



IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas
de Puebla A.C.

ISSN: 1870-2147

revista.ius@hotmail.com

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.
México

Jiménez Bartlett, Lelia

Las autonomías indígenas como una forma de pluralismo jurídico

IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 22, 2008, pp. 247-270

Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.

Puebla, México

LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS COMO UNA FORMA DE PLURALISMO JURÍDICO

INDIGENOUS AUTONOMIES AS A FORM OF LEGAL PLURALISM

Lelia Jiménez Bartlett*

RESUMEN

La autora sostiene que el Estado mexicano, si quiere que su derecho sea eficiente y justo, debe tomar en consideración el fenómeno de los pueblos indígenas que viven en su territorio ejerciendo su forma de vida tradicional y actuando conforme a sistemas normativos particulares. Entre los derechos de estos pueblos destaca el derecho a la libre determinación. Hay diversas formas de ejercer este derecho, desde la secesión hasta diversos grados de autonomía, pero la mayoría de los pueblos indígenas de México no desean la independencia, sino la libertad de poder continuar con la práctica de su comunidad de cultura. La autora analiza las características, el alcance y los límites de la autonomía y menciona algunas propuestas realizadas por varias comunidades indígenas mexicanas para materializarla. Finalmente, aboga por el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y por que se produzca un diálogo entre ellos y el Estado mexicano para una paulatina gestión autonómica.

Palabras clave: *pueblos indígenas de México, derecho de autodeterminación, multiculturalismo, reconocimiento*

ABSTRACT

The author holds that the Mexican state, if it wants to be efficient and just, must take into consideration the phenomenon of the indigenous peoples who live in its territory according to their traditional life style and acting under their own particular normative systems. Outstanding among the rights of these peoples is the right to free determination. There are various ways of exercising this right, from secession to varying degrees of autonomy. In any case, most Mexican indigenous peoples do not want independence, but rather the freedom to be able to continue with the practise of their communitarian culture. Furthermore, she analyses the characteristics, scope and limits of autonomy and mentions some proposals made by several Mexican indigenous communities to put it into effect. Finally, she advocates the legal recognition of indigenous peoples as legal subjects and a dialogue between them and the Mexican state to achieve gradual autonomous management.

Key words: *Mexican indigenous peoples, right to self-determination, multiculturalism, recognition*

* Profesora de derechos de los pueblos indígenas en la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México, doctorada en la Universidad Carlos III de Madrid. Artículo recibido el 20 de junio de 2008, aceptado el 5 de julio de 2008.

SUMARIO

1. Introducción
2. Libre determinación y autonomía
3. Formas de autonomía
4. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

Pensar en el pluralismo jurídico en México nos lleva irremediablemente a pensar en los pueblos indígenas y en las formas en que ejercen su autonomía. Este caso de pluralismo jurídico es quizás el más relevante en el México de nuestros días.

La población indígena que se encuentra como parte de un pueblo viviendo y ejerciendo su vida tradicional, aplicando, reconociendo y actuando conforme a sistemas normativos particulares, que difieren del derecho positivo mexicano, es numerosa y combativa. Desde el punto de vista político ha sido un problema de antaño intentar la imposición de un sistema jurídico unitario bajo la premisa de una sociedad homogénea. Sabemos de sobra todos los problemas que esto ha causado, y la inoperancia que el derecho mexicano ha tenido.¹ De igual forma, sabemos que el intentar imponerlo a toda costa ha violado los derechos de los indígenas.

El Estado mexicano debe tomar en consideración este fenómeno si pretende que su derecho sea eficiente, pero sobre todo justo, pues el origen de esta pluralidad tiene que ver con elementos que corresponden a necesidades básicas. Es decir, el derecho de los pueblos, como un derecho humano básico, se funda en necesidades y valores de individuos pertenecientes a una “comunidad cultural consciente de sí misma” distinta de la entidad estatal.² Esto es así porque una de las necesidades básicas de los seres humanos es la pertenencia a una comunidad cultural específica, como el marco de valores donde se puede elegir un plan de vida y ejercitarlo; es decir, donde se posibilita la autonomía de las personas; esta comunidad cultural suele concretarse en un pueblo. Por lo tanto, sólo reconociendo derechos a

¹ Un ejemplo de esto es el caso de la policía comunitaria de Guerrero, que después de la notoria ineficacia en la aplicación de la justicia en dicho estado y de la gran problemática en la relación policía estatal-comunidades indígenas, ha resultado que la propia organización de diversas comunidades indígenas ha sido más eficaz y reconocida por las personas que habitan en la región. Más detalle sobre este tema se puede encontrar en ESTEBAN MARTÍNEZ CIFUENTES, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, INI, México, 2001.

² LUIS VILLORO, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós / UNAM, México, 1998, pp. 89-90.

esa comunidad de cultura, es decir a ese pueblo, se favorece la capacidad de los seres humanos para elegir un plan de vida y seguirlo.³ Es importante el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas pues de esta forma los individuos que lo componen pueden ejercer sus derechos eficazmente; y no reconocerlos, por el contrario, implicaría violar sus derechos.

Esto lo expresa claramente, por ejemplo, la asociación indígena Servicios del Pueblo Mixe AC, (SER), al decir que: “Ningún hombre puede desarrollarse plenamente fuera de un contexto social, que de preferencia debe ser el de su propio pueblo y cultura. La libertad no se ejerce en abstracto sino en el marco de una sociedad concreta, y esto es especialmente claro en el caso de los indígenas, quienes siempre definimos nuestra identidad en primer lugar como parte de un ente colectivo (la familia, la comunidad y el pueblo).”⁴

Como sabemos, los estados modernos en general han surgido con una tensión entre el reconocimiento de la autonomía de los individuos y la represión de las comunidades a las que los individuos pertenecen.⁵ La república mexicana, como uno de estos estados modernos, se conformó imponiendo una concepción de Estado que no tomó en cuenta a los pueblos indios que vivían allí. Estos pueblos merecen el reconocimiento como tales y el derecho a ejercer su libertad sin restricciones.

2. LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA

Entre los derechos de los pueblos indios destaca primeramente el derecho a la libre determinación, como “un derecho indígena fundamental, pues para que los indígenas podamos disfrutar plenamente de nuestros derechos individuales es preciso que previamente se nos reconozca el derecho que tenemos colectivamente a ser diferentes de otros pueblos”.⁶

El término de libre determinación, que se ha retomado del derecho internacional⁷ se ha venido incorporando por muchos pueblos indígenas en su lucha por el reconocimiento.⁸ Este derecho se puede entender como

³ *Ibid.*, pp. 93 y 94.

