

Un aporte desde la experiencia
DIVERSIDAD *indígena*
mexicana
Y AUTONOMÍA

ADELFO REGINO MONTES

Una de las voces más activas por la lucha de los derechos indígenas en México y el mundo es sin duda la del autor del texto que a continuación presentamos. Abogado de origen mixe, pueblo asentado en las montañas del noreste de Oaxaca, también es un reconocido miembro del Consejo Nacional Indígena, ex asesor del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y articulista del diario *La Jornada*.

EL DIFÍCIL CAMINO DE LA AUTONOMÍA

Al igual que muchos países, México es en los hechos un estado multiétnico y pluricultural. Esta diversidad está alimentada con la presencia de 62 pueblos indígenas con una población aproximada de 12 millones 707 mil habitantes, que constituye

10.5% del total de la población mexicana.¹ Según datos del gobierno mexicano, los pueblos indígenas vivimos en diversas regiones del país cuya superficie abarca la quinta parte del territorio nacional, en donde la propiedad es mayoritariamente comunal y ejidal.

1. www.ini.gob.mx/indicadores/numeros

Los pueblos indígenas somos portadores de una gran riqueza cultural y natural. Nuestras culturas constituyen uno de los elementos esenciales de la gran diversidad y pluralidad mexicana.² Las regiones indígenas tienen una gran riqueza natural: los yacimientos de petróleo, minerales y las principales presas hidroeléctricas se encuentran en territorio de los pueblos indígenas. Asimismo, gracias a la sabiduría indígena de respeto a la tierra, México tiene una enorme riqueza biológica y vegetal.

De manera paradójica, los pueblos indígenas de México sufrimos una gran pobreza, marginación y exclusión en todos los ámbitos de la vida cotidiana, cuestión reconocida por el propio gobierno mexicano:

Problemas tales como las severas deficiencias en alimentación, la falta de saneamiento, las precarias condiciones de salud y educación; la dispersión, el difícil acceso y el aislamiento geográfico de gran parte de las comunidades indígenas; la escasez de empleo, el bajo o inexistente ingreso, el deterioro ecológico, los problemas productivos y de comercialización, la expoliación y explotación de la fuerza de trabajo, la falta de acceso pleno a los órganos de administración e impartición de justicia, el caciquismo, la violencia armada e incluso las persecuciones religiosas son, entre otros, factores que han acentuado las tendencias históricas de la desigualdad y la vulnerabilidad de la población indígena. Basta añadir que 88% de los municipios indígenas se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación y que, debido a la migración, un gran número de indígenas habita campamentos insalubres en los campos agrícolas o ha engrosado los cinturones de miseria de las ciudades medianas y de las grandes urbes.³

A lo anterior se suman los problemas estructurales e históricos a los que han sido sometidos nuestros pueblos como resultado del proceso de colonización (externa e interna). La historia de despojo de los territorios, tierras y recursos naturales no es

ajena a ningún pueblo indígena de México y el mundo. Por allá, en los inicios de la segunda mitad del siglo xx, muchos de nuestros pueblos —en especial los mazateco y chinanteco de Oaxaca— fueron sepultados por las aguas torrenciales de las presas hidroeléctricas Miguel Alemán y Cerro de Oro. En la construcción de estas dos presas miles y miles de hectáreas de tierras indígenas pasaron a manos del estado mexicano por “causas de utilidad pública”. Y esta destrucción, que para nosotros constituye un genocidio y etnocidio, alcanzó a otros pueblos indígenas de México, como es el caso del pueblo mixe, al cual le fueron despojadas aproximadamente 18 mil hectáreas de tierras comunales.

A estos despojos se agregan los problemas relacionados con los conflictos por límites de tierras que han adquirido dimensiones sangrientas y dolorosas. Muchos de ellos han provocado el enfrentamiento entre comunidades, con cientos y miles de muertos, sin que los mecanismos de sentencia y conciliación sean eficaces.⁴ Estos conflictos son originados fundamentalmente por la concepción individualista y mercantilista de la tierra, que exige que esta deba tener un dueño conocedor de sus límites y mojoneras, los que deben constar por escrito (situación en la que nuestras comunidades se han visto obligadas a someterse por las constantes amenazas de invasiones, expropiaciones y despojos de las tierras y los recursos naturales).

