

Justicia indígena y políticas de estado: entre el reconocimiento y la oficialización de la diversidad cultural. El caso del juzgado indígena de Cuetzalan, Puebla, México.

*Dra. Adriana Terven Salinas**

Resumen

A partir del reconocimiento constitucional de la diversidad cultural en México, las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas parecen tomar un cauce distinto a como habían venido configurándose, basadas en relaciones de poder y discriminación. No obstante, detrás del discurso multicultural se siguen reproduciendo representaciones sociales que otrora fueron legitimadas por las políticas indigenistas, planteando retos para el cabal reconocimiento de derechos culturales. Este artículo pretende evidenciar, desde la experiencia del juzgado indígena de Cuetzalan, Puebla, cómo el proyecto estatal mantiene una misma intención: asegurar la permanencia del modelo de Estado capitalista, así como atender los nuevos imperativos internacionales de reforma estructural.

Palabras claves:

Indigenismo, justicia y derechos culturales

Abstract

From the constitutional recognition of cultural diversity in Mexico, the relations between the State and indigenous peoples seem to take a different channel as they had been taking shape, based on power relations and discrimination. But behind the multicultural discourse is still playing social representations that once were legitimized by indigenous policies pose challenges for the proper recognition of cultural rights. This article aims to show the experience from the Indian court Cuetzalan, Puebla, State how the project maintains the same intent: to ensure the permanence of the state capitalist model, as well as meet new international imperatives of structural reform.

Keywords:

Indigenismo, justice and cultural rights

Introducción

“Es la primera vez que veo tanto apoyo para los indígenas”, decía un indígena nahua de la Sierra Norte de Puebla mientras contemplaba el nuevo edificio del Juzgado Indígena en la cabecera municipal de Cuetzalan; “ahora sí nos están tomando en cuenta”, concluyó su frase. Expresiones como estas se han escuchado para hacer referencia a las políticas de Estado relacionadas con los pueblos indígenas en el actual contexto del Estado multicultural, pareciendo marcar una importante distinción con la forma cómo el Estado había venido

* Lic. En historia, Magister en antropología social, asistente de investigaciones el proyecto: Interculturalidad, derecho y género en regiones indígenas, Universidad Autónoma de Querétaro (México). adrianaterven@yahoo.com.mx

representando e interviniendo a este sector de la población, caracterizada por la discriminación de sus culturas y la marginación. Efectivamente, el reconocimiento de la diversidad cultural ha planteado la posibilidad de generar relaciones sociales que descansen en el respeto por la diferencia y su inclusión bajo este mismo principio; no obstante, los imaginarios sociales que otrora modelaron las relaciones entre indígenas, Estado y sociedad parecen prolongarse y generar contradicciones entre los discursos a favor de los derechos culturales y las acciones que de ellos se desprenden.

Como veremos en este texto, en México, el desprecio por las culturas indígenas ha pasado de su expresión e intervención explícitas por erradicarlas, a un discurso que promueve su respeto y conservación. Tal y como se deja ver en el testimonio inicial, el juzgado indígena ha representado, para la población local, el reconocimiento y apoyo material a sus instituciones. Hasta antes de este juzgado, los jueces tradicionales habían venido ejerciendo sus labores en condiciones precarias y con el desdén de las autoridades estatales; el juzgado indígena, construido y equipado a imagen de las oficinas de la ciudad capital, *parecía otorgar, de manera mágica*, un nuevo lugar a la población indígena dentro de las relaciones locales, históricamente marcadas por la discriminación, el despojo y la violencia.

Es la ilusión del nuevo pacto social lo que se pretende mostrar a continuación, evidenciando la forma cómo los discursos multiculturales se traducen en acciones, muchas de las veces, contradictorias. En particular, se analiza la implementación de la reforma judicial en materia indígena realizada por el Estado de Puebla, mostrando cómo ciertas representaciones sociales, legitimadas por las políticas indigenistas, continúan permeando, y cuya intención es la misma: asegurar la permanencia del modelo de Estado capitalista, así como atender los nuevos imperativos internacionales de reforma estructural.

Se Presentan cuatro apartados: en el primero, se refieren las políticas dirigidas a los pueblos indígenas, cuyos objetivos buscaban acabar con la diversidad étnica y cultural, siendo así la plataforma sobre la que se construyeron ciertas representaciones sociales respecto de este grupo poblacional; posteriormente se abordan las nuevas políticas indigenistas, en las que el reconocimiento multicultural de la nación plantea nuevos retos para las relaciones entre el Estado y la población indígena, bajo el velo del respeto por la diversidad cultural. Este contexto político y su problematización se retoman en el apartado tres, expresado en el caso de estudio de la reforma judicial poblana y la instalación del juzgado indígena en Cuetzalan. El apartado cuarto aborda una parte de lo que ha sido el movimiento indígena de Cuetzalan, en especial los procesos relacionados con la práctica de la justicia indígena.

Indigenismos

Históricamente, el Estado mexicano y los pueblos indígenas han mantenido relaciones políticas organizadas bajo distintas lógicas, llamadas genéricamente indigenismos, cuyos principales propósitos han tenido que ver con incorporar al indígena a la sociedad nacional, buscando con ello acabar con la heterogeneidad étnica, a favor de una paulatina homogenización de la sociedad. En este apartado se presentan los principales argumentos e intenciones que dieron forma a las políticas indigenistas en México, evidenciando los

imaginarios sociales que han modelado las relaciones entre los pueblos indígenas con el Estado y con la sociedad.