⁴ Servicios del Pueblo Mixe AC (SER), “La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances”, *Revista Chiapas*, México, núm. 2, 1996, <http://www.ezln.org/revistachiapas/No2>

⁵ LUIS VILLORO, *op. cit.*, nota 2, p. 80.

⁶ SER, *op. cit.*, nota 4.

⁷ En realidad este término tiene su origen en una tradición histórica del siglo XIX, pero no es el objetivo de este trabajo remontarse al estudio histórico de dicho término.

⁸ Utilizamos el término *reconocimiento* en el sentido de Charles Taylor. CHARLES TAYLOR, *El multicultural-*

el derecho a la libertad en ejercicio colectivo; es decir, la libre determinación es a los pueblos lo que la libertad es al individuo. Su ejercicio puede abarcar un amplio espectro que va desde la libertad para tomar algunas decisiones en forma autónoma, hasta la secesión.

Ahora bien, si la libre determinación de un pueblo se puede ejercer de diversas formas, procuremos analizar estos tipos de formas teniendo presente el contexto de los pueblos indígenas en México.

Héctor Díaz-Polanco indica que debemos entender la diferencia entre el “principio *general* o abstracto del derecho de autodeterminación de sus muy diversos sentidos *concretos*, mismos que resultan precisamente del ejercicio específico que los pueblos hacen de la libre determinación”.⁹ Este principio implica la *posibilidad* de que un pueblo decida sobre su destino, “sin estar supeditado a leyes más altas que las que él mismo se otorgue”. De ahí que se infiera que el ejercicio de la libre determinación conduce a un estatuto de soberanía. Así lo ejercen todos los estados nacionales. De ahí también que con frecuencia se ligue el derecho de libre determinación con el derecho de secesión, pues este último podría ser una de sus modalidades, pero ciertamente no es la única.¹⁰ Existen algunas nacionalidades que aspiran a convertirse en estados, según hemos visto con cierta frecuencia en algunas regiones de Europa; sin embargo, hay otras formas en el ejercicio de este derecho en las que se acepta pertenecer a un estado-nación y se pactan las facultades y competencias de este sujeto colectivo, como lo es en el caso de la autonomía.¹¹

En principio, si partimos de las premisas: “todos los pueblos tienen el derecho de autodeterminación” y “el derecho de autodeterminación abarca un amplio margen de actuación que llega hasta la independencia”, se puede concluir lógicamente que no puede negarse a ningún pueblo el derecho a la independencia. Sin embargo, ya en el orden práctico, en los casos reales y concretos, la situación es mucho más compleja y en un mismo territorio pueden confluír y superponerse varios derechos y áreas de competencia, que incluyen las del estado-nación. Es por ello que, en nuestra opinión, una vía adecuada y respetuosa podría ser la de pactar entre ellos

lismo y la política del reconocimiento, trad. de Mónica Utrilla de Neira, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 43-58. Pero ese *reconocimiento* es la base del ulterior *reconocimiento* jurídico.

⁹ HÉCTOR DÍAZ-POLANCO, “Derechos indígenas y autonomía”, *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, No. 11, México, 1992, p. 51.

¹⁰ FRANCISCO LÓPEZ BÁRCENAS, *Autonomía y derechos indígenas en México*, edición de Francisco López Bárcenas, México, 2000, p. 38.

¹¹ VILLORO, *op. cit.*, nota 2, p. 94 y LÓPEZ BÁRCENAS, *op. cit.*, p. 39.

ciertos estatutos de autonomía partiendo de un diálogo intersubjetivo entre los sujetos colectivos.

López Bárcenas retoma de la discusión cuatro modalidades como contenido del derecho a la libre determinación. Estas modalidades serían: la autoafirmación, como facultad de un pueblo de autoproclamar su existencia (con base en el elemento étnico como un criterio objetivo y en la propia conciencia de identidad como criterio subjetivo); autodefinición, como la facultad de un pueblo de decir quiénes lo constituyen; auto delimitación como el derecho a determinar su propio territorio; y por último, autodisposición, que sería la facultad de un pueblo de organizarse de la manera que le parece más conveniente. Estas cuatro modalidades podrían manifestarse tanto al exterior –lo que significaría la soberanía–, como al interior, que implicaría un estatuto de autonomía.¹²

Reforzando estas ideas está el hecho de que muchos de los pueblos dentro de los estados no desean una separación completa de ellos hasta el grado de la independencia, sino requieren de la libertad de poder continuar con la práctica de su “comunidad de cultura”;¹³ tal es el caso, por ejemplo, de la mayoría de los pueblos indígenas en México.¹⁴ Y esto es así porque

¹² LÓPEZ BÁRCENAS, *op. cit.*, nota 10, pp. 40–41.

¹³ El concepto *comunidad de cultura* lo tomamos de VILLORO, *op. cit.*, nota 2, p. 19.

¹⁴ Entre los numerosos ejemplos, en la declaración *Nunca más un México sin nosotros*, del Congreso Nacional Indígena (CNI) expresan: “Al defenderla [la autonomía] defenderemos la de todos los barrios, todos los pueblos, todos los grupos y comunidades que quieren también, como nosotros, la libertad de decidir su propio destino, y con ellos haremos el país que no ha podido alcanzar su grandeza”. CNI, Declaración *Nunca más un México sin nosotros*, México, octubre de 1996.

En el Foro Nacional sobre Derechos Indígenas que se realizó en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, del 3 al 8 de enero de 1996, convocado por el EZLN, las propuestas que se comunicaron eran en el sentido de que se les permita ejercer sus derechos, y tener mayor participación política. En dicho foro se presentaron, también, los resultados de diversos foros realizados en la república mexicana con anterioridad. El señor Juan Gardea, de origen rarámuri, dio a conocer la aportación del foro realizado el 16 de diciembre en la Sierra Tarahumara de Chihuahua, en donde destaca la exigencia de autonomía: piden que se reconozcan sus propias autoridades y “que se nos deje vivir como nosotros queremos, como siempre hemos vivido”, y se reconozca y respete el territorio y sus recursos naturales, de cuya explotación en nada se benefician los rarámuris. Que se respete su libertad de decidir sus formas de gobierno y su organización religiosa, política y social; hacer justicia conforme a la organización social rarámuri.

Juan Chávez, de origen purépecha dio a conocer los resolutive del foro del 29 de diciembre de 1995 en Paracho, Michoacán; entre sus demandas se encuentran la de autonomía comunitaria, regional y municipal y la salida de la policía municipal de las comunidades purépechas.

Por su parte, Moisés Perea informó de la Reunión General Estatal que tuvo lugar en Oaxaca, el 21 de diciembre de 1995, en donde se expresó la exigencia de autonomía comunitaria, regional y municipal, así como la transferencia de facultades en salud y educación a las regiones autónomas y comunidades. ROSA ROJAS y JOSÉ GIL OLMOS, “En el Foro Nacional Indígena, 300 delegados”, en *La Jornada*, México, 5 de enero de 1996, p. 10.

