  
Y TENSIONES LOCALES EN MÉXICO

María del Carmen Ventura Patiño

Jorge Uzeta Iturbide

Editores



EL COLEGIO DE MICHOACÁN  
EL COLEGIO DE SAN LUIS

DERECHOS INDÍGENAS EN DISPUTA  
LEGISLACIONES ESTATALES Y TENSIONES LOCALES EN MÉXICO

María del Carmen Ventura Patiño  
Jorge Uzeta Iturbide  
Editores



El Colegio de Michoacán



EL COLEGIO  
DE SAN LUIS

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| Introducción<br><i>Jorge Uzeta Iturbide y María del Carmen Ventura Patiño</i> | 11 |
|---|----|

### CUESTIONES JURÍDICAS Y LEYES INDÍGENAS

|   |     |
|---|-----|
| Ciudadanía y etnicidad. Los contornos de un proceso político en México<br><i>Jesús Solís Cruz</i>                               | 41  |
| Los motivos del reconocimiento. Alcances jurídicos en materia de derechos indígenas en Oaxaca<br><i>Jorge Hernández-Díaz</i>    | 63  |
| Una legislación indígena autoejecutable. La experiencia potosina<br><i>Agustín Ávila Méndez</i>                                 | 93  |
| Derecho y reformas indígenas en Chiapas. ¿Contestación o reafirmación del sistema jurídico mexicano?<br><i>Elisa Cruz Rueda</i> | 121 |
| Organizaciones etnopolíticas y derechos indígenas en Puebla<br><i>Sergio Enrique Hernández Loeza</i>                            | 155 |
| Las luchas por el reconocimiento de los derechos indígenas en Veracruz<br><i>Daniel Bello López</i>                             | 181 |

Reconocimiento de derechos culturales y pueblos indígenas de Querétaro  
*Adriana Terven Salinas y Alejandro Vázquez Estrada* 207

Análisis de la Ley Indígena en Guanajuato a tres años de su aprobación.  
Alcances y limitaciones  
*Ivy Jacaranda Jasso Martínez y Luis Miguel Rionda Ramírez* 227

Reforma indígena multicultural en Michoacán, una revisión crítica  
*María del Carmen Ventura Patiño y Orlando Aragón Andrade* 255

Alcances jurídicos en legislaciones indígenas estatales  
*María del Carmen Ventura Patiño* 279

#### PROCESOS LOCALES. DIVERSIDAD DE RESPUESTAS

Sujeto y lucha. La no identidad (indígena) en la democracia mexicana  
*Francisco Javier Gómez Carpinteiro* 311

La comunalidad frente a la "normalidad institucionalizada" en Oaxaca  
*Violeta Hernández Andrés, Gerardo Martínez Ortega  
y Parastoo Anita Mesri Hashemi-Dilmaghani* 331

Las temporalidades de la inseguridad y el contexto político del "antes".  
Diferenciación social y faccionalismo en Cherán  
*Denisse Román Burgos* 359

Política local y procesos electorales en un municipio indígena  
del sur de Veracruz  
*Emilia Velázquez H.* 391

El contexto y los efectos iniciales de la normativa indígena en Guanajuato  
*Jorge Uzeta Iturbide* 425

La construcción de derechos étnicos a través de la defensa del territorio  
comunal. Los otomíes de Michoacán en su lucha por la comunalidad  
*Sara Raquel Baltazar Rangel* 451

Las paradojas de la participación colectiva en la ciudad de México.

Pueblos originarios y redes político-partidarias

*Emanuel Rodríguez Domínguez*

479

Siglas

501

Índice temático

507

## LAS LUCHAS POR EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN VERACRUZ

Daniel Bello López<sup>1</sup>  
*Universidad Veracruzana*

El presente capítulo es una revisión de la iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado de Veracruz en materia de derechos indígenas y de la Ley de Cultura y Derechos Indígenas. Pretende valorar el alcance de la misma en diversos temas importantes en relación con los mencionados derechos, demandados e impulsados por las luchas del movimiento indígena, que reivindica la implantación de políticas públicas de atención a la diversidad cultural desde una perspectiva del reconocimiento de derechos específicos, recurriendo a la negociación en el marco de la estructura de oportunidades políticas.

Además, examina el desarrollo y situación del movimiento indígena, sus principales actores en el proceso de reconocimiento legal de derechos en el ámbito estatal. La idea es explorar las condiciones que tienen para una mejor participación en las políticas públicas y para la representación política, para lo cual me guío por la siguiente pregunta: ¿por qué a pesar de que el movimiento indígena veracruzano lucha por el reconocimiento, reivindicación y cumplimiento de derechos indígenas, ejerce poco los aprobados y reconocidos hasta ahora?

Como supuesto hipotético parto de que las distintas expresiones del movimiento: el “organizado”, ligado al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el independiente y el comunitario apuestan y luchan por

1. Este trabajo forma parte del proyecto “Diálogo de saberes, haceres y poderes entre actores educativos y comunitarios: una etnografía reflexiva de la educación superior intercultural en Veracruz” (InterSaberes), patrocinado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt, convocatoria Ciencia Básica 2009) y coordinado por Gunther Dietz desde el Instituto de Investigaciones en Educación de la Universidad Veracruzana. Agradezco a Gunther Dietz y Claudia Tomic Hernández Rivera por su revisión y comentarios al trabajo.

el reconocimiento de derechos impulsado por un “constitucionalismo desde abajo”, aprovechando la estructura de oportunidades políticas: el Acuerdo para la Gobernabilidad y Desarrollo, y convalidando concertaciones “desde arriba”.

Pretendo hacer aquí una revisión del proceso legislativo en dos partes: inicio con la discusión y aprobación en torno a la iniciativa constitucional y a la ley, para después señalar algunos de los pendientes y alcances de las mismas.

#### LOS ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA

Durante el gobierno de Patricio Chirinos Calero (1992-1998) se presentó la Iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas, propuesta por el Ejecutivo del estado, misma que fue dictaminada y desechada por la LVIII Legislatura (Andrade, 2012: 31).

A decir de Ángel Pérez Silva, activista por los derechos indígenas y representante del Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ), durante 1996-1997 la Coordinadora Cívica Veracruzana (Cocive), luego de realizar encuentros indígenas regionales y uno estatal, elaboró y presentó “una propuesta de ley indígena en el estado de Veracruz, con lo que se impidió que se aprobara la iniciativa de ley de Chirinos” (Pérez 2001). Lo importante de las acciones de la Cocive es que de “manera temprana” apuesta por la incidencia en la discusión y elaboración de leyes, favorecida por la autolimitación practicada por la administración chirinista.

Por vez primera Veracruz adecua su constitución en el año 2000 de acuerdo con el espíritu del artículo 4 constitucional, al establecer en el artículo 5 de su constitución local los derechos indígenas a la libre determinación, cuya “expresión concreta” es la autonomía de las comunidades indígenas y el carácter multicultural y multiétnico del estado, aunque sin reconocerlos plenamente. Esto fue resultado de la reforma integral a la Constitución Política del Estado promovida por el gobernador Miguel Alemán Velasco (1998-2004).<sup>2</sup>

2. La denominada “Nueva Constitución Veracruzana” aprobada y publicada en febrero de 2000.

En México, la extensión de los derechos indígenas a las entidades federativas debe entenderse en el marco de las reformas constitucionales de 1992 y 2001 en materia indígena, resultado de la firma y ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de las demandas del movimiento neozapatista. En el caso de Veracruz, la legislación en esta materia se profundiza debido a la estructura de oportunidades políticas aprovechada por diversos actores y abierta por la LX Legislatura (2004-2007), donde el PRI deja de ser partido hegemónico. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena, el entonces gobernador Fidel Herrera Beltrán (2004-2010) reconoce que su propuesta se enmarca en el Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo,<sup>3</sup> firmado entre el ejecutivo y los partidos políticos, luego de su cuestionado triunfo en las elecciones de 2004. Este último configuró un escenario político y legislativo tripartita, donde el PRI perdió la mayoría en el congreso local y distritos principalmente indígenas: Chicontepec y Papantla.