Se reconocen tres políticas indigenistas importantes en México: la incorporativista, la integracionista y la etnopopulista. Durante el periodo colonial, igualmente se implementaron políticas dirigidas a la población nativa, denominadas segregacionistas; respecto de este momento, quizás valga la pena mencionar su objetivo, que buscaba separar a los indígenas de la sociedad europea por medio de mecanismos basados en la discriminación racial, la dependencia económica, el control político, la distancia social, entre otros, lo que creó una barrera étnica que dividió a la sociedad en castas. Si bien, con el México independiente, las políticas relacionadas con los pueblos indígenas parecían dejar atrás estos sesgos racistas, a continuación se muestra lo que ha sido un continuo de relaciones de desigualdad oficializadas por el Estado.

La política indigenista incorporativista, a diferencia de la segregacionista, se caracterizó por la incorporación de los grupos indígenas a la nación. Se impulsó a mediados del siglo XIX, junto con la política de Reforma dirigida por el presidente Benito Juárez, quien se basó en las ideas liberales, que privilegiaban los derechos individuales, promoviendo la libre competencia, la ganancia y la propiedad privada, beneficiando a grandes hacendados en detrimento de las bases materiales tanto de los grupos indígenas como de la Iglesia. Fue así como, para conseguir la incorporación del indio a la nación, y conservar los ideales occidentales, se prohibieron las costumbres, creencias y formas de vida indígena; en otras palabras, no se admitían las particularidades.

A principios del siglo XX se ubica una tercera política indigenista, llamada integracionista, que parte de las ideas de Manuel Gamio, quien señalaba que en México no existía un auténtico patriotismo nacional, debido a la diversidad regional, étnica y local, promulgando que era necesario que los indígenas se integraran a la nación. En sus postulados se observaba la influencia del pensamiento evolucionista y ciertos matices del relativismo cultural, organizando así a la sociedad en etapas civilizatorias y ubicando a los grupos indígenas en las inferiores; no obstante, planteó la integración de tal modo que se respetaran e incluyeran, hasta cierto punto, valores positivos del sistema sociocultural indígena.

Un elemento central del integracionismo fue el mestizaje; Gamio dividió a la población en indígenas, mestizos y aristócratas, planteando que en la clase mestiza se encuentra el porvenir de la cultura nacional, lo cual se lograría una vez que la sociedad se homogenice a través del mestizaje biológico. Un segundo momento de esta política estuvo a cargo de Gonzalo Aguirre Beltrán, quien introdujo la noción de regiones de refugio. Sostuvo que México no surgió como nación homogénea, pues estaba dividido en dos grupos socioculturalmente opuestos, los indígenas y los ladinos; fue así como los procesos de forja de la nación, caracterizados por el despojo y la violencia hacia los primeros, terminó por desplazarlos a ciertas áreas, que denominó regiones de refugio.

Aguirre Beltrán retomó de manera más clara los postulados del relativismo cultural, que plantean el respeto de las culturas bajo asedio; de esta manera consideró válidas las formas de vida y expresión indígenas. El acontecimiento que selló esta tendencia fue el Congreso Interamericano de Pátzcuaro, en 1940. Aguirre (1984) “El contenido de propósito de la

política indigenista formulada en Pátzcuaro era la integración del indio a la sociedad nacional, con todo y su bagaje cultural, proporcionándole los instrumentos de la civilización necesarios para su articulación dentro de una sociedad moderna. (p. 22)

Introdujo el principio adicional de justicia social; fue así como “la política indigenista, cuyos contenidos de propósito son la integración y el mejoramiento, bien podría decirse que cabe dentro de la definición de desarrollo de la comunidad formulada por los expertos de las Naciones Unidas y así sería si además de esos fines se agrega, en lugar preeminente, el de la justicia social, que hace de esa política no sólo una formulación técnica sino, esencialmente, una formulación política.”¹ En otras palabras, la propuesta radicaba en que los grupos indígenas mantuvieran sus particularidades (Aguirre (1984) y, al mismo tiempo, aceptaran los sistemas e instituciones nacionales que definen las formas de vida nacional.

Lo que interesa rescatar de estas políticas indigenistas, en especial de las dos últimas, correspondientes al México independiente, es el tipo de relación social que promovieron entre la población indígena y la sociedad nacional. En este sentido, observamos cómo el Estado ha venido legitimando relaciones de desigualdad, discriminación, despojo y violencia, que, como pretendemos mostrar, se mantienen a lo largo del tiempo, pasando de un discurso político explícito, como vimos, a un discurso que, bajo el velo del respeto a la diversidad cultural, el llamado neoindigenismo, parece incluso volverse más abrasivo.