Y este acoso no termina. Hoy, frente al avance de las políticas neoliberales, la tendencia hacia la individualización de la tierra aumenta cada vez más. Por un lado está el avance del Programa de Certificación de Derechos Comunales (Procedecom) de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), cuyo propósito es individualizar la tierra en las comunidades y ejidos de los pueblos, lo cual atenta gravemente contra la comunalidad, eje vertebral de la vida indígena. Con ello se facilita la venta, renta y concesión para la explotación y sobreexplotación de las tierras y recursos naturales indígenas, así como la firma de convenios con sociedades mercantiles nacionales y tras-

2. “Los pueblos indígenas entendemos nuestras culturas como toda aquella manifestación que expresa nuestra manera integral de concebir la relación que tenemos con nuestra madre tierra y las relaciones entre nosotros mismos, como seres humanos comunitarios. Nuestras culturas incluyen elementos como el idioma, las prácticas sociales, políticas, jurídicas, económicas, las artes, las ciencias, la medicina, la religión, etc.” Declaración de Tlahuitoltepec Mixe sobre los Derechos Fundamentales de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos Indígenas de Indolatinoamérica. Tlahuitoltepec Mixe, Oaxaca, México, octubre de 1993.

3. **Presidencia de la República.** Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Presidencia de la República 2001-2006, México, p.86.

4. El 29 de mayo de 2002, en el paraje denominado Agua Fría en la comunidad zapoteca de Xochiltepec, Oaxaca, fueron masacrados 26 comuneros zapotecos.

nacionales donde se impulsan procesos de decisión rápida, con información deficiente y engañosa, con la consecuente violación de las disposiciones del artículo 14, párrafos 1 y 2 del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a pueblos indígenas.

La tensión, confrontación y subordinación han sido las características básicas en el proceso de relación entre los pueblos indígenas y el estado mexicano, cuestión que se acentúa especialmente en el proceso de organización autónoma de las comunidades y municipios que integran nuestros pueblos. Un ejemplo se da cuando las autoridades indígenas aplican las normas comunitarias para resolver problemas internos de diversa índole, pero las autoridades estatales, alegando una facultad superior, someten a revisión estas decisiones, llegando en algunos casos a enjuiciar a las autoridades indígenas por el ejercicio de sus funciones comunitarias, situación que implica un desconocimiento de nuestras normas, instituciones, autoridades y sus correspondientes facultades jurisdiccionales.⁵

El proceso de autonomía de nuestros pueblos enfrenta obstáculos de diverso orden. Por un lado está la ausencia de su reconocimiento constitucional, legal e institucional, lo cual imposibilita su implementación a través de las herramientas propias de un estado de derecho; por otro está la intromisión de las instituciones del gobierno estatal y federal, así como de los partidos políticos en todas las regiones indígenas del país. Como podemos notar, el proceso de autonomía en México es una cuestión de hecho, no de derecho, que nos coloca en una exclusión política frente al conjunto nacional.

Frente a las demandas pacíficas de autonomía el estado ha respondido con la militarización, la persecución de dirigentes y autoridades indígenas, así como el uso asistencialista y corporativista de los recursos y programas gubernamentales en un claro afán de dividir

y atomizar el movimiento por la autonomía indígena.⁶ Esto tiene diversas repercusiones en la vida de nuestros pueblos que constituyen una nueva forma de etnocidio y genocidio.

La respuesta de los pueblos ante la negación estatal

La extrema pobreza, la marginación social, la discriminación global y la exclusión política no son fenómenos que hayan surgido del azar; son consecuencia directa de la historia de colonialismo y la negación permanente a la que hemos estado sometidos. Esto ha sucedido en México muy a pesar de la independencia lograda en 1821.