#### PROCESO LEGISLATIVO EN MATERIA DE DERECHOS INDÍGENAS

La “ambiciosa” reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena pretendía modificar cinco artículos de la constitución local: el artículo 5 para ampliar los derechos indígenas, el 21 para crear una circunscripción indígena y dar representación política a sus pueblos asignando dos diputados plurinominales, el 68 a fin de asignar regidurías indígenas en municipios con población mayoritaria de ese origen, para que representaran a las comunidades. Adicionaba dos artículos: el 7, que permitiría hacer la formulación del derecho de petición y recibir respuesta en lenguas originarias, y el 34, para otorgar poder de presentar iniciativas y diseñar leyes para los pueblos indígenas.

La reforma terminó en la adición de dos párrafos al artículo 5 y fue frenada por la partidocracia para no verse afectada por la asignación de diputados y regidores indígenas; además, por la concepción convencional de que

3. Véase exposición de motivos de Fidel Herrera Beltrán, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz (Congreso del Estado 2005: 8).

los pueblos indígenas no necesitan derechos específicos. Al actual artículo 5 le fueron adicionados dos párrafos –el tercero y el cuarto– como resultado de la reforma fidelista, incorporando el reconocimiento a su derecho de aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, y a elegir, de acuerdo a sus procedimientos tradicionales, sus autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Antes de revisar la ley indígena, me interesa resaltar dos aspectos de la iniciativa de reforma constitucional. Uno de ellos permeó todo el proceso de discusión y legislación sobre el alcance y carácter de la autonomía; el otro se refiere a la propuesta no aprobada para dar representación política a través de diputados y regidores indígenas.

Desde un inicio, la propuesta de reforma al artículo 5, fracción I, reconocía el ejercicio de la autonomía y la libre determinación de los pueblos en el “ámbito territorial comunitario”, retomando lo que ya establecía el propio artículo; desde esa mirada, el concepto de territorio se refería a la comunidad, asociando dicha noción a la de localidad. Para efectos de la reforma y luego en la ley indígena, la comunidad es interpretada como sinónimo de localidad.

No obstante, la comunidad entendida como “unidad social”, al relacionarse y construirse en un territorio determinado, se manifiesta en diferentes niveles: “[...] se expresa a nivel de Municipios (como en la zona fría de la Sierra de Zongolica), Congregaciones entre los Teneek del norte de Veracruz; y no sólo en la localidad o comunidad” (Bello 2006: 8). Para el caso de los teneek, los planteamientos de Anath Ariel de Vidas explican cómo la extensión de bienes comunales y su asentamientos, en términos de la división territorial-administrativa, coinciden con las reconocidas como congregaciones “sin embargo, el referente identitario de los habitantes es el conjunto de la comunidad agraria y no el de la división municipal o congregación” (Ariel de Vidas 2003: 124).

Al considerar comunidad como sinónimo de localidad, la iniciativa y la ley aprobadas pasan por encima de lo establecido en la Ley Orgánica del Municipio Libre en su artículo 10 fracciones III y IV, y el 19, sobre la existencia de congregaciones, categoría político-administrativa que encierra la posibilidad de integrar varias localidades en torno a una “cabecera”; haberles reconocido daría pie a la reconstitución de los pueblos en el nivel municipal.

La representación política para los pueblos indígenas se propuso a través de una adición al final del párrafo primero del artículo 21; de igual forma, se agregó al final del segundo y quinto párrafos una leyenda para permitir la asignación de dos diputados indígenas electos por el principio de representación proporcional de partidos.<sup>4</sup> Otra propuesta para asegurar la representación política de los indígenas era la contenida en la reforma al artículo 68, otorgarles el “derecho a designar uno o más regidores que las representen” en función y limitada a lo propuesto por el inciso F de la fracción I, del artículo 5, que la reducía a los ayuntamientos de municipios con población indígena mayoritaria.

Aunque la representación política no se aprobó, y pese a que haya generado dudas sobre los criterios de propuesta y creación de una circunscripción indígena y nombramiento de regidores indígenas, los requisitos de elegibilidad colocaron en la agenda pública el tema de la representación política y el peso demográfico electoral de los pueblos indígenas.

A continuación haré una revisión de la Ley No. 879 Derechos y Culturas Indígenas para el estado de Veracruz,<sup>5</sup> aprobada por el congreso local el 3 de noviembre de 2010.

El análisis de los alcances y restricciones de la ley indígena debe partir de la limitación a derechos que se han acotado por abajo de lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los cuales resultan torales para el reconocimiento pleno de los derechos a los pueblos indígenas, sin dejar de reconocer lo que dicha ley aporta para una convivencia intercultural.

En el artículo 6 se refiere a trece pueblos indígenas, con lo cual en principio reconoce su existencia en esos términos para enseguida hablar específicamente de comunidades. En el glosario consignado en el artículo 7, fracciones V y XVII, se establece para los términos de la ley cómo se entienden dichos conceptos. Definen a las comunidades como aquellas “unidades sociales” que forman los pueblos indígenas, con base en los términos enunciados en el artículo 6, es decir, de los pueblos indígenas originarios y asentados en territorio veracruzano.

4. Véase Iniciativa de reforma constitucional en materia indígena a los artículos 21 y 68 (Congreso del Estado 2005: 11).

5. Véase *Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz* (2010).

A pesar de que la ley “reconoce y protege a los pueblos indígenas náhuatl, huasteco, tepehua, otomí, totonaca, zapoteco, popoluca, mixe, chinanteco, mazateco, maya, zoque y mixteco” en los capítulos referidos a la autonomía, los sistemas de procuración y administración de justicia, los usos y costumbres, y las competencias, se emplea el término de *comunidades indígenas* y con ello caracteriza a dicho nivel como el único con personalidad jurídica y derecho a la autonomía.

Adquiere relevancia la definición de territorio indígena que se establece en la fracción XX del artículo 7, entendido como un espacio continuo o discontinuo:

Parte del territorio estatal estructurado en espacios continuos o discontinuos, que puede extenderse fuera de los límites de una comunidad o Municipio, en el cual uno o más pueblos indígenas están asentados y realizan actividades productivas, económicas, sociales, comunitarias, culturales, familiares o religiosas; y es fundamental para la construcción de su identidad y permanencia histórica, sin detrimento alguno de la unidad nacional, la Soberanía del Estado de Veracruz ni de la autonomía de sus Municipios (LDCIEV 2010: 4).