Tenemos, entonces, que dichos indigenismos parten de un enfoque evolucionista; aun cuando en el integracionismo se postulaba corregir las ideas etnocéntricas, la recurrente idea de progreso, ubicada en los modelos occidentales, llevaba persistentemente a la demolición de las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas de la población indígena, al ser vistas como atrasadas. En esta dirección, la justicia social lo que hace es comprometer a los grupos indígenas con unos derechos y obligaciones correspondientes a la sociedad global: “esto no es más que una reformulación de la vieja tesis unilineal y mecánica del progreso, y del viejo modelo de escalas evolutivas.”(Díaz, 2004, p.126)

Es así como la representación social que se construyó de este sector, como sociedades inferiores, las exhibe como incapaces de manejar sus asuntos; de aquí que, a la fecha, el tipo de relación que guía el imaginario social ubique a la población indígena en calidad de receptora de programas y apoyos de gobierno y beneficencia pública, incapaz de generar y llevar a cabo alternativas de desarrollo, educación, salud, justicia, gobierno, etc. Tal y como argumentó Aguirre Beltrán: “la política indigenista no es la que el indio formula en lo que concierne a su propia comunidad, sino la manera como el grupo nacional contempla el tratamiento que debe dar a los grupos llamados indígenas de acuerdo con los valores y los intereses nacionales. (...) El indio, como tal, no puede postular una política indigenista porque el ámbito de su mundo está reducido a una comunidad parroquial, homogénea y preclasista que no tiene sino un sentido y una noción vagos de la nacionalidad.” (Aguirre, P.24)

Otro aspecto que interesa resaltar es el concepto de regiones de refugio, que hoy en día, si bien se considera como una unidad de análisis insuficiente, ya que (Díaz Polanco) “la estructura que se observa a escala regional, no puede ser comprendida a fondo si no se tiene

en cuenta que ella forma parte de una unidad mayor: la formación socioeconómica y política mexicana. Hay que entender que, a su vez, esa formación está determinada por el juego de interrelaciones que implica la fuerza expansiva del sistema capitalista a escala mundial” (p.141). No obstante, llama la atención cómo actualmente predominan ideas en las que los pueblos indígenas parecieran estar aislados del resto de la sociedad, lo cual se refleja, por ejemplo, en las políticas de reconocimiento de la diversidad cultural iniciadas en 2001, en las que el ejercicio de derechos se ha planteado en niveles internos de organización social, “lejos” del resto de la población, situando nuevamente a estos lugares como obstáculos para el funcionamiento y expansión del capitalismo.

Otra corriente indigenista, impulsada a mediados de 1970, fue la conocida como etnicista o etnopopulista; si bien no tuvo la relevancia política de las anteriores, vale la pena mencionarla como parte del análisis de las ideas y representaciones que han mediado las relaciones entre la población indígena, el Estado y la sociedad. Uno de sus principales exponentes fue Guillermo Bonfil, cuya propuesta tendió a ver a las comunidades indígenas como armónicas y no alienadas, a diferencia de la atroz sociedad capitalista. Bajo esta idea, la solución a los problemas de la sociedad nacional se ubicaba en el marco de las primeras, exaltándolas e idealizándolas, cuando, en la realidad, las comunidades indígenas estaban atravesadas por profundas relaciones inter e intra-étnicas de poder y de desigualdad, expresadas en escenas de alta marginación y violencia. No obstante, dicha visión también ha formado parte del imaginario social respecto de los pueblos indígenas, quienes son representados como sociedades de gran nobleza y festividad.

Hasta aquí, tenemos un primer esbozo de la forma como el Estado ha construido a este sector de la población, justificando sus intervenciones a partir de una gama de nociones que ubican a los indígenas como sociedades atrasadas, incapaces de resolver sus propios problemas e incompatibles con el proyecto nacional; hasta aquellas que ubican en sus rasgos culturales principios positivos e incluso necesarios para resolver los dilemas nacionales. Se trata de una construcción compleja y, como tal, se expresa en las actuales políticas multiculturales, presentando diversos retos para los movimientos indígenas contemporáneos, así como su estudio y comprensión.

Neo-indigenismos

Si bien la política indigenista ha respondido a distintas necesidades e intereses propios de su momento, en la década de los noventa podemos ubicar un cambio radical en sus paradigmas, a partir del reconocimiento político-legal de la diversidad cultural. Este contexto planteaba una transformación radical en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, bajo la promesa de un nuevo pacto social. (Sieder, 2002)

Es así como en México se realizaron distintas acciones en la materia, como fue la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en 1990; la reforma al Artículo cuarto constitucional en 1992, que reconocía el carácter multicultural de la nación, promoviendo la protección y el desarrollo de las culturas, lenguas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de la población indígena. Como parte de este clima cultural, en 1994 el levantamiento zapatista de Chiapas dio mayor fuerza a los debates sobre la conformación de naciones plurales, concretándose en la reforma al Artículo segundo de la Constitución en 2001. Si bien es cierto que por primera vez se reconoció de manera más

específicas derechos indígenas, estas reformas resultaron ser bastante restringidas, ya que, a pesar de que dicen reconocer derechos a los pueblos indígenas, traen consigo candados que limitan e impiden llevar a cabo el real ejercicio de las disposiciones.

Tales limitaciones coinciden con los ámbitos de acción económica y política de las comunidades indígenas, lo que revela la posición del Estado en cuanto a restringir las capacidades de negociación con los pueblos indígenas para la implementación y gestión de proyectos en conjunto o con otros sectores, como el privado. No obstante lo limitado de este marco legal nacional, y bajo lo que se empezó a considerar como lo políticamente correcto, se han impulsado reformas legislativas en materia indígena en diversas entidades federativas del país, como sucedió en el Estado de Puebla.² A continuación presentamos el caso poblano desde la experiencia del municipio de Cuetzalan, ya que consideramos muestra, en gran medida, la forma como las actuales políticas indigenistas configuran relaciones entre el Estado y la población indígena, en el marco del reconocimiento de la diversidad cultural. En este sentido, interesa explorar qué tanto se siguen reproduciendo aquellas representaciones sociales, construidas en los indigenismos anteriores, en las políticas multiculturales, o, en todo caso, advertirlas en los nuevos mecanismos que perpetúan las relaciones de poder y discriminación.