En toda la historia constitucional mexicana los pueblos indígenas hemos sido negados y en consecuencia excluidos de toda la estructura jurídico, político, económico y cultural de México. En 1824, al expedirse la primera *Constitución* mexicana, los constituyentes nos dieron un trato de extranjeros. Lo mismo sucedió en el contexto de la expedición de la segunda constitución mexicana en 1857, en la que incluso se implementaron políticas de desamortización de las tierras comunales de los pueblos. En 1917, después de la dolorosa revolución mexicana,

se decretó la actual *Constitución*, que empezó a dar respuesta al problema de la tierra y se estableció la figura del municipio libre como una forma de descentralización jurídica y política. Sin embargo, bajo la tesis integracionista y paternalista del estado mexicano, los pueblos indígenas volvimos a quedar fuera de la conformación política y legal del país.

Desde su fundación en 1824, México es una república federalista, contrario a las pretensiones centralistas que los conservadores quisieron imponer a mediados del siglo XIX. Este régimen federalista se constituyó a partir de las entidades unidas a la federación tal como lo

**LA TENSIÓN,
CONFRONTACIÓN
y subordinación
han sido las
características
básicas en el proceso
de relación entre
los pueblos indígenas
y el estado mexicano**

5. Numerosas autoridades indígenas han sido enjuiciadas por los delitos de abuso de autoridad por el simple hecho de hacer justicia conforme a las normas, instituciones y procedimientos comunitarios indígenas.

6. Varios de los programas gubernamentales implementados en los pueblos indígenas tienen un carácter eminentemente asistencialista. Tal son los casos del Programa de Apoyo al Campo (Procampo), el Programa de Oportunidades mismo que es implementado por la Secretaría de Desarrollo Social para combatir la pobreza, fundamentalmente.

establece el artículo 40 de la *Constitución*. A su vez las entidades federativas tienen al municipio libre como base de su división territorial y su organización política y administrativa, en los términos establecidos por el artículo 115 de la *Constitución*.

El federalismo, como forma de descentralización territorial, política, jurídica y administrativa,⁷ representó un avance importante en la democratización de México.⁸ Sin embargo, los constituyentes ignoraron el criterio étnico en la conformación de la estructura federalista del estado mexicano. Lo anterior no significa que los indígenas no hayamos sido beneficiados del régimen federalista, ya que es a partir de este como se han instituido aproximadamente 803 municipios que pueden ser calificados como indígenas en la medida que concentran 30% y más de población indígena estimada.⁹ Es necesario aclarar que la figura del municipio fue impuesta a nuestros pueblos por la corona española como una forma de control político y administrativo. A pesar de lo anterior, hoy día el municipio es una de las instituciones de la que nos hemos ido apropiando paulatinamente y le hemos ido imprimiendo una característica propia y especial que nos permite hablar del “municipio indígena”.¹⁰

De este modo los pueblos indígenas dejamos de existir en la *Constitución* y en la estructura federalista del estado mexicano, no porque el esquema federalista no lo permitiese sino por

la falta de voluntad política de los constituyentes para dar un lugar a los pueblos indígenas originarios de estas tierras. Ante este hecho, y con mayor fuerza desde la década de los setenta, los pueblos indígenas del mundo hemos reclamado una transformación sustantiva de los estados actuales para modificar nuestra actual relación de clara subordinación.

Para hacer posible esta nueva relación hemos planteado un conjunto de reformas a la *Constitución*, a las leyes secundarias y a las instituciones del estado mexicano, cuyo punto esencial es el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas mediante un régimen de autonomía en el marco de los estados constituidos.¹¹ La propuesta de autonomía de los pueblos indígenas saldaría ese histórico olvido que cometieron los constituyentes y contribuiría en la construcción de una plena democracia y un federalismo acorde a la realidad social de México. Es decir, con la autonomía indígena estaremos dando el paso de un estado monoétnico a uno multiétnico y pluricultural.

La autonomía indígena

La propuesta de autonomía indígena tiene fundamento en el orden jurídico internacional, en específico en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, que en el artículo primero de ambos establece: “Todos los pueblos tie-

7. “La base conceptual de esta teoría del estado federal está constituida por los conceptos de la centralización y la descentralización de un orden jurídico. El estado federal es concebido como una modalidad específica, más o menos típica, de un orden jurídico relativamente descentralizado”. Schmill, Ulises. “Fundamentos teóricos de la defensa de la *Constitución* en un estado federal”, en Cossío, José Ramón y Luis M. Pérez de Acha (comp.), *La defensa de la Constitución*, Fontamara, México, 2000.