SER, como organización indígena, también expresa que no pretenden separarse del Estado mexicano sino “integrarnos en él en pie de igualdad con otros sectores sociales”; por ello consideran que “es importante ver qué otros mecanismos deberían implantarse para garantizar la participación de los

—en palabras de Luis Villoro—: “Cuando los pueblos indígenas demandan la autonomía... lo que plantean es su derecho a pactar con el Estado las condiciones que permitan su sobrevivencia y desarrollo como pueblos.”¹⁵

Debido a que hablar del derecho a la libre determinación causa todavía algunos temores, algunos especialistas en derechos indígenas que abogan por la autonomía prefieren hablar de la autonomía no como expresión del derecho a la libre determinación, sino como otra forma política.¹⁶ En cualquiera de los casos, estamos de acuerdo en que la autonomía, como derecho, es una demanda justa de los pueblos indígenas.

3. FORMAS DE AUTONOMÍA

A nuestro parecer, pueden existir tantos modelos de estados autonómicos como estados existen en el mundo. Algunos autores, para el debate en nuestro país retoman modelos autonómicos como el español o el nicaragüense.¹⁷ Y aunque son buenos ejemplos, en nuestro país —dadas sus particulares condiciones de diversidad, sustentada en los pueblos y comunidades indígenas— es necesario plantearnos con detenimiento las propias necesidades y las posibilidades de los modelos.

Creemos que es pertinente buscar el análisis concienzudo acerca de: a) el tipo de sujetos colectivos que se reconocerá; b) el estatus que tendrán; c) cuál será el criterio (territorial, político, étnico, histórico, etcétera) para reconocer al colectivo, y d) de qué manera se dará la representatividad y el sistema de registro. Además de estos puntos, es importante el debate acerca del modelo de país que se requiere y la forma en que se incorporarán a éste los regímenes autonómicos, el ámbito del mismo y la forma de relacionarse entre los sujetos autonómicos y el estado-nación mexicano.

hombres y mujeres indígenas en la vida nacional, así como analizar de qué manera se realizaría la articulación de los posibles regímenes de autonomía con el sistema nacional”. SER, *op. cit.*, nota 4, p. 5.

¹⁵ VILLORO, *op. cit.*, nota 2, p. 95.

¹⁶ Así lo propone, por ejemplo, RODOLFO STAVENHAGEN: “Si bien la autonomía puede ser considerada como una expresión de la libre determinación de los pueblos, también se le considera como una de varias posibles modalidades políticas, jurídicas y administrativas que usan los estados para normar sus relaciones con unidades subsidiarias al estado nacional”. STAVENHAGEN, “Derecho internacional y derechos indígenas”, en KROTZ, ESTEBAN (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Anthropos / UAM, Barcelona, 2002, p. 198.

¹⁷ Tales son los casos, por ejemplo, de Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez. Ambos tienen varias publicaciones en este sentido. Entre ellas, por ahora, podemos mencionar la obra conjunta *México diverso. El debate por la autonomía*, en donde se propone un modelo de autonomía regional, similar a la que existe en esos países, aunque también se encuentra en esta obra el intento de adaptar el modelo a la realidad mexicana. DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR y SÁNCHEZ, CONSUELO, *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI, México, 2002.

Creemos que podría explorarse la idea de un modelo procedimental, pero el primer reconocimiento jurídico que nos parece fundamental es el de los sujetos de este derecho para que, si tomamos en cuenta las cuatro modalidades antes señaladas del ejercicio del derecho de libre determinación, sean los propios sujetos del derecho los que construyan el modelo autónomo. Según López Bárcenas, “se requiere de un nuevo pacto social entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, como parte de su población, con el fin de reconocer nuevos sujetos y nuevos derechos”.¹⁸

Stavenhagen analiza la autonomía desde cuatro criterios: primero, la identidad de los sujetos; segundo, el ámbito y límites; tercero, el tema de las competencias; por último, el marco jurídico que encuadra las relaciones estado-entidades autónomas.¹⁹

Vamos a centrarnos por ahora en el tema del sujeto del derecho (los otros tres criterios los trataremos en el rubro siguiente).

El sujeto

Respecto del sujeto que ejerce la autonomía, como es fácil inferir, se trata de una colectividad. El problema entonces será determinar quién es ese sujeto colectivo; con base en qué se le determina; quién lo determina, y cuáles serán los criterios de pertenencia.²⁰

Si entendemos la autonomía como ejercicio del derecho a la libre determinación, entonces el sujeto de este derecho es un pueblo, pues el derecho a la libre determinación se reconoce como atributo de los pueblos.²¹ A partir de aquí tenemos entonces que definir quiénes son pueblos para tal efecto.

Cuando el artículo 1 común a ambos pactos internacionales de derechos humanos establece que “todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación”, no se especifica ninguna limitación al mismo.²² Sin embargo, en la práctica de las Naciones Unidas el derecho de libre determinación ha sido utilizado sólo para los pueblos coloniales que estaban bajo el dominio

¹⁸ LÓPEZ BÁRCENAS, *op. cit.*, nota 10, pp. 41 y 42.

¹⁹ STAVENHAGEN, *op. cit.*, nota 14, p. 205.

²⁰ *Idem.*

²¹ Artículo 1º común a ambos pactos internacionales de derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). La Constitución Política mexicana también lo refiere como derecho de los pueblos (indígenas) —artículo 2º, párrafo 5º—, que comienza diciendo: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá...”

²² DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR y SÁNCHEZ, CONSUELO, *op. cit.*, nota 15, p. 16.

de alguna potencia extranjera, y se ejercía en una sola ocasión, esto es, al acceder a su independencia política.²³

El hecho de que la función histórica del derecho de libre determinación fuera el proceso de descolonización, implicó que sólo se permitiera que los pueblos colonizados accedieran al estatus de estado-nación dentro de las mismas fronteras establecidas por los colonizadores, y se dio al término *pueblos* el sentido de estados-nación.²⁴ No obstante, no todos coinciden con esta interpretación y hasta la fecha persiste el debate entre los teóricos de derecho internacional acerca de si se pueden proclamar estos derechos para los pueblos distintos de los estados o si, por el contrario, se entiende como un derecho únicamente de los estados vinculado a la no injerencia. Parece ser que por mucho tiempo ha predominado esta última interpretación en detrimento de los pueblos incorporados de manera involuntaria en territorios de estados nacionales.