En especial, se va a enfocar en las reformas realizadas en el campo de la justicia, como fue la creación de los Juzgados indígenas, en 2002, por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, siendo en el municipio de Cuetzalan donde se abre el primero de ellos. Estos juzgados fueron incluidos como parte de las instancias en las que deposita el ejercicio del Poder Judicial, como lo indica su Ley Orgánica, mediante una reforma en este mismo año. En 2005, la reforma al Código de Procedimientos Civiles reconoció a las prácticas, usos, costumbres, tradiciones y valores culturales de los pueblos y las comunidades indígenas como medios alternativos de resolución de conflictos. Todas estas reformas plantean distintas implicaciones en la organización del campo jurídico regional, de aquí la importancia por ver la forma cómo se articulan con las prácticas de justicia locales.

Ahora bien, para ver el tipo de representaciones sociales presentes en la formulación e implementación de dichas disposiciones legales, este estudio va a concentrarse en analizar la forma como se relacionan con las prácticas y lógicas culturales indígenas, específicamente aquellas tocantes a la justicia. ¿En qué medida podemos hablar de un reconocimiento de la diversidad cultural por parte del Poder Judicial?; es decir, qué tanto se aleja o acerca de la lógica y organización del Estado. Y si puede verse como recurso para alcanzar la autodeterminación o para la regulación de la alteridad.

Entre el reconocimiento y la oficialización. La política poblana en materia de justicia indígena desde Cuetzalan, Puebla.

El municipio de Cuetzalan se ubica en lo que se conoce como la Sierra Norte, que forma parte de la cadena montañosa de la Sierra Madre Oriental. Es un municipio compuesto por un 80% de población indígena nahua, de un total de 45000 habitantes, aproximadamente. Al lado de una gran riqueza natural, que caracteriza la región, Cuetzalan se sitúa dentro de los

² A la fecha, 26 de 31 Estados de la República Mexicana han realizado reformas en materia indígena.

niveles socioeconómicos más bajos del país. La actividad principal de la mayoría de las familias indígenas es la agricultura de subsistencia, siendo el maíz, el frijol, el jitomate, el chile verde y el chile seco los principales cultivos.³

La cabecera municipal de Cuetzalan concentra el control político y judicial de la región, constituyendo el engranaje principal entre el Estado de Puebla con las comunidades que integran el municipio, habitadas en su mayoría por población indígena. Cuetzalan representa un centro de poder rural, caciquil no indígena, arraigado en la zona desde el siglo XIX, pero también es un espacio marcado por las prácticas y costumbres indígenas. Un aspecto relevante de destacar es que Cuetzalan también se ha caracterizado por tener un fuerte proceso organizativo indígena, desde la década de 1980.

De entre las organizaciones locales, hay tres que interesa destacar: la Comisión de Derechos Humanos Takachiualis (respeto mutuo), la Maseualsiuamej Mosenyolchicauanij (Mujeres indígenas que trabajan juntas) y el Centro de Asesoría y Desarrollo entre Mujeres (CADEM), que se han centrado en promover la defensa de los derechos humanos, los derechos de las mujeres y, recientemente, los derechos indígenas. A raíz de la instalación del juzgado indígena, estas organizaciones iniciaron acciones de manera conjunta para fortalecer sus sistemas normativos, ante la necesidad de posicionar sus prácticas propias de la justicia frente a la definición que el Poder Judicial de Puebla estaba haciendo de esta. Como se verá a continuación, la reforma en materia indígena, más que reconocer las prácticas vigentes de justicia indígena, oficializó una versión de éstas, que resultó ser compatible con el modelo judicial del Estado y con las necesidades de reforma estructural.

Para dar cuenta del proyecto multicultural de Estado, se llevó a cabo un análisis de la construcción discursiva del Poder Judicial de Puebla; se retomó la propuesta de Gupta (2006) para observar la forma cómo el Estado poblano se representa a sí mismo ante la sociedad, en relación con sus procesos de modernización, que integran, entre otros, el tema indígena. Se realizó una amplia revisión de distintos documentos, como fueron la Gaceta del Poder Judicial, los Acuerdos de Pleno y los Nombramientos emitidos por el Tribunal Superior de Justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Procedimientos Civiles;⁴ esta producción discursiva, en buena medida refleja el tipo de relación que el Estado poblano ha construido con los pueblos indígenas ubicados en su entidad, que nos muestra las representaciones sociales que median sobre este sector de la población.

Un primer documento que interesa presentar, relacionado con la reforma judicial en materia indígena, fue la noticia publicada en la revista del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que llevaba por título: “Banco Mundial apoya al Poder Judicial del Estado de Puebla”, en la que se reseña el “Taller Hacia la Modernización Judicial” realizado en abril de 2003 en el TSJ. Según la nota, en este Taller participó un representante del Banco Mundial para América Latina. El Taller “dio paso a una serie de propuestas para mejorar la calidad del servicio, la

³ Otras actividades agrícolas de productos comerciales son: el café o la pimienta y, en menor escala, cítricos y frutas; las familias también crían cerdos y guajolotes.