Lo anterior debiera dar pie al reconocimiento de identidades autonómicas más allá del ámbito comunitario, pues al rebasarlo, los indígenas se posicionan como pueblo ocupando un territorio “que puede extenderse fuera de los límites de la comunidad o municipio”, lo que fundamentaría y motivaría el reconocimiento de una autonomía territorial del pueblo como sujeto de derecho, en apego al convenio 169 de la OIT.<sup>6</sup> Lo cual, además, deja abierta la posibilidad de reconstitución de los pueblos indígenas en los niveles de congregación, municipio y región.

La ley garantiza que el Estado y sus instituciones reconocerán el derecho de los pueblos indígenas a la “autodeterminación” y autonomía (Art. 2, Fracc. 1), y dedica el capítulo IV al derecho de la libre determinación y de la autonomía; pero en el artículo 10 dichos derechos son circunscritos a los términos de la constitución política federal y de la constitución política

6. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Véase Parte II, Tierras, Artículos 13, 14 y 15.

estatal; léase párrafo segundo del artículo 5, que a la letra dice "la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas". En cambio, el artículo 19 asigna también la categoría de sujeto de derecho público a los pueblos indígenas.

El artículo 2, fracción III, reconoce la existencia y validez de los sistemas normativos para resolver controversias internas de los pueblos. De manera específica, en el artículo 90 se otorgan competencias y validez a los sistemas normativos "para conocer y resolver" controversias en materia civil, familiar, administrativa, mercantil, de obras y servicios públicos. De manera puntual, en los artículos 91, 92 y 93 se establecen los asuntos que conocerán y resolverán en materia civil, penal y familiar, respectivamente; el artículo 97 faculta a los jueces de comunidad y autoridades comunitarias para dictar medidas de apremio, y el 98 para imponer sanciones en materia penal.

En cuanto a la aplicación de la justicia, la ley no señala de manera explícita el nivel comunitario como primera instancia. Se debió especificar, pues con ello se evitaría la evasión a la justicia indígena comunitaria, promovida por el artículo 86, fracción II, inciso a, que sólo otorga jurisdicción para conocer y resolver controversias entre partes de origen indígena de la misma comunidad. En general, en los procedimientos no se establecen plazos para conocer, resolver e impugnar, de tal forma que se omiten, lo que puede prestarse a la dilación y arbitrariedad, o lo que sería más grave, dejar a la víctima en indefensión.

Respecto al Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas, es pertinente su creación como organismo descentralizado. Se debe desconcentrar hacia el plano regional para que así el Estado atienda la deuda histórica con las comunidades indígenas, porque es importante regionalizar los efectos de la planeación, acción e inversión pública. La ley no contempla la necesidad de crear Direcciones de Asuntos Indígenas y Comisiones Edilicias respectivas en los ayuntamientos, para que en ese nivel de gobierno se atienda de manera específica a las comunidades.

A pesar de las acotaciones a los derechos indígenas, ha sido importante el proceso legislativo para el reconocimiento; constituye un aporte a la convivencia intercultural en la sociedad veracruzana multicultural. Así, en materia de derechos indígenas en Veracruz se ha dado un paso, pero faltan muchos otros.

## ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS: CONCERTACIÓN POLÍTICO-LEGISLATIVA

Entre 2004-2007 Veracruz dejó de vivir en un régimen de partido hegemónico al perder el PRI la mayoría simple en el congreso local (Andrade 2012: 27). Ese partido sólo ganó en trece distritos; el candidato triunfador, Fidel Herrera Beltrán, obtuvo la gubernatura por una diferencia de 1.3% de votos al obtener 35% de sufragios contra 33.7% del PAN. En total, el PRI perdió catorce distritos ante el PAN y tres ante la Coalición Unidos por Veracruz (PRD-Convergencia-PT que obtuvieron 28.2% de los votos). Con ello se conformó un escenario electoral tripartita y por primera vez hubo un congreso de predominio opositor.<sup>7</sup>

Las derrotas del PRI alcanzaron distritos antes considerados como la reserva del “voto verde” e indígena: Chicontepec ante el PRD y Papantla ante el PAN. De los distritos eminentemente indígenas ganó apretadamente en Tantoyuca, y de manera más holgada en Zongolica y Cosoaleacaque.

En esas circunstancias, una de las primeras acciones de Fidel Herrera fue conformar un “Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo” en el que se agendaron varias reformas, entre ellas, el rediseño de las instituciones públicas y la reforma de los procesos electorales, de acceso y conformación de los poderes públicos (Gobierno del Estado de Veracruz, citado en Andrade 2012: 27-28).

En este marco político y de concertación partidaria debe entenderse la reforma constitucional en materia indígena y la posterior aprobación de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas. Lo anterior, también se fundamenta en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional en dicha materia, presentada el 15 de noviembre de 2005, donde el entonces gobernador del estado, Herrera Beltrán, reconoce que su propuesta se enmarca en el Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo.

El nuevo escenario tripartita permite que la sociedad civil veracruzana se visibilice a través de redes sociales y organizaciones independientes que apuestan por la construcción de ciudadanía, vía una especie de

7. Véase en Andrade Guevara (2012: 27).

“constitucionalismo transformador” –guardadas las debidas proporciones con la propuesta de Boaventura de Sousa Santos 2010–, que “desde abajo” cabildea y aprovecha estructuras de oportunidades políticas en sus alianzas con partidos de oposición.

En esta línea de acción se inscriben las reivindicaciones del movimiento indígena de Veracruz. Ángel Pérez Silva plantea que el movimiento social y el indígena orientan sus demandas en el marco del derecho, “las expresiones de los movimientos y sus reclamos en Veracruz abren la ruta del quehacer institucional en dos vías: 1) el impulso a la armonización legislativa, y 2) la promoción del ejercicio, respeto y defensa de los derechos indígenas” (Pérez 2012: 26).

Así, las resoluciones concertadas entre los partidos en el marco del Acuerdo de Gobernabilidad y el Desarrollo obligan al gobernador a cumplir e instruir a la bancada priista la aprobación de la ley indígena. Primero se aprueba una acotada reforma al artículo 5 de la constitución local por la LX Legislatura, y después, casi al finalizar el mandato del gobernador y el periodo de la LXI Legislatura, se firma la ley indígena el 3 de noviembre de 2010.

#### MOVIMIENTO INDÍGENA: MUNICIPALIZACIÓN Y LUCHAS POR EL RECONOCIMIENTO

A decir de los activistas del Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ) en Veracruz, el movimiento indígena despunta desde 1992 en la coyuntura de la campaña continental de los 500 años de resistencia indígena y popular, previa al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En 1993 nace la Coordinadora Cívica Veracruzana (Cocive) un espacio ciudadano promovido por diversas organizaciones de la sociedad civil<sup>8</sup> (Griego

8. Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara, AC (Cesem), Fomento Cultural y Educativo, AC, Comité de Derechos Humanos Sierra Norte de Veracruz, AC, y Asesoría y Servicios Rurales, AC, para articularse a los movimientos sociales e integrarse a las organizaciones indígenas: Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ), Frente Popular de Organizaciones del Sureste de Veracruz (Freposev), la Unión Campesina Zapatista (UCZ), el Comité de Defensa Popular (CDP), la Organización Campesina Independiente de la Sierra de Zongolica (OCISZ).

*et al.* 2003). En ese mismo año, la Cocive convocó a un segundo encuentro estatal indígena, donde se plantean por vez primera “[...] la necesidad de contar con una ley indígena en el estado de Veracruz. En ese sentido, se elaboró una propuesta legislativa para la reglamentación del párrafo segundo del Artículo 6 de la constitución del estado, propuesta que fue entregada a la LVI Legislatura del estado de Veracruz” (Pérez 2012: 22).