8. “Desde el establecimiento del sistema federal, los pueblos del estado han tenido la costumbre democrática de elegir por sí mismos a los funcionarios que con el nombre de alcaldes y regidores, cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales. Esta costumbre benéfica fue robustecida por el sistema federativo, otorgándose a los pueblos la facultad de elegir a los miembros de sus ayuntamientos y repúblicas, y reglamentándose las obligaciones y derechos de estas corporaciones. Por este motivo, el sistema republicano, representativo, popular, fue bien recibido por los pueblos del estado y el sistema central que abolió aquellas corporaciones, causó un gran disgusto universal que contribuyó a la caída de es sistema que nos fue fatal. Restablecida la federación, los pueblos no sólo han recobrado sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración de las municipalidades de una manera, que lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del Estado”. Benito Juárez García, Exposición al Soberano Congreso de Oaxaca, 2 de julio de 1848.

9. En México existen un total de 2,443 municipios.

10. Los municipios indígenas están regidos por un sistema normativo propio que establece como principios fundamentales la concepción del poder como servicio, la tierra comunal como ente de disfrute colectivo, el trabajo comunal como el eje del crecimiento comunitario, así como la asamblea y el sistema de cargos como espacio de decisión y formación permanente para ejercer el servicio público.

11. En los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena se estableció que “El estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades, culturas y formas de organización social. Respetará, asimismo, las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas para determinar su propio desarrollo. Y en tanto se respeten el interés nacional y público, los distintos niveles de gobierno e instituciones del estado mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación, y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos naturales”. Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, México, 1996.

nen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

Es importante afirmar que aunque hasta hoy se nos ha querido negar nuestro estatus de pueblos,¹² denominándonos como poblaciones, minorías, grupos étnicos, entre otros, lo cierto es que reunimos las características objetivas (un idioma, una historia común y distintiva, etc.) y subjetivas (identidad, voluntad de seguir unidos, etc.) que se atribuyen tradicionalmente a los pueblos. Y por el hecho de ser pueblos tenemos el derecho a la libre determinación establecida en la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

El derecho a la libre determinación que poseen todos los pueblos se puede ejercer de diferentes maneras, una a través de la autonomía, la cual es, entre otras formas, una manera de ejercer el derecho a la libre determinación en el marco de un estado. Es importante afirmar que los pueblos indígenas del mundo, en uso de la libre determinación, habrán de concretar dicho derecho bajo la modalidad que ellos decidan de conformidad con sus realidades, valores y normas ancestrales.

Para el caso de México, La autonomía es la forma de ejercicio colectivo de la libre determinación que los pueblos indígenas estamos reivindicando. No planteamos una separación del estado mexicano sino mayores espacios de libertad para poseer, controlar y gestionar nuestros territorios; para normar nuestra vida política, jurídica, económica, social y cultural, así como para intervenir en condiciones de dignidad y equidad en las decisiones estatales y nacionales que nos afectan.

La autonomía es una idea y práctica histórica que los pueblos indígenas hemos defendido ancestralmente. Es importante afirmar que de hecho, y en el caso de la gran mayoría de los pueblos indígenas de México, la autonomía no es algo que vayamos a construir desde cero. Aunque en nuestras lenguas maternas no existan palabras específicas que se puedan traducir como autonomía, en el caso del pueblo mixe se vienen utilizando denominaciones como *këm ana'amën* o *këm kotujkën*, cuyo significado en español es la capacidad que tenemos de “darnos nuestras normas” y de “ejercer nuestra auto-

ridad”. El planteamiento que formulamos en este momento es que lo que ya se da de hecho sea reconocido como derecho y que sea también ampliado de manera paulatina.