Como sabemos, finalmente se emplea el término pueblos para referirse a las colectividades indígenas,²⁵ pero el término no se interpreta en el sentido clásico de los pactos del derecho internacional de los derechos humanos. Así, parece haber unos *pueblos* que tienen derecho a la libre determinación —“regularmente aquellos a los que se atribuye haber constituido un estado-nación o tienen una historia estatal, o los que, no habiéndolo constituido, corresponden a patrones similares a los primeros”—²⁶ y otros *pueblos* que no lo tienen. Por todo lo anterior, no resulta muy claro de qué estamos hablando cuando hablamos de *pueblos indígenas* según el derecho internacional.

Ahora bien, los pueblos indígenas “son pueblos originarios cuya soberanía fue violentada por un proceso de conquista y colonización y que han sido incorporados contra su voluntad al dominio de estados modernos que les fueron impuestos desde arriba y de fuera”²⁷ y algún reconocimiento como sujeto colectivo tiene que hacerseles. Es por eso que una de las interpretaciones que ha prevalecido es la de reconocer el derecho a la libre determinación, estableciendo de antemano que la forma de ejercerla es la autonomía, tal como lo hace —aunque de forma incompleta y posteriormente obstaculizando su ejercicio efectivo— el artículo 2 constitucional

²³ STAVENHAGEN, *op. cit.*, nota 14, p. 185.

²⁴ VILLORO, *op. cit.*, nota 2, p. 84.

²⁵ Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

²⁶ DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR Y SÁNCHEZ, CONSUELO, *op. cit.*, nota 15, p. 17.

²⁷ STAVENHAGEN, *op. cit.*, nota 14, pp. 193-194.

cuando dice: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía...” (párrafo 5).

Así, a pesar de que no se les reconoce el derecho a la libre determinación en el sentido del derecho internacional, sí se les reconoce el derecho a la autonomía.

Se entiende por *pueblos indígenas* para este efecto, según el Convenio 169, a aquellos que, “considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.²⁸

De esta definición Stavenhagen destaca cinco elementos: en primer lugar, que se trata de una “existencia originaria y continuidad histórica de los indígenas anteriormente a un proceso de invasión extranjera y colonización”; en segundo lugar, “la identidad propia distinta a la de una sociedad dominante”; tercero, “la posición de subordinación ante esta sociedad dominante”; cuarto, “la vinculación con un territorio propio”; y por último, “la preservación de patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales propios”.²⁹ Creemos que estos elementos coinciden en gran parte con los cuatro propuestos por Luis Villoro cuando habla de una nación:³⁰ comunidad de cultura, conciencia de pertenencia, proyecto común y relación con un territorio;³¹ pero en los considerados por Stavenhagen encontramos además otros elementos, como son: la situación de invasión, colonización y la subordinación. Estos últimos añaden fuerza

²⁸ Artículo 1.1b del Convenio. El artículo 2º constitucional tiene una definición muy similar pero que omite algunos elementos, como: el que habitaran en una región geográfica a la que pertenece el país o el haber habitado en la época del establecimiento de las actuales fronteras estatales. Sin embargo, si el Convenio es ley vigente en el país y abarca posibilidades más amplias para derechos constitucionalmente reconocidos, en nuestra opinión debe aplicarse el Convenio, pues no contradice la Constitución sino que, por el contrario, favorece una interpretación cabal a los derechos que ella misma reconoce.

El estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU, considera que: “Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo a sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales”. NACIONES UNIDAS, 1986, 30.

²⁹ STAVENHAGEN, *op. cit.*, nota 14, p. 188.

³⁰ Aquí *nación* la entiende en el sentido de *pueblo*, y no en el de estado-nación.

³¹ VILLORO, *op. cit.*, nota 2, pp. 13-14.

a las reivindicaciones de los pueblos indígenas pues, cumpliendo con los requisitos para considerárseles como pueblos, han padecido además procesos de opresión.

Respecto de la pertenencia o no a un pueblo indígena, tanto el Convenio como la Constitución mexicana reconocen la autoidentificación como el criterio fundamental.³²

En teoría parecería que el tema del sujeto queda resuelto, pero sabemos que en nuestro país existen diferentes tipos de colectividades indígenas: además del pueblo indígena, podemos hablar de comunidades, de naciones, de tribus. La comunidad es la más pequeña de ellas, pero es característica de los pueblos indios de México (así como del resto de Latinoamérica). La comunidad es el núcleo poblacional por excelencia, y cuando se reúnen varias de ellas se conforma un pueblo.

Ya en el estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas se hablaba de “comunidades, pueblos y naciones indígenas”.³³ Debido a la existencia de esta diversidad de colectividades, el debate en torno a la forma en que se ejercerá la autonomía ha sido abundante respecto de si ésta será comunal, regional, municipal o étnica. Estas distinciones implican también tomar criterios diversos tales como territoriales, políticos, culturales o sociológicos.

Tipos de autonomía

La autonomía implica, por un lado, reconocer en la ley lo que ya existe en la realidad de muchas comunidades y pueblos, pero por otro lado implica entablar nuevas relaciones entre los pueblos y el estado-nación y el resto de la sociedad. Esto implicará cambios en todos los sentidos, incluyendo la vida de las propias comunidades que se encontrarán en nuevos procesos de reestructuración y reorganización. Pero todos estos cambios no deberán ser definidos por el Estado de forma unilateral, sino “en virtud del diálogo, la negociación y el acuerdo democrático” que facilite el *empoderamiento* de los pueblos indígenas como sujetos colectivos.³⁴

³² Artículo 1.2. del Convenio No. 169 y artículo 2º constitucional, párrafo 2º. El Estudio de la ONU antes citado, además, señala que “los pueblos indígenas deben ser reconocidos de acuerdo con su propia percepción y concepción de sí mismos, en relación con otros grupos, en vez de pretender definirlos con arreglo a la percepción de otros a través de valores de sociedades foráneas o los de sectores predominantes de ellas”.

³³ Véase *supra*, nota 25.

³⁴ DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR y SÁNCHEZ, CONSUELO, *op. cit.*, nota 15, p. 110.

En cuanto a la relación entre el sujeto autonómico y el Estado, tendrá que haber “negociaciones políticas, modificaciones legislativas, normatividad jurídica nueva y cambios institucionales así como de procedimientos en una larga lista de ámbitos específicos en los cuales ha de funcionar la autonomía”.³⁵

Estas nuevas relaciones tendrían que fundarse —en criterio de Díaz-Polanco y Sánchez— en cuatro principios básicos: a) unidad de la nación; b) igualdad de trato entre los ciudadanos; c) igualdad entre sí de los grupos que convivan en el territorio autónomo, y d) solidaridad y fraternidad entre los grupos étnicos del país.³⁶

El primero de estos principios —*la unidad de la nación*— sería el pilar del pacto entre los sujetos autonómicos y el estado-nación, pues si se busca un arreglo político entre ambos sujetos es porque existe la intención de que se mantenga la unidad del estado-nación como entidad política que les contiene a ambos. Seguramente, en el arreglo tendrá que haber cambios hacia unas relaciones más democráticas entre ambos, una descentralización de las funciones de la federación y las entidades federativas, entre otros, pero siempre bajo el principio de la unidad de la nación.³⁷

El principio de *igualdad de trato* significaría que tanto el Estado como los sujetos autonómicos tienen vedada cualquier práctica discriminatoria, de forma que “la plataforma básica de derechos y deberes, prescrita para todos los ciudadanos” sea respetada. Con esta condición, el reconocimiento de los derechos colectivos constituiría el formato para el pleno ejercicio de los derechos individuales de las personas pertenecientes a una comunidad indígena,³⁸ como ya anotábamos al inicio de este texto.