Un momento álgido del movimiento indígena veracruzano fue la articulación de tres movimientos locales entre los años 2000-2003 en torno al Pacto Indígena. La demanda de comunidades zapotecas, chinantecas y mazatecas por la remunicipalización de Santiago Sochiapa. El movimiento de Tzocohuite en la Huasteca veracruzana, integrado por comunidades nahuas, quienes exigían su derecho a un trato digno por parte de la empresa prestadora del servicio público de autotransporte de pasajeros. La solicitud de rendición de cuentas de las comunidades totonacas derivó en una disputa por el poder local en el municipio de Coyutla. Estos movimientos encontraron represión a sus demandas, fueron desarticulados, pero desplegaron acciones de resistencia enarbolando la defensa de derechos humanos y políticos, y la rendición de cuentas. Sólo el movimiento por la remunicipalización de Santiago Sochiapa logró su objetivo.

En 2008 se conforma la Alianza Indígena Campesina Popular de Veracruz (Alicaver), integrada por diversas organizaciones indígenas, entre las que destacan la Coordinadora Regional de Organizaciones Indígenas de la Sierra de Zongolica (CROISZ), el Consejo Indígena del Uxpanapa (Ciux) y el MAIZ. En el marco de la discusión de la ley indígena, esa alianza interviene como interlocutora ante el gobierno estatal de Fidel Herrera, demandando entre otros puntos, la creación de una secretaría de pueblos indígenas, respeto a los derechos humanos mediante el acceso a la procuración y administración de justicia, dotación de tierras en atención al rezago agrario, así como diversos proyectos y servicios educativos (Pérez 2012: 25). Al revisar el carácter de sus exigencias observamos que son más de tipo redistributivo que por el reconocimiento.

Más que demandar el reconocimiento al poder comunal, Alfonso Osegueda (2012: 74) plantea que el movimiento indígena en Veracruz ha presionado por la creación de municipios indígenas al recrearse identidades étnico-políticas: Tatahuicapan de Juárez y Uxpanapa, durante el gobierno

de Patricio Chirinos, y la remunicipalización de Santiago Sochiapan en el periodo de Miguel Alemán.

Para Martín Aguilar (2012) las demandas del movimiento indígena veracruzano han cambiado, pasaron de una exigencia por la tierra en la década de 1980, a la gestión de servicios y proyectos productivos, la defensa de los derechos humanos, hasta la exigencia de derechos sociales y políticos con la solicitud de nuevos municipios:

Otra característica del periodo es el impulso de varias redes indígenas y campesinas a la creación de nuevos municipios, como lo fue la creación del ayuntamiento de Uxpanapa, en Sochiapan y en Tatahuicapan. En los tres casos, la demarcación del territorio y la gestión de servicios fueron una constante. Asimismo para lograr la constitución de nuevos municipios se registran largas luchas sociales (Aguilar 2012: 138).

En Uxpanapa se crea el Consejo Indígena del Uxpanapa cuya exigencia fue la resolución del rezago agrario e introducción de servicios, a lo que se sumó la necesidad de crear un nuevo municipio para separar los poblados reacomodados chinantecos en el Valle del Uxpanapa, del municipio de Minatitlán.

Ante la negativa del gobierno del estado de aprobar un nuevo municipio, el 25 de diciembre de 2000 varias comunidades fundan el municipio "autónomo" de Santiago Sochiapan, hasta ese año parte del territorio de Playa Vicente. En ese tono, establecen un cuerpo de policía encargado de dar seguridad a las comunidades adheridas al movimiento, y resisten contra el pago de impuestos y la recepción de programas y apoyos de parte del municipio de Playa Vicente, donde la disputa entre PAN y PRI por la presidencia municipal en el año 2000 trajo desencuentros políticos en el interior del grupo de poder; además, la emergencia de los ganaderos indígenas jugó un papel importante. Todo ello concluyó con la "formalización de un hecho": el reconocimiento de Santiago Sochiapan como municipio libre.

Según Martín Aguilar, en la creación del municipio de Tatahuicapan, además de la participación del magisterio bilingüe y las diferencias de los grupos políticos en relación con los de la cabecera de Mecayapan, un factor importante de la movilización indígena fue la presión ejercida sobre la

distribución del agua captada en la presa Yuribia, localizada en su territorio, que distribuye agua a los municipios de Minatitlán y Coatzacoalcos. A diferencia de Uxpanapa y Santiago Sochiapan, que se desprenden de municipios gobernados por mestizos, Mecayapan es indígena. Por lo que cobra sentido, como factor importante de la municipalización de Tatahuicapan, mantener control sobre la presa asentada en su territorio cuando aún era la principal congregación del municipio de Mecayapan.

El movimiento indígena veracruzano se puede caracterizar como una fuerza emergente en resistencia demandando reconocimiento a su identidad, derechos específicos y aspiraciones por la municipalización en sus territorios, aunque presenta una desarticulación en su acción colectiva, focalizada a espacios municipales y a veces regionales. Lo anterior también es resultado de su endeble vinculación con la sociedad civil y de la dispersión de sus demandas: algunas organizaciones priorizan derechos sociales y económicos, más que su derecho a la diferencia cultural, sin resaltar su especificidad indígena.

#### ACTORES INDÍGENAS DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO Y DISCUSIÓN EN LOS MEDIOS

Entre los actores sociales que inciden en la discusión y aprobación de las iniciativas de reforma constitucional y ley indígena destacan los de perfil político. Entre ellos, los diputados de distritos indígenas como Chicontepec y Zongolica; el primero coordinó el grupo parlamentario del PRD en la LX Legislatura, y los de Zongolica, durante las LX y LXI legislaturas encabezaron la Comisión de Asuntos Indígenas. Además, quien presidió la coordinación de la Comisión de Seguimiento al Pacto para la Gobernabilidad y el Desarrollo, y que luego fue diputada del PRD en la LXI Legislatura, impulsó la iniciativa de ley desde la Comisión de Derechos Humanos y Atención a Grupos Vulnerables.

El primer foro de consulta para la reforma constitucional en materia indígena fue celebrado el 22 de noviembre de 2006 en Benito Juárez. Las autoridades comunitarias y representantes de las organizaciones sociales de la Huasteca veracruzana: Miauaxochitl, AC, Masehual Sihuame Tepaleuijaj, AC, el Fondo Regional Chicometepetl, entre otros, "exigieron la consulta directa

y obligatoria a las comunidades indígenas como prerrequisito para definir los nuevos cambios a la legislación en materia indígena".<sup>9</sup>

Paralelo a los foros, la Fundación de Profesionistas Indígenas, AC (Funproin), integrada en su mayoría por profesionistas y estudiantes originarios de la Huasteca avecindados en Xalapa, convocó a una reunión de expertos que logró una participación plural, incluyente y representativa de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil. En dicha reunión "se consideró farragosa y vaga la afirmación en la exposición de motivos de que el gobernador ha dialogado con los pueblos indígenas",<sup>10</sup> lo cual no significa consultar.