La autonomía es la capacidad de decidir nuestro destino en todos los ámbitos de la vida cotidiana, como la economía, política, procuración y administración de justicia, los asuntos territoriales, la cultura, educación y en general todos los aspectos sociales con una identidad y conciencia propia, y con la suficiente capacidad de apertura para comunicarse con los demás ciudadanos del país y el mundo.

La autonomía indígena necesita de la configuración de los siguientes elementos:

- ▶ La autoafirmación, que significa que tenemos el derecho de proclamar nuestra existencia como pueblos y a ser reconocidos como tales por la *Constitución*, las leyes y las instituciones del estado mexicano.

- ▶ La autodefinición, que consiste en la facultad para definir conforme a nuestra propia cultura y visión del mundo nuestra existencia colectiva y la integración de nuestros pueblos.

- ▶ La autodelimitación, que es el derecho para definir los límites territoriales de nuestros pueblos indígenas.

- ▶ La autorganización, que es el poder que se nos debe reconocer para que podamos tener una forma de organización política y jurídica, expresada a través de un estatuto legal y definida en el marco del estado mexicano.

- ▶ La autogestión, que expresa el derecho de nuestros pueblos para gestionar sus diversos asuntos, es decir, para gobernarlos y administrarlos de manera libre en el marco de competencias claramente definidas en un estatuto regional correspondiente.

El reconocimiento de regímenes autonómicos implica siempre una descentralización política y administrativa del estado, que sería más o menos amplia según los casos, y que en su máxima expresión incluiría la facultad legislativa del ente autónomo. Con este razonamiento no es posible hablar de un modelo autonómico y de un nivel de descentralización jurídico-política que sea aplicable a todos los casos y a todos los estados. Al ser la autonomía una concreción del derecho

12. La denominación oficial que utiliza el sistema de la Organización de las Naciones Unidas (onu) para referirse a nosotros es el de “poblaciones indígenas” y no el de “pueblos indígenas” como lo estamos proponiendo. Esto es altamente preocupante ya que constituye una forma de discriminación hacia todos los pueblos indígenas del mundo.

a la libre determinación, debe manifestarse como la facultad para escoger cuál debe ser el alcance de la misma y cuáles las competencias concretas que asumirá el ente autónomo.

Por ello manejamos la propuesta de varios niveles de autonomía, de manera que los sujetos indígenas puedan optar por aquel que corresponda mejor a sus circunstancias y requerimientos. Hablamos de por lo menos tres niveles distintos de autonomía: comunitaria, municipal y regional indígena.

Como lo han señalado diversos especialistas, “la autonomía india para ser tal, empieza por ser local, comunitaria, porque ese es el ámbito fundamental de las relaciones humanas de los indios”.¹³ En el nivel comunitario transcurre la vida inmediata y donde se toman las decisiones básicas en el ámbito económico, político, jurídico, religioso, cultural, educativo, territorial, entre otros.

Un nivel intermedio de ejercicio de la autonomía se da a través de la figura del municipio. Aunque el municipio no es una institución propia de los pueblos, lo cierto es que nos hemos ido apropiando de ella. En el caso de Oaxaca es claro en lo relativo a la elección y nombramiento de las autoridades municipales,¹⁴ misma que se da a través de instituciones y procedimientos propios diferentes a los de municipios no indígenas.

Para que la autonomía sea eficaz no es suficiente el espacio comunitario y municipal, pues no hay pocas posibilidades de sostener la autonomía local frente al estado.

Así, la autonomía india depende de la construcción de un ámbito supracomunitario, que aglutine y represente a las comunidades que integran cada grupo etnolingüístico. Ese ámbito, en el lenguaje del derecho internacional, se llama Pueblo. Entonces, la tarea que aparece como fundamental para llegar a que la autonomía india local sea real y sólida, consiste en construir un espacio de articulación de todas las comunidades de cada grupo: una asamblea General de cada pueblo, o un Consejo General de Ancianos, o una Federación de Comunidades.¹⁵

En este sentido estaríamos hablando de la autonomía regional como el mecanismo de articulación de las comunidades y municipios que integran cada pueblo indígena. Ella posibilitaría la creación de espacios regionales de decisión como las asambleas de autoridades, que serían las instancias máximas de decisión, interlocución y representación frente a los distintos órdenes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) en el ámbito estatal y federal, así como frente a otras instancias externas.