La *igualdad entre sí* se propone como un principio que garantice que no se van a dar relaciones de desigualdad entre los diferentes grupos étnicos o pueblos indígenas, ya sea entre los pueblos indígenas y la población mestiza, como entre los propios pueblos indígenas entre sí.³⁹

Por último, el principio de *solidaridad* implicaría un acuerdo entre las partes que constituyen el estado-nación para nivelar las condiciones culturales y materiales elementales —y por tanto, el goce de derechos— tomando acciones concretas.⁴⁰

³⁵ STAVENHAGEN, *op. cit.*, nota 14, pp. 206 y 207.

³⁶ DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR Y SÁNCHEZ, CONSUELO, *op. cit.*, nota 15, p. 37

³⁷ *Idem.*

³⁸ *Ibid.*, pp. 38-39.

³⁹ *Ibid.*, p. 39.

⁴⁰ *Idem.*

Algo que también debemos considerar es que la autonomía no consiste en una simple descentralización administrativa gestionada desde un órgano administrativo. La autonomía implica la atribución de facultades por parte del órgano legislativo o, en todo caso, judicial.⁴¹ Stavenhagen —comparando las diversas instancias internacionales—, resume los ámbitos más frecuentes en los que se ejerce la autonomía en: el uso de la propia lengua, la educación, la autonomía territorial, la del control sobre los recursos naturales, y la autonomía política.⁴² Creemos que estos ámbitos de autonomía coinciden en gran medida con los que reclaman los pueblos indígenas en México; sin embargo, consideramos que no serán siempre los mismos, sino que dependerán de las propias necesidades y reivindicaciones de cada colectividad.

Como hemos dicho, los debates actuales en México en torno al tema versan sobre cuatro posibles niveles de autonomía, que serían: la comunidad, el municipio, el pueblo indígena y la región indígena.⁴³ Éstos serían la forma de organizarse institucionalmente la autonomía, es decir, vendrían a ser la unidad institucional de la autonomía. Stavenhagen explica cada una de ellas de la siguiente manera:

La *comunidad* es “el núcleo de población reconocido con sus tierras y terrenos”. Como habíamos dicho anteriormente, la comunidad es la unidad más pequeña de convivencia indígena.⁴⁴ Para Díaz-Polanco y Sánchez, las comunidades son “núcleos de identidades vivas”,⁴⁵ y los mixes de SER expresan que su vida cotidiana se desarrolla la mayor parte en el marco de la comunidad.⁴⁶

El *municipio* “ya constituye constitucionalmente la base misma de la división político-administrativa del país”, y en realidad ya es “formalmente ‘libre’”.⁴⁷ El municipio no constituye una comunidad de cultura sino que es una entidad político-administrativa.

El *pueblo* indígena es “el conjunto de población concentrada o dispersa que se identifica en términos lingüísticos, culturales e históricos, y que se distingue de otros ‘pueblos’ constituidos de manera semejante, los cuales

⁴¹ SER, *op. cit.*, nota 4, p. 2.

⁴² STAVENHAGEN, *op. cit.*, nota 14, pp. 200-205.

⁴³ *Ibid.*, p. 206.

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR Y SÁNCHEZ, CONSUELO, *op. cit.*, nota 15, p. 110.

⁴⁶ SER, *op. cit.*, nota 4, p. 9.

⁴⁷ STAVENHAGEN, *op. cit.*, nota 14, p. 206.

pueden ser indígenas o no”.⁴⁸ Parece que el criterio de distinción de un pueblo sería más de tipo étnico. En principio, éste sería el destinatario del derecho; sin embargo, no todas las comunidades se encuentran lo suficientemente integradas en pueblos. Muchas de ellas están disgregadas y les tomaría tiempo integrarse para formar el pueblo, a pesar de que coincidan en algunos rasgos como la lengua y algún otro elemento histórico o tradicional. Las condiciones de diversidad, las invasiones por parte de otros pueblos o comunidades de origen distinto y sobre todo de la población mestiza, así como los conflictos por tierras mal gestionadas por la acción gubernamental han hecho que esta integración se vislumbre particularmente difícil en algunos de los casos.

Y por último, *región* indígena o pluriétnica sería la región “cuya magnitud geográfica tendría que definirse en función de criterios consensuados por las partes interesadas”. Quienes abogan por una autonomía regional la entienden como “un ‘tercer nivel’ político administrativo en la división territorial del país, junto con el municipio y la entidad federativa”.⁴⁹ Se puede hablar de región monoétnica, a la que pertenecería una sola etnia y región pluriétnica, formada por la agrupación de pueblos y comunidades de distinto origen étnico.

Asimismo, es necesario también establecer claramente las competencias⁵⁰ de los sujetos autonómicos en los ámbitos ya tratados y algunos otros más que sean requeridos.

Visto lo anterior, coincidimos en que: “no es posible hablar de un modelo autonómico y de un nivel de descentralización jurídico-político que sea aplicable a todos los casos y a todos los estados”.⁵¹ Más aún, si consideramos a la autonomía como una forma de ejercer el derecho a la libre determinación, entonces “esa libertad debe manifestarse como la facultad para escoger cuál debe ser el alcance de la autonomía y cuáles son las competencias concretas que asumirá el ente autónomo”. Además, es menester considerar que si “las condiciones sociopolíticas y la relación de fuerzas entre el Estado y las entidades autónomas son cambiantes, no puede pensarse en la existencia de ningún acuerdo o modelo autonómico definitivo”.⁵² Esto es, que deben más bien fijarse las pautas de un modelo procedimental.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Ibid.*, p. 207.

⁵¹ SER, *op. cit.*, nota 4, p. 9.