Antes de que la iniciativa fuera discutida en el congreso, y con el fin de obtener el consentimiento de los pueblos previa información, la reunión se pronunció por la necesidad de consultar a los pueblos a través de sus instituciones propias e instancias de representación, y en sus lenguas maternas. Calificó a la iniciativa de racista y discriminatoria por no incluir a todos los pueblos indígenas de Veracruz y por no atender la equidad de género. Concluyó que la autonomía quedaba reducida al ámbito comunitario, excluyendo el reconocimiento de municipios y pueblos indígenas ya reconocidos en el ámbito federal e internacional. En caso de aprobarse la reforma en esos términos, recomendaba interponer una controversia constitucional.

A pesar de la poca participación de la población indígena en los foros y los cuestionamientos a éstos por las organizaciones indígenas y actores sociales, el proceso legislativo, de cara a la sociedad y las organizaciones indígenas, no se amplió a una consulta para obtener el consentimiento. Sin resonancia en los medios, los partidos políticos prefirieron volver al acuerdo parlamentario excluyendo la participación ciudadana y a los representantes de las organizaciones indígenas, los cuales desde el inicio del sexenio habían sido marginados del Pacto por la Gobernabilidad y Desarrollo. Así, el 22 de

9. "Indígenas de la Huasteca exigen consulta directa a Comunidades para una legislación en la materia en Veracruz" en Boletín de Prensa de Miauaxochitl, AC, 22 de noviembre de 2006, archivo electrónico personal.

10. Funproin (s.f.), "Relatoría de los resultados de la primera reunión de expertos en materia indígena para analizar la iniciativa de reforma constitucional que en materia indígena ha presentado el gobernador del estado de Veracruz Fidel Herrera Beltrán", archivo electrónico personal.

diciembre de 2006 se modificó el artículo 5 de la constitución estatal adicionándole dos párrafos, los actuales tercero y cuarto.<sup>11</sup>

La LX Legislatura no cumplió con las expectativas de una reforma constitucional amplia que reconociera plenamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Por su parte, el gobernador permitió que su iniciativa fuera modificada por el legislativo y desvirtuada en su espíritu original; aceptó trasladar buena parte del contenido de la reforma constitucional a una ley reglamentaria que, por lo mismo, tendría menor validez; no sólo por estar debajo de la jerarquía constitucional sino porque al adicionarse el artículo 5 se perdió la oportunidad de reformarlo “íntegramente”, como se proponía en la iniciativa del ejecutivo que ampliaba derechos a los pueblos indígenas. Es hasta el último año del gobierno de Fidel Herrera Beltrán que se agenda la iniciativa de ley de derechos y cultura indígena reglamentaria del artículo 5.

Por el mes de julio de 2010 empezaron de nuevo los foros de consulta, ahora sobre la Ley de Derechos y Culturas Indígenas, convocados por las comisiones unidas de Justicia y Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Atención a Grupos Vulnerables de la LXI Legislatura. La respuesta del movimiento indígena independiente y de algunos actores políticos y sociales fue de inconformidad parcial o total sobre el contenido de la ley; denunciaron las violaciones al derecho a la consulta porque no se emplearon ni respetaron los procedimientos culturalmente pertinentes al privilegiarse los foros y no la asamblea comunitaria.

En el foro de consulta sobre la ley indígena celebrado en Ixhuatlán de Madero, la asociación civil Miahuaxochitl se pronunció por reconocer a la asamblea comunitaria como máxima autoridad y eje de la autonomía, admitió avances por otorgar personalidad jurídica a las comunidades y validez a los sistemas normativos de los pueblos y comunidades indígenas, lo que “representaría un parteaguas muy importante para la construcción de

11. Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículo 5 “En la regulación y solución de sus conflictos internos, deberán aplicar sus propios sistemas normativos, con sujeción a los principios generales de esta Constitución, respecto de garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres [...] Las comunidades indígenas podrán 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, de modo que se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado (Adicionado. G. O., 22 de diciembre de 2006).

un futuro más equitativo y sustentable para las comunidades indígenas”; sin dejar de exigir una reforma constitucional al artículo 5, incorporar representantes de los pueblos indígenas a los ayuntamientos y promover la participación de la mujer con equidad de género.

Apolinar Lozano Reyes, asesor de [...] Miauaxochitl, del municipio de Chicontepec [...] considera que lo ideal es que se realice una reforma al Artículo 5to de la Constitución local, no sólo una ley reglamentaria, toda vez que es trascendente el tema en discusión, en especial, cuando se otorga personalidad jurídica a la comunidad indígena, lo cual no está establecido en la última modificación de este artículo hecho el 22 de diciembre de 2006.<sup>12</sup>

Para la Coordinadora Regional de Organizaciones Indígenas de la Sierra de Zongolica la iniciativa de ley reglamentaria en materia indígena tenía carácter excluyente, nació “sin alma”, porque no era producto de una reforma constitucional en la materia:

que reconozca dos derechos fundamentales sin los cuales todo lo demás de nada sirven [...] uno, reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y que son un segundo nivel de gobierno en el estado de Veracruz y dos, el reconocimiento del derecho autonómico a preservar y desarrollar su propia identidad étnica originaria y portarla oficialmente.<sup>13</sup>

El representante de la CROISZ, Julio Atenco Vidal, señala que lo que se necesita es una reforma constitucional en materia indígena, no una ley reglamentaria, instituciones incluyentes y políticas públicas que atiendan la diversidad cultural para superar el racismo practicado hacia los pueblos indígenas.

El periodista Tulio Moreno Alvarado comenta sobre los cuestionamientos a la iniciativa de ley indígena, “el sentimiento de rechazo lo sintetiza la respuesta que dio el Consejo Indígena Regional del Sur del Estado de

12. “Reclaman los pueblos autóctonos su reconocimiento y sus derechos” en *La Jornada de Veracruz*, 27 de julio de 2010, en línea.

13. “Ley indígena de Veracruz nacería sin ‘alma’” en *Clarín Veracruzano*, 17 de agosto de 2010, en línea.

Veracruz a los diputados que organizan los foros”.<sup>14</sup> El consejo consideró la propuesta de iniciativa como insatisfactoria, con un contenido de disparates en “las propuestas paternalistas, tuteladas, burocráticas o de colonización”, calificando a los foros como una *catarsis* indigenista; por eso se proponían convocar a organizaciones civiles, de derechos humanos e interesados en el análisis de su situación para elaborar una “ley acorde a la situación actual del estado”.

Diversas organizaciones de la sociedad civil de la región de Orizaba<sup>15</sup> se pronunciaron contra la aprobación de la ley indígena –con el “acompañamiento” del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C.–; la consideraron una iniciativa que contempla “la creación de un ‘DIF’ para los pueblos indígenas en lugar de reconocer su capacidad y riqueza para la propia autodeterminación [...]”.<sup>16</sup> Además, no toma en cuenta al territorio para el ejercicio de la autonomía, reducido a la comunidad y no reconoce a los pueblos como sujetos de derecho. Cuestionaron los procedimientos de consulta a través de foros al no considerar a las autoridades representativas de los pueblos y sus asambleas comunitarias; y rechazaron la propuesta de creación e integración del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas, cuyo presidente sería nombrado por el gobernador, lo que contradice cualquier espíritu de autonomía.