A partir de estos espacios de decisión regional deberían coordinarse las distintas acciones a emprenderse en las comunidades y municipios respectivos. Estas acciones comprenderían asuntos relacionados con la política, la economía, la cultura, la educación, la justicia, la salud, y otros aspectos fundamentales de la vida indígena. De concretarse la autonomía regional los pueblos obtendríamos algunas de las siguientes ventajas:

- ▶ Económicas, en tanto que se manejarían recursos relativamente altos y tendríamos la capacidad de implementar planes de desarrollo regional.

- ▶ Políticas, puesto que se contaría con un poder que nos permitiría negociar con el estado y la federación desde una posición de fuerza mayor que la de las comunidades y municipios aislados, como hasta hoy.

- ▶ Jurídicas, dado que tendríamos en nuestras manos la procuración y administración de la justicia, con base en nuestras normas y tradiciones propias, previa armonización con las normas e instituciones del estado, en un marco de pluralismo jurídico.

- ▶ Culturales y educativas, en virtud de que tendríamos la posibilidad de intervenir en la determinación de los planes y programas educativos y culturales, que deberían retomar nuestras necesidades específicas y los elementos y valores culturales, en un contexto de verdadera interculturalidad.

- ▶ Sociales, dado que se podrían implementar a nivel regional acciones que tiendan al fortalecimiento de las sociedades indígenas en su conjunto, y no sólo mediante esfuerzos y acciones aisladas como ha venido sucediendo.

13. **Maldonado Alvarado, Benjamín.** *Geografía simbólica. Una materia para la educación intercultural en escuelas indias de Oaxaca*, Centro de Información y Documentación. Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, México, 2002, p.6.

14. En Oaxaca están reconocidos 418 municipios que utilizan el régimen normativo propio para la elección de autoridades municipales en el que no intervienen los partidos políticos.

15. *Ibidem*, p.6.

Por último, es importante señalar que, aparte de las consideraciones y ventajas antes expresadas, este reclamo de autonomía se enmarca en un contexto nacional de demanda generalizada de una mayor democracia y pleno federalismo mediante una descentralización de la toma de decisiones. Si democracia y federalismo implican la concepción de un estado descentralizado en los diversos órdenes de la vida cotidiana, este proceso no tiene que concebirse únicamente en función de las entidades federativas y los municipios como está establecido en la actualidad en el orden jurídico mexicano, sino que en el contexto de estados multiétnicos como México también debe aplicarse a los pueblos indígenas. Sólo así podemos hablar de una democracia incluyente y de un federalismo pleno. Así, la demanda de autonomía que hacemos no debe concebirse como algo que sólo beneficiará a los pueblos indígenas sino al país.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE ESTADOS MULTIÉTNICOS Y PLURICULTURALES

La autonomía indígena sólo será posible bajo una nueva concepción del estado y el derecho. Para ello se requiere dejar atrás la concepción monista y encaminarnos hacia una plural y abierta. Tendremos consecuentemente un estado multiétnico y pluricultural en el marco de un pluralismo jurídico.

Para hacer eficaz la autonomía indígena es importante entablar un proceso político y social de reconstitución del sujeto autonómico, en este caso los pueblos indígenas, que cobra relevancia en virtud de que hemos sido sometidos a acciones de destrucción y etnocidio. El colonialismo aberrante ha dejado dividido, atomizado y débil a muchas de nuestras instituciones políticas, jurídicas, económicas, culturales y sociales.

Esta reconstitución debe partir desde el nivel local, desde las comunidades indígenas en donde hay que empezar a fortalecer la cultura y la institucionalidad comunitaria. Se trata por tanto de adquirir y fortalecer las capacidades autonómicas en este nivel desde lo político, económico, jurídico, cultural y social. Sólo mediante las ideas y acciones locales será posible implementar la autonomía comunitaria como un cimiento sólido para una autonomía que englobe a todo un pueblo o región indígena. Reconocer desde la *Constitución* y desde la ley a la comunidad indígena como una entidad de derecho público con funciones autonómicas, sería sin duda uno de

los primeros pasos para el logro de la autonomía indígena a escalas mayores.