⁴ Para conocer la revisión y análisis completo, ver Korinta Maldonado y Adriana Ternen. *Los Juzgados Indígenas de Cuetzalan y Huehuetla. Vigencia y reproducción de los sistemas normativos de los pueblos de la Sierra Norte de Puebla*. México: CDI, 2009.

atención al público, la reducción de tiempo para los procesos judiciales”.⁵ Asimismo, se enfatizó en la constante revisión de las leyes, para actualizarlas y mejorarlas, destacándose la reforma de la Ley Orgánica en 2002, que amplió las competencias –e incluyó a los juzgados indígenas–, generando con esto, mayor acceso de los ciudadanos a la justicia.

Sierra (2004) menciona que eventos como éste revelan la necesidad del Estado de adecuar las instituciones judiciales a las exigencias actuales de impartición de justicia a nivel internacional, así como a los procesos de descentralización federal y estatal. Santos (1999) refiere que la transnacionalización de la regulación jurídica del Estado-nación responde a

cualquier situación en la que se pueda establecer que los cambios en el derecho estatal de un país dado han sido influidos decisivamente por presiones internacionales, formales o informales, de otros Estados, agencias internacionales u otros actores transnacionales. Tales presiones tienden a ser ejercidas (...) en diferentes partes del sistema interestatal. (Santos, 1999, p.80)

En el caso de Puebla, la modernización judicial, en cierta medida, ha sido impulsada por instituciones multilaterales, como lo fue el Banco Mundial; llama la atención cómo, en este mismo momento, el TSJ creó el Centro Estatal de Mediación (CEM) en 2002, que representa un claro ejemplo del proceso de transnacionalización del campo jurídico. Con el CEM, el Tribunal instituyó los métodos alternativos de resolución de conflictos (MARC), que han sido promovidos internacionalmente como la vía para el acceso y mejoramiento de la justicia, como garantía de la convivencia pacífica. Cabe mencionar que el modelo de la mediación surge en Estados Unidos a mediados de 1960, instituido como un medio alternativo, que se ha difundido ampliamente.

El contexto anterior cobra gran relevancia para el análisis, ya que, en el Código de Procedimientos Civiles, se reconoció los usos, costumbres, tradiciones y valores de los pueblos indígenas bajo la denominación de método alternativo. Con dicha designación, el Estado poblano está negando la vigencia de los sistemas normativos indígenas, lo que le permite al CEM encargarse de instruir el procedimiento de atención y resolución de conflictos en los Juzgados Indígenas, situación que, dicho sea de paso, termina por volver compatible la práctica de la justicia indígena con el proyecto de reforma judicial. Acciones como estas definitivamente están permeadas por representaciones del indígena como inferior e incapaz de llevar a cabo sus propios asuntos de justicia, así como antagónicos al proyecto del Estado moderno, lo cual nos recuerda en mucho las políticas indigenistas anteriores al contexto político multicultural.

En Cuetzalan, esta situación ha provocado encuentros contradictorios entre la práctica de la justicia indígena local y el proyecto estatal de los MARC. El TSJ, al señalar que los Juzgados sean atendidos por pobladores indígenas, bajo sus prácticas, usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, resta a la justicia indígena su carácter normativo. En el caso de Cuetzalan, el juez indígena, de origen nahua y exautoridad en su comunidad, se ha visto en la contradicción de llevar a cabo la dinámica de la mediación o las dinámicas de resolución propias del derecho nahua.

5 Proyección del Poder Judicial del Estado. Publicación del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, Noviembre 2003, p. 12

Respecto a la creación de juzgados indígenas, el Acuerdo de Pleno del TSJ del 14 de marzo de 2002 señala que la instauración de estos juzgados pretende atender lo dispuesto en dos Artículos Constitucionales, el 17 y el 2º.⁶ El primero establece que todas las personas tienen derecho a que se les administre justicia de manera pronta, completa e imparcial, y el segundo establece que *para las personas que integran los pueblos indígenas, además de gozar de dichas garantías constitucionales (Art. 17), en la solución y regulación de sus conflictos se les aplicarán sus propios sistemas normativos.*⁷

El Acuerdo señala que, sin embargo, sus *codificaciones en general no atienden claramente a los indígenas, dada su propia forma de organizarse y normarse aplicando sus costumbres*; de aquí la necesidad de *crear los mecanismos para que dichos grupos tengan órganos jurisdiccionales de fácil acceso y logren así obtener la justicia a que se refiere el mencionado Artículo 17.*⁸ Al considerarlo, el presidente del Tribunal estimó pertinente la creación de Juzgados Menores Mixtos para asuntos indígenas, los cuales *podrán utilizar los mecanismos de mediación que establece el Código Procesal Civil, y conforme a los usos y costumbres que estén acordes con la Constitución Política.*⁹

Como podemos ver, la ambigüedad del discurso, en el Acuerdo de Pleno, establece el reconocimiento de sistemas normativos, pero entendidos como mecanismos de mediación, tal y como están referidos en el Código. Desde esta revisión, nos encontramos con que el proyecto estatal de justicia no consideró la demanda indígena local; incluso algunas organizaciones indígenas, como la Unidad Indígena Totonaca Nahuatl (UNITONA), tenían propuestas de legislación desarrolladas con base en consultas hechas al interior de sus comunidades. Tampoco consideró las prácticas vigentes de justicia indígena, mostrando así un proyecto de justicia que conserva en mucho una lógica para homogeneizar los procedimientos de atención, en vez de reconocer la diferencia y la diversidad.