En una nota aparecida en el diario digital *InformatePR* el 14 de noviembre de 2010, Miauaxochitl calificó la ley indígena como un avance limitado, lamentó que la reforma constitucional al artículo 5 no haya sido tan amplia, pues, aunque “lo mejor era una reforma constitucional”, con la aprobación de la ley, ahora corresponde a las comunidades hacerla valer; “debemos insistir en que el reto para aplicarse esta reforma está en las comunidades, es diseñar las políticas públicas y proponerlas a los ayuntamientos”.<sup>17</sup>

14. Consejo integrado por nahuas de Pajapan, Tatahuicapan, Mecayapan y Zaragoza; popolucas de Soteapan, zapotecos de Minatitlán, chinantecos del Uxpanapa y mixes de Sayula, organizaciones civiles de la sierra de Soteapan (“Ley indígena sin indígenas” en *La Jornada Veracruz*, 23 de agosto de 2010, en línea).
15. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC; Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo, AC; Centro Pro Derechos Humanos Voces de las Altas Montañas, AC; Colectivo Feminista Cihuatahtoll, AC; Coordinadora de la Sociedad Civil de la Región de Orizaba; Grupo Independiente de Taxistas de Orizaba; Centro de Promoción de Defensa de las Mujeres Kalli Luz Marina, AC.
16. “De aprobarse ley indígena, quedarían indefensos ante el despojo de tierras” en *La Jornada Veracruz*, 7 de octubre de 2010, en línea.
17. “La ley indígena, avance limitado: Miahuaxochitl” en Periódico Digital *InformatePR*, 14 de noviembre de 2010, en línea.

En cambio, Ángel Pérez Silva señala y reconoce que la LXI Legislatura al final de su mandato “aprobó una reforma muy limitada, sin embargo, constituyó un primer paso para lograr un acuerdo legislativo” (Pérez 2012: 27).

Tulio Moreno Alvarado, en su artículo “Ley indígena, sin indígenas”,<sup>18</sup> resaltaba el desacuerdo abierto contra la propuesta “oficial” en la sierra de Zongolica y en el sur. En la Huasteca, sin dejar de cuestionar la propuesta, se manifestaron por tener una ley que pudiera ser perfectible. La idea de “ley indígena, sin indígenas”, se deriva de su poca participación en los foros, no sólo por los mecanismos de consulta inadecuados, sino por la baja capacidad de incidencia de los indígenas, cuyo movimiento actúa en “reductos regionales con influencia política localizada”, sin articulación entre sus organizaciones y los pueblos indígenas, al estar “aislados unos de otros”.

Habría que matizar dicha oposición a la ley porque tanto la CROISZ, en la sierra de Zongolica, como Funproin y Miauaxochitl de la Huasteca, dejaron claro que la ley indígena de carácter reglamentario debió reforzarse con una amplia reforma constitucional en la materia; en cambio, en el sur del estado el Frente Popular de Organizaciones del Sureste de Veracruz (Freposev), descalificó el proceso y no asumió una actitud proactiva.

#### BALANCE SOBRE LA POLÍTICA HACIA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Para los pueblos indígenas está pendiente la verdadera democracia, la justicia y la equidad, palabras que conocen pero que no son reales en el momento de su aplicación y de que el pueblo espera que se cumpla con el espíritu de la ley y la justicia en un plano de igualdad, no te parece más de lo mismo con los indígenas, “total no reclaman”.

Fraternalmente. ¡Viva Veracruz! ¡Viva los pueblos indígenas!  
(Fernando Santiago Vásquez, Xalapa Ver., 22 de mayo de 2011)

Veracruz requiere un proceso de armonización legislativa para adecuar el marco normativo secundario que establezca y garantice los derechos consagrados en la constitución federal y local, en el Convenio 169 de la OIT y en

18. “Ley indígena sin indígenas” en *La Jornada Veracruz*, 23 de agosto de 2010, en línea.

otros instrumentos internacionales suscritos por México para hacer efectivo su ejercicio.

A la par, es necesario impulsar una reforma municipal para reconocer la diversidad étnico-cultural y sociojurídica de los municipios indígenas veracruzanos, que se exprese en formas de organización y gobierno susceptibles de ser “apropiadas” por los pueblos indígenas, con procedimientos de elección basados en usos y costumbres, en contradicción con lo estipulado en el artículo 115 constitucional y la Ley Orgánica del Municipio Libre estatal. Por lo que se debe considerar el reconocimiento a los sistemas de cargos como forma de ejercer el gobierno, de elegir autoridades, además de brindarles una representación política como pueblos para su participación en las decisiones públicas mediante “una circunscripción propia de los pueblos indígenas sin la intermediación de los partidos en esta representación [...]” (Osegueda 2012: 80).

El gobierno del estado de Veracruz ha sido el principal omiso en acatar la ley indígena en torno a las instituciones que debe establecer para impulsar la atención y desarrollo de su población indígena al no crear el Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Veracruz, como lo establece aquella ley en sus artículos 4 (párrafo segundo) y 20.<sup>19</sup> En su lugar, en 2011 funda la Subsecretaría de Asuntos Indígenas, adscrita a la Secretaría de Gobierno, sin ninguna sensibilidad para consultar, nombrando a sus funcionarios como pago de favores políticos, con fundamento —entre otros documentos— en la Declaración del Tajín<sup>20</sup> formulada por los Consejos Supremos de Pueblos Indígenas, estructura corporativa del viejo PRI.

Aún no se pueden evaluar los efectos de la ley en materia de acceso a la justicia y respeto a derechos indígenas ya que al ser poco difundida, varias

19. Artículos 20 y 21 de la Ley Indígena, el primero establece la creación del Consejo Consultivo, y el segundo las funciones (véanse fracciones I, V, VII, XI y XII, entre otras), las cuales le asignan facultades de vigilancia, operativas para instrumentar programas de desarrollo, de aprobación del Programa Estatal para el Desarrollo Integral de los pueblos y comunidades indígenas, de consulta a los pueblos, y para establecer acuerdos de coordinación con los tres niveles de gobierno para beneficio de las comunidades. Por lo tanto, es importante su creación, además es una instancia para la participación de los pueblos en la toma de decisiones y planeación de su desarrollo.

20. “En la Declaración del Tajín se establece implícitamente la necesidad de crear una instancia gubernamental rectora de los derechos indígenas. Iniciativa de los pueblos originarios de las 13 etnias del Estado de Veracruz” en línea.

comunidades, autoridades e indígenas en general la desconocen. En la ley indígena veracruzana se instituyen competencias a las autoridades comunitarias, sobre todo en materia de impartición de justicia con base en sus sistemas normativos, creándose un proceso de transición que respeta su aplicación en el ámbito comunitario, mientras no cuestionen el *statu quo* del orden normativo. Cuando alguna de las partes se inconforma en aquellas disposiciones que remiten a una situación de interlegalidad, la ley en materia indígena es en especial inaplicable por el desconocimiento de las autoridades judiciales de la mismas o porque alegan falta de reglamentación, pero sobre todo por un “discurso y práctica jurídica” que subordina los sistemas normativos indígenas al derecho positivo del sistema jurídico mexicano.

A la fecha, la ley indígena ha tenido una primera reforma en el cuarto párrafo del artículo 81<sup>21</sup> y al reformarse el artículo 4 transitorio, el 2 de mayo de 2011; lo anterior también obligó a adicionar una quinta fracción al artículo 64 de la constitución local el 9 de marzo de 2012, para dotarle de competencias a la sala constitucional en materia indígena. La reforma a la ley aprueba la creación de una Sala de Asuntos Indígenas dentro del Tribunal Superior de Justicia, originalmente ya prevista en la redacción de dicho párrafo y artículo, a lo cual se agrega que estará integrada por un magistrado y el personal respectivo, señalando en el artículo 4 transitorio la necesidad de “establecer las atribuciones, organización y funcionamiento de la Sala de Asuntos Indígenas”.