Un segundo paso tiene que ver con el fortalecimiento de la figura del municipio indígena como uno con características diferentes del resto de los del país. Muchas de las disposiciones del artículo 115 constitucional han quedado ya en letra muerta y también existen grandes limitaciones desde la propia ley. Para el fortalecimiento de la autonomía municipal es necesario destacar:

- ▶ La posibilidad de que cada uno de los municipios indígenas tenga la facultad de elaborar normas para todos los aspectos de su vida interna. Esto no sucede hoy porque son las legislaturas locales quienes tienen la facultad para elaborar normas relacionadas con los municipios.

- ▶ La necesidad de que goce de mayores asignaciones financieras tomando en cuenta criterios compensatorios para financiar sus planes y crecimiento municipal. Para afrontar los graves desafíos que enfrentan nuestros pueblos no bastan las asignaciones correspondientes al ramo 33 (fondo III y IV) y ramo 28 que actualmente otorga el estado mexicano a los pueblos indígenas.

- ▶ El diseño de mecanismos concretos que permitan la participación municipal de las agencias municipales, bajo un respeto irrestricto a la autonomía comunitaria y a las particularidades de cada uno de los municipios.

- ▶ La distribución equitativa y proporcional de los recursos municipales, tanto en la cabecera municipal como en sus agencias, a fin de evitar confrontaciones estériles y abusos hacia estas últimas.

- ▶ Del mismo modo, y para el caso de que llegaran a instituirse las autonomías regionales indígenas, sería muy difícil que se diera una relación directa entre esta y las comunidades y localidades que llegasen a integrarlas, por ello el municipio indígena podría desempeñar una función como instancia intermediaria para efectos administrativos y de representación en las instancias regionales.

Un tercer paso en la compleja tarea de la reconstitución indígena tiene que ver con la articulación e interrelación de las comunidades y municipios que existen en el plano de un pueblo o región indígena. La idea general que subyace es que si somos un pueblo con características culturales y sociales semejantes, debemos trasladar dicha unidad en el plano político, jurídico y económico. El mecanismo eficaz que hemos

propuesto es la autonomía regional indígena, la cual tendría que implementarse a partir de un autogobierno regional fundado en un estatuto regional con competencias y funciones claramente delimitadas.

De esta forma, los referentes de la democracia y el federalismo mexicano tendrían que complementarse notablemente. Para el caso de las regiones y los pueblos indígenas tendría que instituirse un primer nivel de gobierno que en este caso vendría a ser la comunidad indígena; enseguida tendría que reconocerse la especificidad de los municipios indígenas como un segundo nivel de gobierno que agruparía a las comunidades y localidades indígenas; en un tercer nivel de autogobierno estarían las regiones autónomas indígenas, que agruparían a los municipios y comunidades pertenecientes a un mismo pueblo (autonomía monoétnica) o a pueblos distintos (autonomía pluriétnica).

A su vez serían las regiones autónomas quienes entablarían las relaciones con la entidad federativa y con la federación, en el marco de competencias y funciones acordadas de forma previa.

Para que lo anterior sea posible hace falta voluntad política para realizar un conjunto de reformas al orden jurídico mexicano, partiendo desde la propia *Constitución*. Este es un reclamo generalizado de los pueblos indígenas de México, en especial después del levantamiento armado del EZLN en enero de 1994. En los diálogos realizados entre el gobierno federal y el EZLN durante 1995 y 1996 en San Andrés, Chiapas, se acordó

[...] el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas [...] El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.¹⁶

Conforme a lo acordado, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa)¹⁷ elaboró el 29 de noviembre de 1996 una iniciativa que propone un conjunto de reformas a la *Constitución* para reconocer los derechos indígenas, en especial el de la libre determinación y autonomía, con fundamento en los Acuerdos de San Andrés. Una de estas propuestas establece:

Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles.¹⁸

Estos acuerdos no se han cumplido hasta hoy, muy a pesar de que en 2001 el Congreso decidió aprobar una serie de modificaciones a la *Constitución* para reconocer los derechos indígenas. En relación con el tema de la autonomía, en el artículo 2 de la referida reforma constitucional se estableció:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Aunque hoy existe esta prescripción general en la *Constitución*, los legisladores no establecieron los mecanismos y las formas

16. Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, México, 1996.