No obstante lo anterior, el TSJ se ha construido discursivamente como innovador en materia de justicia indígena, discurso que podría ubicarse en lo que se ha llamado el nuevo marco político neo-indigenista. Estas políticas suponen la consolidación de un multiculturalismo oficial en México, “que ha logrado articular políticamente la diferencia como parte del orden social, incorporando los motivos y aspiraciones de los oprimidos para volverlos compatibles con las relaciones de dominación.” (Hernández y Sarela, 2004, p.21)

(Assies, 1999) El análisis de discursos oficiales reveló como la reforma en Puebla es parte de un marco más amplio de políticas neoliberales de ajuste estructural, que han promovido al apoyo legal como un derecho fundamental de los ciudadanos. Las reformas realizadas por el Poder Judicial reproducen el discurso modernizador de “eficiencia” y de acceso a la justicia del contexto internacional, con el fin de descentralizar y modernizar el aparato de justicia. En este sentido, el Poder Judicial poblano, en vez de hacer cambios de fondo en la

⁶ Existen cinco Juzgados Indígenas en las cabeceras municipales de Quimixtlan y en Tlacotepec de Porfirio Díaz en el municipio de San Sebastián Tlacotepec, todos con población predominantemente nahua; en los municipios de Huehuetla, con población totonaca, y en Pahuatlán, con población mayoritariamente otomí.

⁷ Acuerdo de Pleno, 14 de marzo de 2002.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

organización del poder regional para reconocer la jurisdicción indígena, incluyó los usos, costumbres, tradiciones y valores de los pueblos indígenas como un método alternativo de resolución de conflictos (MARC).

Desde esta perspectiva, el paso de la justicia indígena a la legislación se da en concordancia con este marco internacional; de ahí que plantee que se trató más bien de una oficialización y no tanto de un reconocimiento, ya que sólo se institucionalizó como “mecanismos informales a través de los cuales, puede resolverse un conflicto de intereses en forma extraprocesal, coadyuvando así a la justicia ordinaria.”¹⁰

Para poder hablar de un reconocimiento, es necesaria una transformación en el sistema jurídico estatal, para que la justicia indígena sea incluida como sistema jurídico. El reconocimiento, planteado como demanda de autonomía proclamada por los pueblos indígenas de México, responde a la necesidad de integrarse a la política del Estado nacional bajo formas que descansen en la coordinación; no obstante, en el caso de Puebla, advertimos una integración de la justicia indígena al marco legal, que termina por institucionalizar la relación de subordinación del derecho indígena ante el derecho estatal, tal y como ha venido sucediendo en la larga data de indigenismos.

El Juzgado Indígena de Cuetzalan

La instalación del Juzgado Indígena en el municipio de Cuetzalan trajo consigo cambios en el campo jurídico regional; especialmente, interesa mencionar dos de ellos, que han provocado gran confusión en la práctica local: el primero tiene que ver con las relaciones entre los Jueces de Paz –quienes se localizan en las comunidades y que tradicionalmente se han encargado de la resolución de conflictos–, y el Juez Indígena, ya que el TSJ no diferenció sus atribuciones, dejando indefinida la que podría componerse como una jurisdicción indígena. El segundo cambio tiene que ver con el estilo judicial en materia indígena, que el TSJ busca imponer, que se ha diseñado desde una lógica distinta a la práctica local, como se mencionó con anterioridad con los MARC, generando contradicciones entre distintas nociones de autoridad, justicia y derechos.

Los Jueces de Paz son autoridades judiciales ubicadas en los pueblos de los distritos judiciales del Estado de Puebla. En regiones con población indígena, este cargo ha sido ocupado por habitantes indígenas, lo que ha propiciado su inclusión dentro de prácticas culturales locales, como es el sistema de cargos, que conforma el sistema de organización comunitaria. La reforma judicial poblana, al no haber tenido en consideración lo anterior, formuló disposiciones que representan a la diferencia étnica como armónica con el proyecto de Estado, situación que, a su vez, genera representaciones de etnicidad disfuncional, (Hale, 2005) para referir a aquella que confronta al Estado.

En el vaivén entre estas representaciones de la etnicidad (dis)funcional, nos encontramos con que diversas organizaciones indígenas del municipio de Cuetzalan: la Takachihualis, la Maseualsiamej y el CADEM, iniciaron un proceso de apropiación del Juzgado Indígena, consiguiendo elaborar un proyecto de justicia propia dentro de los marcos del Estado. Así, al

¹⁰ Capítulo Primero, Artículo 832 del *Nuevo Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla*, p. 354.

lado de la administración estatal y municipal del Juzgado, miembros de estas organizaciones conformaron el Consejo del Juzgado Indígena, desde donde están llevando a cabo diversas acciones, ante la indefinición que la reforma judicial llevó al campo judicial en Cuetzalan.