Pocos reaccionaron a esta primera modificación, entre ellos, el abogado zapoteco Fernando Santiago Vásquez, con trayectoria en la docencia universitaria y la defensa de los derechos humanos, quien hizo pública su inconformidad cuando alega que dicha adición resta autonomía –más que armonizar las reglamentaciones en la materia–, al “[...] otorgarle atribución de conocer, sustanciar el procedimiento y resolver en instancia única a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia [...]”.<sup>22</sup> Considera que con

21. Ley de Derechos y Culturas Indígenas, Artículo 81 (Reformado, Gaceta Oficial, 2 de mayo de 2011). En todas las etapas procesales, y al dictar resolución, deberán considerar la condición, prácticas, sistemas normativos y la costumbre del o de los miembros de los pueblos y comunidades de indígenas. El Tribunal Superior de Justicia del Estado contará con una Sala de Asuntos Indígenas, integrada por un magistrado y por el personal que señale la ley.

22. “Abogado zapoteca cuestiona que ley indígena le quita autonomía a etnias” en *alcalorpolitico.com*, 23 de mayo de 2011, en línea.

la reforma al cuarto párrafo del artículo 81 de la ley indígena, se hace de ésta una "ley que no vio la luz".

Los cuestionamientos de Fernando Santiago se fundamentan en la exposición de motivos formulada por el gobernador, donde se expone que los juzgados de primera instancia reciban en "calidad de juzgados de instrucción las demandas de los pueblos indígenas". Al recibir y conocer los juzgados las quejas, estos deben realizar las diligencias y enviar el expediente a la Sala Indígena "para que ésta como única instancia dicte la resolución procedente", otorgándole competencias de resolución sobre asuntos indígenas; así las decisiones serán tomadas por jueces ajenos restándoles autonomía y jurisdicción a los pueblos indígenas.

A pesar de lo instituido, la autonomía se expresa más en la resolución de sus conflictos internos y en la impartición de justicia en el ámbito comunitario. En cambio, su ejercicio como forma de gobierno se manifiesta en la disputa por la elección de autoridades comunitarias: agentes y subagentes municipales; reivindicación fundamentada en su derecho propio, que además puede aprovechar las formas y mecanismos legales de elección para mantener su "filo transformador" con base en usos y costumbres, a veces pautados en asamblea comunitaria con los ayuntamientos, siempre sujetas a negociación.

Todo lo anterior nos lleva a considerar que un derecho concedido desde arriba genera una brecha en su aplicación, vacíos que pueden negar derechos o situaciones de inaplicabilidad. Como lo asevera Charles Tilly:

Cuando los derechos son concedidos desde arriba, la capacidad de aplicación segmentada, particularista o selectiva aumenta. La experiencia histórica demostraría que los derechos, cuando no son el resultado de grandes luchas pueden ser aceptados pero no implantados o no aplicados adecuadamente (Tilly, citado en Olvera 2010: 25).

Mientras tanto, las comunidades insisten en gobernarse con base en sus sistemas normativos, apuestan a la fuerza de la costumbre; no invocan la ley indígena, en parte por su desconocimiento, pero tal vez por lo intrincado de los procesos judiciales. Pareciera en cambio que sus derechos son objeto de "negociación" más que de una reivindicación legal.

## CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS

Aunque se consideró consultar a los pueblos indígenas, los procedimientos mediante los cuales se realizó la consulta (los foros), si bien fueron de carácter abierto a la "población interesada", no son los apropiados que las comunidades indígenas acostumbran (la asamblea comunitaria). La iniciativa de reforma constitucional y de ley indígena no fue ampliamente difundida entre la población "susceptible" de ser afectada, para que la conociera previamente y con base en ello emitiera un consentimiento plenamente informado. La consulta no fue apegada a los ordenamientos jurídicos, por lo tanto, carece de legitimidad y legalidad plena.

Con la Ley de Derechos y Culturas Indígenas aprobada y promulgada, los pueblos y comunidades tienen un instrumento jurídico que si bien no se corresponde con sus expectativas y derechos reconocidos en los ordenamientos internacionales en la materia, representa la oportunidad de mejorarla mediante la estrategia ya conocida y empleada por ellos, el uso del derecho como un instrumento transformador, impulsando la armonización legislativa en materia indígena. Esto evitará que los derechos otorgados "desde arriba" durante un proceso para dar gobernabilidad y legitimidad al régimen estatal, mediante el Acuerdo para la Gobernabilidad y el Desarrollo, produzca brechas en su aplicación, vacíos que pueden esquivar derechos o producir situaciones de desatención.

Una de las características del movimiento indígena en Veracruz es su desarticulación en el nivel estatal e incluso regional, no hay una expresión y demanda que agrupe y caracterice su acción colectiva, pero sin duda alguna destaca como proceso de resistencia en torno a sus derechos específicos, el reconocimiento a su identidad y aspiraciones de municipalización aprovechando las estructuras de oportunidades políticas y el empleo del constitucionalismo como elemento transformador "desde abajo".

El movimiento indígena debe luchar para que se reconozca el derecho a la autoadscripción en diferentes ámbitos. Se trata de un criterio para definir un nivel étnico-político que promueva la existencia de identidades abiertas con el fin de visualizar a los integrantes de un pueblo indígena más allá de sus comunidades, sea en términos de congregaciones, municipios o regiones. Lo

cual puede conducir a un proceso de reconstitución de los pueblos indígenas, y abrir la posibilidad de construir y ejercer autonomías en distintos niveles.

En este marco cobra vigencia la demanda por la representación política mediante procedimientos de elección "propios" y mecanismos de representación territorial y legal: agencias, subagencias y congregaciones en el interior de los municipios indígenas; la lucha por la sindicatura municipal para representar y defender legalmente el interés de los pueblos en municipios mayoritariamente indígenas, y por una circunscripción indígena para obtener derechos políticos de elegir y postularse como diputados representantes de los pueblos. Así se garantizaría el ejercicio de una ciudadanía étnica independiente de la representación partidaria, en función del peso demográfico electoral de la población indígena.

La conformación del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas debe ser una reivindicación, para demandar cumplimiento a la creación de instituciones y formulación de políticas públicas culturalmente pertinentes y compensatorias que promuevan el derecho al desarrollo y a la autonomía como eje rector del reconocimiento a la diferencia cultural. En esta línea, la acción colectiva debe orientarse hacia la inclusión de la diversidad étnica de los pueblos indígenas y no sólo hacia el nombramiento de un representante por cada pueblo; de igual forma, debe exigir un amplio proceso de consulta pública con los pueblos, con procedimientos transparentes que limiten las facultades que la ley otorga al ejecutivo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR SÁNCHEZ, Martín (2012), "Análisis en torno a los cambios de la acción colectiva en el estado de Veracruz: 1997-2007" en Martín Aguilar Sánchez (coord.), *La difícil construcción democrática en Veracruz. Acceso a la justicia y actores sociales*, Xalapa, Universidad Veracruzana, pp. 129-151.