17. Instancia legislativa integrada por legisladores pertenecientes a todos los partidos políticos representados en el Congreso, creada en 1995 por mandato de la ley Cocopa para coadyuvar en el proceso de diálogo entre el gobierno federal y el EZLN.

18. Propuesta de adición de la fracción IX del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* hecha por la Cocopa el 29 de noviembre de 1996.

concretas para ejercitar el derecho a la autonomía tal como lo establece la propuesta de la Cocopa, por lo que no será más que una mera declaración de voluntad que difícilmente podrá implementarse en el terreno de los hechos.¹⁹ Al no cumplirse con los Acuerdos de San Andrés el diálogo entre el gobierno federal y el EZLN permanece roto y las posibilidades de paz se han alejado.

Con ello nos hemos dado cuenta de la poca voluntad política que existe en los actuales órganos de representación de los estados para reconocer la autonomía indígena. Son pocas las entidades federativas que han decidido reconocerla en sus estructuras políticas y jurídicas constitutivas.

Quizás el ejemplo más importante en América Latina es el reconocimiento de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, en 1987. Al aprobarse la *Constitución* de este país se estableció en su artículo 8 que “Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana”.

Ese mismo año se aprobó el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica en el que se reconoció que

[...] el proceso de Autonomía enriquece la cultura nacional, reconoce y fortalece la identidad étnica; respeta las especificidades de las culturas de las comunidades de la Costa Atlántica; rescata la historia de las mismas; reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras comunales; repudia cualquier tipo de discriminación; reconoce la libertad religiosa y, sin profundizar diferencias, reconoce identidades diferentes para construir desde ellas una unidad nacional.²⁰

En este estatuto se estableció el derecho de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de la Costa Atlántica a elegir sus propios órganos de administración regional, a preservar sus cul-

turas ancestrales y a decidir sobre el uso y aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales.

El Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica creó dos regiones autónomas: la Región Autónoma del Atlántico Norte y la del Atlántico Sur.

El camino está abierto con la experiencia de Nicaragua. No hay razón para tener miedo al reconocimiento constitucional y legal de la naturaleza multiétnica y pluricultural de los estados que habitamos los pueblos indígenas. No hay razón para seguir negando el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas como parte constitutiva de los estados actuales. Es necesario alejar los temores, no sólo en el orden nacional sino también en el internacional.

En el proceso de discusión del proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas hemos notado resistencias de algunos países a reconocernos como pueblos indígenas, con el consecuente derecho a la libre determinación.²¹

Queremos decirles que dichos temores y resistencias son infundados ya que los pueblos indígenas sólo estamos buscando un lugar en este mundo en el que podamos vivir con justicia y dignidad. Por esta razón es impostergable la aprobación del proyecto Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas en los términos propuestos por el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, y que en la actualidad se encuentra en discusión en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

Esta última tarea es una responsabilidad colectiva. Este mundo no podrá alcanzar la democracia y la paz mientras los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en especial el de la libre determinación y la autonomía, sigan excluidos del orden jurídico internacional. ■

19. Cerca de 330 municipios indígenas de México impugnaron esta reforma constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la figura de las controversias constitucionales. Las autoridades indígenas expresaron que no fueron reconocidos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en los términos acordados en San Andrés, y que no se les consultó de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del convenio 169 de la OIT, en donde se establece que los gobiernos deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

20. Considerando v del Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua.

21. El proyecto de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en su artículo 3: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. A la par el artículo 31 estatuye: “Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas”.



SOBRE LAS ESPALDAS. PLATA/GELATINA, BLANCO Y NEGRO. *Aguascalientes IV,*
en Morelia, Chiapas, 1997.