Si bien se trata de un proceso en curso, con muchas limitaciones, ha sido fundamental para la formulación de un proyecto de justicia indígena propia. La conformación del Consejo es un ejemplo que permite analizar los encuentros contradictorios de la modernidad con otros proyectos locales; asimismo, muestra el carácter dinámico de las sociedades indígenas y sus procesos de transformación cultural para responder a la política estatal. Entre las diversas acciones que han llevado a cabo los consejeros, hay dos que interesa presentar: una de ellas tiene que ver con posicionar la práctica de la justicia indígena, ante las disposiciones establecidas por el TSJ. Y la otra, pretende posicionar la práctica de justicia ante los MARC y resolver la distribución jurisdiccional de la justicia indígena; es decir, se trata de un proyecto que busca reelaborar las representaciones que median el proyecto estatal en materia indígena.

Sobre el primer aspecto, es necesario mencionar que la instauración del Juzgado Indígena, en la cabecera municipal de Cuetzalan, lo situó en un espacio que se caracteriza por tener una mayoría de población no indígena, que ocupa los puestos judiciales y político-administrativos, y los llevan a cabo bajo una lógica distinta a la de las comunidades. Dicha situación ubicó al Juzgado fuera del sistema de organización comunitaria, desprendiendo a esta nueva autoridad de las prácticas de prestigio locales; ante esta situación, los consejeros han llevado a cabo ciertas acciones que, se podría decir, actualizan prácticas tradicionales.

En las comunidades indígenas de Cuetzalan, los cargos de autoridad forman parte de un sistema de organización comunitaria, conocida como sistema de cargos de servicio, que funciona aproximadamente de la siguiente manera: los distintos cargos están escalonados; el primero generalmente es el de topil, cuya función es prestar servicio de mensajero para los cargos de los siguientes escalafones. La persona que inicia en el sistema de cargos, de los que no se recibe ningún pago, va subiendo por cada uno de ellos; no existe un orden de sucesión estricto, pero a los cargos de mayor rango se accede cuando la persona tiene una trayectoria de ejercicio en cargos de servicio.¹¹

La importancia de los cargos de servicio radica en que otorgan experiencia, respeto y legitimidad a las personas que han participado en ellos. Por ejemplo, la autoridad indígena encargada de impartir justicia, que es un cargo de mayor rango, va a ser reconocida por los habitantes de la comunidad por su trayectoria en los cargos. Por otra parte, la cercanía que se da entre los habitantes que viven en una comunidad, les permite saber si la participación de una autoridad fue buena, es decir, si cumplió con sus tareas, pero, también, si no *anduvo de borracho*, si no estuvo involucrado en conflictos domésticos, etc.; es decir, existe “cierta vigilancia” del trabajo de las autoridades por la localidad.

¹¹ Existen casos en los que habitantes indígenas, por influencia de partidos políticos, por ejemplo, acceden a cargos, sin haber pasado por el sistema de cargos de servicio. En estos casos, puede suceder que los habitantes pidan su sustitución, como se ha conocido, exigiendo se lleve a cabo el debido proceso, que generalmente es la elección en asambleas comunitarias o por el cabildo; o, simplemente, no lo toman en cuenta y no acuden a él.

En este contexto, los consejeros han visto la forma de vincular al juzgado indígena con prácticas tradicionales como las mencionadas; por ejemplo, el mismo consejo está integrado por alrededor de doce personas, hombres y mujeres indígenas provenientes de varias comunidades, quienes, además, son reconocidos en sus localidades por haber ejercido cargos de servicio; de esta manera, han traído la representación de la población nahua al juzgado. En este sentido, en el consejo se asumieron dos responsabilidades centrales: elegir al juez indígena, tomando en cuenta su perfil de servicio comunitario, y “vigilar” su trabajo, como en ambos casos lo haría la colectividad. Las prácticas tradicionales, vistas desde esta puesta en escena, representan una forma más dinámica, con agencia e historizada de entender la cultura, además de darle un sentido reivindicativo, ya que ha sido la forma cómo las organizaciones locales confrontan y se ajustan a las nuevas condiciones de justicia que plantea el Poder Judicial.

El segundo aspecto tiene que ver con el impacto de la reforma judicial en la definición de la distribución jurisdiccional de la justicia indígena. Las acciones de los consejeros, para hacer frente a lo anterior, en parte han sido posibles por la ilegibilidad que caracteriza el marco discursivo de la oficialización de la justicia indígena.¹² La ambigüedad discursiva entre la Ley Orgánica, el Código de Procedimientos Civiles, los funcionarios del TSJ y las autoridades municipales, ha permitido transformar su conceptualización.¹³ En esta dirección, el trabajo de los integrantes del Consejo ha generado una práctica de justicia indígena distinta a la institucionalizada, lo cual muestra realidades y visiones distintas de justicia y de derechos a las definidas por el TSJ. Si bien tampoco puede ser igual a la practicada al interior de las comunidades, definitivamente es más cercana a las necesidades de la población nahua.