⁵² *Idem.*

En palabras de Eugenio Bermejillo: “No se trata de aplicar un esquema nacional de autonomía a lo largo del país sino que cada pueblo, cada región pluriétnica, de acuerdo a su historia y situación, desarrolle un proyecto propio consensuado a su interior. El reconocimiento constitucional de la libre determinación que los indígenas exigen y las reformas legales que de él se deriven, no dictaría cómo se aplicaría la autonomía, simplemente sancionaría la existencia de un espacio para que los pueblos indios puedan gozar de un territorio en el que se rijan sus formas de gobierno y se apliquen sus sistemas normativos.”⁵³

Algunas propuestas indígenas mexicanas

a) La propuesta del Congreso Nacional Indígena (CNI)

El CNI, que integra a pueblos y comunidades indígenas de todo el país, ha formulado diversas declaraciones. Entre ellas, podemos destacar la llamada *Nunca más un México sin nosotros*, de octubre de 1996. En ésta exigen, entre otras cosas, “el reconocimiento jurídico constitucional de nuestra existencia plena como pueblos y de nuestro inalienable derecho a la libre determinación expresado en la autonomía en el marco del Estado mexicano”; también el reconocimiento constitucional de sus territorios como pueblos; el reconocimiento de sus sistemas normativos indígenas en un régimen pluralista que “armonice las diversas concepciones y prácticas de regulación del orden social que conforman la sociedad mexicana”. Al exigir sus derechos, hablan de *comunidades y pueblos*; es decir, éstas son las dos formas de colectividad que tratan. No obstante, en esta declaración no se detalla un modelo de autonomía, pero entre sus exigencias también se encuentra el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés⁵⁴ y, en ese sentido, asumen totalmente la forma de autonomía que pudiera desprenderse de dichos acuerdos.

Los Acuerdos de San Andrés, al respecto, dicen en el Documento 2, párrafo introductorio, que: “En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la

⁵³ EUGENIO BERMEJILLO, “Los pueblos indígenas y sus demandas,” *Alegatos*, No. 36, México, mayo-agosto de 1997, p. 205.

⁵⁴ Estos acuerdos fueron firmados por el gobierno federal y el EZLN en febrero de 1996 en San Andrés Sacam Ch'en, conocido también como San Andrés Larráinzar.

promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local.”

En el numeral II se señala el compromiso de: “1. La creación de un marco jurídico que establezca una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, con base en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y de los derechos jurídicos, políticos, sociales, económicos y culturales que de él se derivan. Las nuevas disposiciones constitucionales deben incluir un marco de autonomía. [...] 2. Dicho marco jurídico ha de edificarse a partir de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas.”

A continuación se retoman elementos de la definición del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y se señala que estas características les dan el carácter de pueblos y, por tanto, “se constituyen en sujetos del derecho a la libre determinación”.

También reconocen la autonomía como una expresión del derecho a la libre determinación y que: “Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas.”

En el inciso 3, señalan claramente quién será el sujeto del derecho: “La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía.”

Sin embargo, también se propone a la comunidad como sujeto de derechos: “4. Se propone al Congreso de la Unión reconocer en la legislación nacional a las comunidades, como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas”. Si entendemos bien, de aquí se infiere que podría haber dos tipos de sujeto: el pueblo y la comunidad.

Sobre el ámbito municipal, se dice lo siguiente: “Se propone la integración de un municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y, al mismo tiempo, fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.”

Refieren que para el ejercicio de la autonomía requerirán el reconocimiento de: un territorio (utilizando la definición de territorio del Convenio 169 de la OIT, es decir el hábitat que como pueblo ocupan o utilizan); un ámbito de aplicación (hablan de jurisdicción en el ámbito espacial, material y personal); competencias (políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección de la naturaleza); autodesarrollo (en el sentido de los propios gestores de su desarrollo); y participación en los órganos de representación tanto a nivel nacional como estatal.

Entre las propuestas finales de la declaración *Nunca más un México sin nosotros*, se menciona (en el inciso v) la de intensificar la lucha por sus demandas, como lo es “el reconocimiento de los niveles regionales de autonomía”. Esto quiere decir, quizá, que existe la posibilidad tanto de autonomías de pueblos y comunidades, como de regiones.

b) La propuesta de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA)

La ANIPA, como asamblea, se ha centrado en el tema de la autonomía y cuenta con un proyecto de “Iniciativa de decreto, que reforma y adiciona los artículos 3º, 4º, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de regiones autónomas”.⁵⁵ En esta iniciativa se propone un modelo de autonomía regional, que incluye en su ámbito también a las autonomías municipal y comunal: La iniciativa de crear *Regiones Autónomas*, como parte de nuestra organización federal, sentaría las bases para resolver los grandes problemas económicos, sociales y políticos que la heterogeneidad étnica no resuelta implica para el país. Al mismo tiempo, sin duda, el régimen de autonomía vendría a fortalecer la unidad e integración nacionales, a favorecer la convivencia armónica entre los componentes socioculturales del pueblo mexicano y a impulsar la vida democrática.”⁵⁶

⁵⁵ Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), Proyecto de Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona los artículos 3, 4, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de las regiones autónomas, Chilapa, 1996, p. 1. Existen varias versiones del proyecto según se ha ido trabajando a lo largo de las asambleas; el que presentamos aquí es la Iniciativa de Decreto aprobada en la Quinta Asamblea Nacional. Esta última versión incorpora los Acuerdos de San Andrés e incorpora también propuestas de otros foros indígenas.

⁵⁶ ANIPA, *op. cit.*, p. 4.

La idea es que una organización de tipo regional permitiría poder implementar planes de desarrollo para la población de la región y serían los propios sujetos autonómicos, como autogobiernos de cada región, quienes estuvieran a cargo de tal proceso.⁵⁷ La región autónoma, además, les parece adecuada para poder organizar a los diversos grupos de la región bajo normas democráticas y sin exclusiones, en un régimen de autonomía incluyente.⁵⁸ Otra ventaja que encuentran en un modelo regional es que se podrían crear formas de representación y participación para todos los integrantes de las “regiones plurales del país”, lo que impulsaría la democratización de este último.⁵⁹

En los incisos *d*, *f*, *g*, *j*, *k* y *l* del proyecto proponen:

El régimen de autonomía garantiza a los pueblos el derecho:

d) A participar en los diversos niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia; [...]

f) Al reconocimiento en el derecho positivo de las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos para aplicar justicia;

g) A que los juicios y decisiones de las autoridades de los pueblos sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado; [...]

j) A ser consultados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, sobre cualquier acción pública o medida legislativa o administrativa que les afecte, a fin de asegurar la corresponsabilidad del gobierno y los pueblos en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de las acciones que tengan un impacto sobre la vida de éstos;

k) A asociar libremente sus comunidades para conformar municipios autónomos o varios municipios para constituir regiones autónomas, con el fin de coordinar sus acciones como pueblos mediante sus gobiernos, optimizar sus recursos, impulsar sus proyectos de desarrollo regional y, en general, promover y defender sus intereses;

l) A recibir la transferencia de funciones, facultades y competencias, así como de los recursos correspondientes, para asegurar el gobierno, la administración y la gestión de sus asuntos en los diferentes ámbitos y niveles de autonomía.