- ANDRADE GUEVARA, Víctor Manuel (2012), "El Poder Legislativo en Veracruz: 1992-2009" en Alberto J. Olvera Rivera, Alfredo Zavaleta Bentacourt y Víctor Andrade Guevara (coords.), *Veracruz en crisis. Poderes públicos, elecciones y medios de comunicación*, vol. III, Xalapa, Universidad Veracruzana, pp. 16-45 (La Ciencia en Veracruz).
- ARIEL DE VIDAS, Anath (2003), *El trueno ya no vive aquí. Representación de la marginalidad y construcción de la identidad Teneek (Huasteca Veracruzana, México)*, México, CIESAS/El Colegio de San Luis/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/Instituto de Investigación para el Desarrollo (Huasteca).
- BELLO LÓPEZ, Daniel (2006), "Comentarios a la reforma indígena" en *Diario Política*, 14 de diciembre, Xalapa, Ver., p. 8.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (2010), *Refundación del Estado desde América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*, México, Siglo XXI Editores/Siglo del Hombre Editores/Universidad de Los Andes.
- GRIEGO CEBALLOS, Daniela Guadalupe, María de los Ángeles MUÑOZ GONZÁLEZ, Ángel PÉREZ SILVA y Santiago SALAZAR GARCÍA (coords.) (2003), *Memoria de Encuentros Indígenas en Veracruz 1995-2001*, Xalapa, MAIZ/ASER.
- OLVERA, Alberto J. (2010), "Ciudadanía y democracia" en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 27. México, Instituto Federal Electoral.
- OSEGUEDA CRUZ, Alfonso (2012), "Los pendientes de la reforma municipal" en Olvera Rivera, Alberto J., Zavaleta Bentacourt, Alfredo y Andrade Guevara, Víctor (coords.), *Veracruz en crisis. Poderes públicos, elecciones y medios de comunicación*, vol. III, Xalapa, Universidad Veracruzana, pp. 68-81 (La Ciencia en Veracruz).
- PÉREZ SILVA, Ángel (2012), "Los pueblos originarios en Veracruz. Historias de exclusión y resistencia" en Alberto J. Olvera Rivera, Alfredo Zavaleta Bentacourt y Víctor Andrade Guevara (coords.), *Veracruz en crisis. La sociedad civil realmente existente. Corporativismo sindical y campesino, movimientos indígenas y actores civiles*, vol. IV, Xalapa, Universidad Veracruzana, pp. 16-32 (La Ciencia en Veracruz).

\_\_\_\_\_ (2001), "El Movimiento Indígena en Veracruz", ponencia presentada en el "Foro de Sociología Rural", 13 al 15 de junio, Facultad de Sociología de la Universidad Veracruzana en <http://cetrade.org> (4 de mayo 2013).

*Páginas electrónicas*

"Abogado zapoteca cuestiona que ley indígena le quita autonomía a etnias" (2011) en *alcalorpolitico.com*, 22 de mayo en [www.alcalorpolitico.com](http://www.alcalorpolitico.com) (23 de mayo de 2011).

"De aprobarse ley indígena, quedarían indefensos ante el despojo de tierras" (2010) en *La Jornada de Veracruz*, 7 de octubre en [www.inforural.com.mx](http://www.inforural.com.mx) (20 de octubre de 2010).

"En la Declaración del Tajín se establece implícitamente la necesidad de crear una instancia gubernamental rectora de los derechos indígenas. Iniciativa de los pueblos originarios de las 13 etnias del Estado de Veracruz" (s.f.) en [www.facebook.com/Subsecretariadeasuntosindigenas/info](http://www.facebook.com/Subsecretariadeasuntosindigenas/info) (1 de junio de 2013).

"Indígenas de la Huasteca exigen consulta directa a Comunidades para una legislación en la materia en Veracruz" (2006) en *Boletín de Prensa de Miahuaxochitl AC.*, 22 de noviembre, archivo electrónico personal.

"Ley indígena de Veracruz nacería 'sin alma'" (2010) en *Clarín Veracruzano* en [www.clarinveracruzano.com](http://www.clarinveracruzano.com) (17 de agosto de 2010).

"Ley indígena sin indígenas" (2010) en *La Jornada Veracruz*, 23 de agosto en [www.jornadaveracruz.com.mx](http://www.jornadaveracruz.com.mx) (23 de agosto de 2010).

"La ley indígena, avance limitado. Miahuaxochitl" (2010) en Periódico Digital *InformatePR*, 14 de noviembre en [www.informatepr.com](http://www.informatepr.com) (14 de noviembre 2010).

"Reclaman los pueblos autóctonos su reconocimiento y sus derechos" (2010) en *La Jornada Veracruz*, 27 de julio en [www.jornadaveracruz.com.mx](http://www.jornadaveracruz.com.mx)

FUNDACIÓN DE PROFESIONISTAS INDÍGENAS (Funproin) (s.f.), "Relatoría de los resultados de la primera reunión de expertos en materia indígena para analizar la iniciativa de reforma constitucional que en materia indígena ha presentado el gobernador del estado de Veracruz Fidel Herrera Beltrán", archivo electrónico personal.

### *Fuentes hemerográficas*

CONGRESO DEL ESTADO (2005), "Fidel Herrera Beltrán, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz. Iniciativa de Reformas a la Constitución Política del Estado" en *Gaceta Legislativa*, año 2, núm. 58, LX Legislatura 2004-2007, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, noviembre 23, pp. 5-11.

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ (2010) en *Gaceta Oficial*, núm. ext. 351, t. CLXXXII, 3 de noviembre, pp. 38-52.

### *Legislación*

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, *Gaceta Oficial*, Adición publicada el 22 de diciembre de 2006.

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Organización Internacional del Trabajo (1989).

Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz (2006).

Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz (2010), Congreso del Estado.

\_\_\_\_\_ (2011), *Gaceta Oficial*, Reforma publicada el 2 de mayo de 2011.



El reconocimiento de la población indígena en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no sólo marcó una ruptura con la impronta nacionalista derivada de la posrevolución sino que también obligó a la readecuación de la legislación propia de cada entidad a fin de lograr concordancias jurídicas. Es en este ámbito donde se puede analizar con mayor detenimiento la interrelación de dos dinámicas: por una parte, las demandas y posiciones de poblaciones indígenas específicas así como sus reacciones a las reformas legales, mismas que han oscilado entre la movilización organizada, la resistencia política y el utilitarismo económico. Dependiendo de los casos, y del particular contexto de violencia que actualmente se vive en buena parte del país, esas expresiones se han visto potenciadas o anuladas gracias a proyectos productivos y extractivos rapaces, a los efectos de la democracia electoral y a complejas redefiniciones identitarias. Por otra parte, está el uso institucional del multiculturalismo en boga, que en el mejor de los casos ha ido acompañado de un tímido y selectivo reconocimiento de derechos y demandas indígenas, pero que básicamente se ha abierto paso como una mera retórica de reconocimiento con pocos efectos prácticos a propósito de los derechos al territorio, a la protección y disfrute de recursos naturales, y a la autonomía. En estos términos, los trabajos incluidos en este libro dan cuenta de la multitud de efectos y tensiones políticas, sociales y jurídicas derivadas de la presencia indígena en la reconfiguración del México contemporáneo.

COLECCIÓN DEBATES

ISBN: 978-607-9470-99-9



El Colegio  
de Michoacán



EL COLEGIO  
DE SAN LUIS