Es así como la dinámica de resolución que lleva a cabo el juez indígena, quien ha sido elegido por el Consejo, continuó atendiendo, como ha hecho en sus cargos pasados, como juez de paz y, a la vez, cumple con el procedimiento que el Centro Estatal de Mediación les instruyó, que radica principalmente en el llenado de ciertos formatos. Esta combinación implica seguir, en cierta medida, el procedimiento de la mediación definido desde este Centro, generando una compleja composición entre la práctica de la justicia indígena local y el proyecto de justicia del Estado, lo que se lo podría ver como un avance para la justicia indígena, ya que con el Juzgado se introdujo el uso de la lengua materna, las creencias, los conocimientos y las prácticas nahuas en el contexto de la cabecera municipal, sobrepasando los límites de la comunidad. No obstante, el registro en español de los acuerdos llevados a cabo en el juzgado y su sistematización en los formatos, además de incrementar la burocratización, ha originado situaciones de dominación sobre quienes no leen, e indefensión cuando la traducción de una lengua a otra cambia el sentido de las disputas y de los acuerdos.

¹² Veena Das. “The signature of the State: paradox of illegibility”, en: *Anthropology in the Margins of the State*. Veena Das y Deborah Poole (eds.). Oxford: School of American Research Press, James Currey, 2004.

¹³ El análisis de la ilegibilidad del Estado es más amplio; se recomienda ver: Adriana Ternen. *Justicia Indígena en tiempos multiculturales. Hacia la conformación de proyectos colectivos propios: la experiencia organizativa de Cuetzalan*. México: CIESAS, 2009. (Tesis de doctorado en Antropología Social).

Apuntes de cierre

Se Considera que el trabajo, desde el Consejo, representa un importante avance para los procesos organizativos de la región, ya que si bien venían trabajando temas cercanos entre sí, fue en el Consejo donde confluyeron por primera vez, articulando parte de sus agendas. Si bien se trata de un proceso en curso, con numerosas dificultades económicas y políticas, es importante registrar sus resultados, relacionados con la práctica de la justicia indígena y su posicionamiento ante el nuevo modelo cultural del Estado. En este sentido, el reconocimiento del Juzgado indígena por la población nahua, reflejado en su amplia asistencia, en parte se ha conseguido por las acciones que los consejeros han realizado al introducir lógicas indígenas comunitarias en este espacio. La posibilidad del proceso organizativo de Cuetzalan para fortalecer la práctica de la justicia indígena dentro del marco de las políticas multiculturales, se encuentra mediado por diversos contextos discursivos internacionales, nacionales y por el sistema interestatal, los cuales en menor o mayor medida limitan, así como conceden ciertas prácticas. Tal situación permite ubicar al campo jurídico indígena como un campo social semiautónomo, (Merry, 1988) el cual, a pesar de ser penetrado por órdenes dominantes, puede reproducir y ejecutar sus prácticas sin ser determinado por completo. Esta situación permite comprender la relación entre el Estado y la población indígena, la forma cómo el primero se adecua para dar atención y cabida al reconocimiento de la diferencia, donde las respuestas de los segundos también son parte de momentos de transformación.

Bibliografía

- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo. "Polémica Indigenista"; *América Indígena* XLIV, 7-28, 1984.
- ASSIES, Willem. "Pueblos indígenas y reformas del Estado en América Latina", en Willem Assies y otros (eds.) *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reformas del Estado en América Latina*. México: El Colegio de Michoacán, 1999.
- Código de Procedimientos Civiles del Estado de Puebla*. México: Cajicá, 2005. (Colección de Leyes Mexicanas, serie: Leyes del Estado de Puebla).
- DÍAZ-POLANCO, Héctor. *El canon Snorri. Diversidad cultural y tolerancia*. México: UCM, 2004.
- DAS, Veena. "The signatura of the State: paradox of illegibility", en: *Anthropology in the Margins of the State.*, Veena Das y Deborah Poole (eds.). Oxford: School of American Research Press, James Currey, 2004.
- GUPTA, Akhil. "Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined State", en: Aradhana Sharma y Akhil Gupta (eds.) *The anthropology of the State*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.
- HALE, Charles. "Neoliberal Multiculturalism: the remaking of cultural rights and racial dominance in Central America", en: *POLAR: Political and legal Anthropology Review*, vol. 28, No. 1, American Anthropological Association, 2005.
- HERNÁNDEZ, Aída; Paz, Sarela; Sierra, María Teresa. "Introducción", en Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (Coords.). *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*. México: Cámara de Diputados, Porrúa, CIESAS, 2004.
- Ley Orgánica del Poder Judicial*. México: Ed. Cajicá, 2005. (Edición oficial del 30 de enero de 2002, en Colección de Leyes Mexicanas, serie: Leyes del Estado de Puebla).
- Maldonado, Korinta y Terven, Adriana. *Los Juzgados Indígenas de Cuetzalan y Huehuetla. Vigencia y reproducción de los sistemas normativos de los pueblos de la Sierra Norte de Puebla*. México: CDI, 2009.
- MERRY, Sally Engel. "Legal pluralism", en *Law and Society Review*, 22 (5), 1988.
- Proyección del Poder Judicial del Estado*. Puebla: Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, Nov. 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: ILSA, 1999.
- SIEDER, Rachel. "Introducción", en Rachel Sieder (ed.) *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, diversity and democracy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2002.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. "Indigenous people and the State in Latin America: an ongoing debate", en: Rachel Sieder (ed.) *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, diversity and democracy*. Londres: Palgrave Macmillan, 2002.
- TERVEN, Adriana. *Justicia Indígena en tiempos multiculturales. Hacia la conformación de proyectos colectivos propios: la experiencia organizativa de Cuetzalan*. México: CIESAS, 2009. (Tesis de doctorado en Antropología Social).