Proponen también que las regiones autónomas tengan “personalidad jurídica como ente territorial y forma de organización política y administrativa, así como patrimonio propio”, y que “[l]os habitantes de las Regiones

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Ibid.*, p. 5.

Autónomas [puedan] ejercer la autonomía política, administrativa y cultural, de conformidad con sus formas de organización y herencia cultural, para fortalecer a las comunidades y a la institución municipal”. Esto parece ser una idea de derecho individual a ejercer colectivamente.

Un elemento importante en esta propuesta es que las regiones autónomas se formarán con la unión de municipios, comunidades o pueblos y que podrán formarse regiones pluriétnicas o monoétnicas. Es decir, que en una misma región autónoma podrán integrarse pueblos de diverso origen étnico (y cultural) o podrán integrarse regiones autónomas con pueblos de un solo origen.⁶⁰

En esta iniciativa se establece igualmente que las comunidades indígenas tendrían personalidad jurídica como entidades de derecho público y que podrán asociarse con otras comunidades para trabajar coordinadamente en sus planes y programas de desarrollo económico, social, cultural, educativo y de manejo de recursos; que tendrán competencias para nombrar a sus autoridades, organizarse política, económica, social y culturalmente, y administrar e impartir justicia, entre otras.⁶¹

Según esta propuesta sería el Congreso el que conocería las iniciativas de constituir regiones autónomas y promulgaría leyes en la materia.⁶²

Proponen de igual modo añadir al artículo 115 constitucional las regiones autónomas como unidades políticas además de los municipios.

En resumen, la propuesta de reforma de la ANIPA sería “un conjunto de reivindicaciones centrales relativas a las escalas *múltiples y simultáneas* [en la comunidad, el municipio y la región] de la autonomía, así como a las competencias, la jurisdicción y el autogobierno propios”.⁶³

c) *La propuesta de Servicios del Pueblo Mixe (SER)*

En SER, por su parte, se manifiestan por “una voluntad de reconocer y aumentar la autonomía de nuestras comunidades, pero en ningún momento contempla otros niveles de autonomía más amplios, sino que se circunscribe solamente al ámbito comunitario”.⁶⁴

⁶⁰ *Ibid.*, p. 7.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 9-10, incisos *a, b, c, d, e, f, g y h* del artículo tercero.

⁶² *Ibid.*, p. 10, artículo cuarto del proyecto.

⁶³ DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR Y SÁNCHEZ, CONSUELO, *op. cit.*, nota 15, p. 24.

⁶⁴ SER, *op. cit.*, nota 4, p. 5.

Proponen medidas concretas relacionadas con la representatividad política y, entre éstas, señalan que es necesario que “la designación de diputados se haga con base en nuestros mecanismos propios de representación y no por la vía de los partidos políticos”.⁶⁵

Con relación a las diversas formas autonómicas que se han planteado, subrayan el hecho de que todas ellas parten de un criterio territorial y no étnico. En ese sentido, son tres los ámbitos territoriales que se han planteado: la comunidad, el municipio y la región —ya sea ésta pluriétnica o monoétnica.⁶⁶

Respecto de la autonomía comunitaria, es decir, partiendo del ámbito de la comunidad, se refieren al pleno reconocimiento y ejercicio de facultades en cinco planos diferentes: económico, político, jurídico, religioso y educativo.⁶⁷

En el plano económico, prevén facultades comunitarias para el control y la gestión del aprovechamiento de las tierras comunales y sus recursos naturales; la planificación y ejecución de sus propios proyectos de desarrollo comunitario; y la recaudación de sus propios impuestos, así como la posibilidad de recibir —y administrar según sus propios criterios— recursos económicos tanto del municipio, como del estado y la federación.⁶⁸

En lo político, las facultades que implicarían serían en la elección y nombramiento —a través de sus propios mecanismos— de las autoridades de la comunidad; decisión en asamblea comunitaria de lo relacionado con la vida pública; participación en las elecciones de las autoridades municipales y, si lo hubiera, del gobierno regional autónomo.⁶⁹

En lo jurídico, la facultad de “[a]cordar, mantener y modificar las normas sociales y jurídicas que rigen la vida de la comunidad”; también, la jurisdicción —a través de las autoridades tradicionales— en cuanto a las infracciones que se cometan contra dichas normas, así como para la ejecución de las resoluciones, siempre que la comunidad manifieste su voluntad en ese sentido.⁷⁰

Respecto a lo religioso, sugieren que se tenga facultad para la decisión

⁶⁵ *Idem.* Esto implicaría nuevas formas de representación política del ente autónomo en el seno del Estado mexicano, pero no nos parece descabellado, pues la Constitución oaxaqueña contempla desde hace años la elección de autoridades mediante sus propios mecanismos tradicionales.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Ibid.*, p. 7.

de dejar entrar o no iglesias a la comunidad; así como también facultad para la práctica de sus creencias y ritos, sin injerencia de otras iglesias.⁷¹

En cuanto a la educación, proponen que la comunidad tenga facultad de decisión en los planes de estudio, así como en el personal docente.⁷²

Sobre la autonomía de ámbito municipal dicen que es una propuesta apoyada sobre todo por sectores no indígenas y el argumento principal es el otorgamiento de más espacios de decisión para los municipios —entidad político-administrativa que ya existe en México—. Algunos de estos espacios serían posibles con la simple aplicación a cabalidad del artículo 115, pero la propuesta también implica la ampliación a nivel constitucional de las facultades municipales.⁷³

SER señala que como indígenas perciben ajena la figura del municipio y no le otorgan mucha importancia, y es por eso que este tipo de propuesta ha sido poco elaborada por ellos. Ahora bien, aun así —como organización indígena— sugieren la necesidad de reforma del Estado también en cuanto al funcionamiento de los municipios.⁷⁴

Una de las propuestas que sí quieren hacer respecto de los municipios es que tanto la Constitución federal como las locales contemplen una regulación especial para los municipios ubicados en zonas indígenas y se reconociera el estatus de “municipios indígenas”, que tendría en consideración la especificidad cultural y los sistemas normativos indígenas.

Una última propuesta para el ámbito municipal sería que el municipio podría fungir como intermediario entre la región autónoma —de crearse ésta— y la comunidad. Por lo menos así lo contemplan para el caso mixe: “Para el caso en que llegara a instituirse una Autonomía Regional Mixe, sería muy difícil que se diera una relación directa entre ésta y las aproximadamente ciento veintitrés comunidades mixes que existen. Por ello, probablemente el municipio indígena podría desempeñar una función como instancia intermediaria, a efectos administrativos y de representación.”⁷⁵

Sobre la autonomía regional expresan que ésta debiera ser no sólo administrativa sino también tener injerencia en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, igual que para el ámbito comunitario, prevén facultades en el terreno económico, político, jurídico, educativo y cultural.⁷⁶

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Idem.*

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 8.

En lo económico, proponen para la autonomía regional la regulación del “uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de su territorio, recursos naturales y medio ambiente, en coordinación con las comunidades y municipios de la región”; también la facultad de planeación y ejecución de sus programas de desarrollo a nivel regional y, además, la de participar de manera directa en los planes de desarrollo de los gobiernos federales y locales que tengan que ver con su región. Asimismo, subrayan la necesidad de negociación y acceso a los recursos económicos tanto de la federación como de los estados para la distribución proporcional de los mismos, y si fuera necesario, prevén la institución de nuevos impuestos; facultad para la administración de fondos de compensación y desarrollo que pudieran instituirse para equilibrar el desarrollo de estas regiones; así como apoyo técnico para los mismos.⁷⁷

En lo político, su propuesta de autonomía regional va en el sentido de poder fungir como una “instancia superior de coordinación entre las comunidades y municipios indígenas”, y entre éstos y las instancias nacionales; de igual manera, poder reconocer y dictar normas generales de derecho a partir del derecho mixte y por medio de un órgano legislativo que tuviera competencia en dicha región. Prevén también la elección —a través de sus propios métodos— de un órgano ejecutivo regional.⁷⁸

Para el campo jurídico, SER propone que en la autonomía regional, ésta funcione como una segunda instancia en los conflictos que no hubieran sido resueltos en el ámbito de la comunidad o como primera instancia para casos graves que voluntariamente las comunidades les turnen; en ese sentido su propuesta sería para componer un tribunal indígena: “[s]e trataría, en nuestro caso, de instituir un Tribunal Mixte”.⁷⁹

En cuanto a la educación y la cultura, la propuesta consiste en que el órgano de autonomía regional tuviera facultades —de manera coordinada con las autoridades tanto a nivel estatal como federal— para la elaboración de los planes de educación. Estos planes debieran ser de educación intercultural y tomar en cuenta la realidad e intereses indígenas; también debieran tener la facultad para lograr que las lenguas indígenas sean co-oficiales junto con el español, y poder potenciar su uso y desarrollo.⁸⁰

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Ibid.*, pp. 8-9.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 9.

En general, respecto de la autonomía regional, comentan que se han mencionado como ventajas el que en este ámbito se podrían manejar presupuestos relativamente altos, que podrían tener planes de desarrollo más completos al ser a nivel regional y, además, tener más peso político para poder incidir en los mismos cuando éstos quieran ser implementados por la federación o los estados, cosa que se ve minimizada al hablar de comunidades o de municipios.⁸¹

Entre las desventajas observan que, por lo menos desde su contexto, no la asumen como propia: “entre los mixes hoy por hoy no existe una conciencia clara sobre la conveniencia de instaurar una autonomía regional y, por tanto, si esto llegara a hacerse se viviría como algo ajeno a nuestras demandas”. Otra desventaja que encuentran y que ya se ha escuchado antes es que en las regiones pluriétnicas sería sumamente difícil hacer una demarcación entre los pueblos indígenas y la población no indígena. Por último, ven desventajoso el riesgo de burocratizar aún más la participación política.⁸²

Por todo lo anterior, son claros al decir que: “El escalón que debe priorizarse ahora mismo es el de la autonomía comunitaria. Esto es así porque estamos convencidos de que el proceso autonómico debe construirse de abajo a arriba y no al revés. En el presente, y aunque en muchos sentidos no haya obedecido a nuestra propia voluntad, la realidad es que los mixes experimentamos cotidianamente nuestra dimensión colectiva fundamentalmente en el nivel comunitario.”⁸³

Dos críticas frecuentes a la autonomía comunitaria expresan que ésta “podría contribuir a una mayor atomización de los pueblos indígenas, así como fomentar las relaciones caciquiles vinculadas al poder central”. Ante estas críticas argumentan que para el caso mixe la fragmentación es ya “una lamentable realidad que tenemos que afrontar”. Respecto del peligro de cacicazgos su argumento es que padecen poco de este problema, y cuando se ha dado ha sido a nivel regional y a esto es a lo que le temen, al cacicazgo regional opresor de las comunidades.⁸⁴

Todo ello no significa que en un futuro no se plantee la meta de tener una autonomía regional, sólo que por ahora son conscientes de sus límites. La autonomía regional que vislumbran a futuro sería pensando en que los

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

18 municipios mixes se encuentran establecidos en un territorio compacto y esto sería favorable para organizar una autonomía monoétnica. En realidad cuentan que ya han tenido algunas experiencias de organización pluriétnica al reunirse comunidades mixes, zapotecas y chinantecas, con buenos resultados. No obstante, dicen que aún les “falta madurar mucho en este sentido”.⁸⁵

Ellos consideran que: “La Constitución, dado que es la ley máxima del país, debería recoger algunos de los principios generales que deben regular el funcionamiento de las autonomías indígenas, mientras que los requerimientos particulares para cada situación —para cada comunidad, municipio, pueblo o región— deberían regularse en las constituciones de las entidades federativas y en los estatutos de autonomía respectivos.”⁸⁶

4. CONCLUSIÓN

Queda claro que el derecho a la autonomía es un derecho fundamental indígena y de ahí que sea importante encontrar una fórmula posible para su ejercicio efectivo.

Entre los posibles sujetos que ejercerían ese derecho —región, pueblo, municipio, comunidad— podemos ver que su pertinencia varía según el contexto y la diversidad de las colectividades indígenas en México. Nos parece difícil poder establecer de antemano al propio sujeto que la ejercerá, pues variará en cada situación. Por otro lado, si lo que queremos es el empoderamiento de dichos sujetos y el criterio de la autodefinición es un criterio fundamental según la legislación vigente en nuestro país, lo propio sería que ellos mismos se integraran y fueran capaces de decir “yo soy”, primer paso para poder ejercer la autonomía.

El segundo paso debe ser, partiendo de un reconocimiento jurídico de los sujetos de derecho, recurrir a un diálogo intersubjetivo en el que se vayan incorporando criterios para un marco jurídico base y criterios procedimentales para la propia y paulatina gestión autónoma. Pueden tomarse como base algunos de los criterios o elementos aquí esbozados, pero estamos seguros de que de la apertura y el debate auténtico entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas surgirán muchas y mejores aportaciones para la construcción de un Estado democrático y plural sustentado en su multiculturalidad indígena.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

REFERENCIAS

- Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), Proyecto de Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 3º, 4º, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la Creación de las Regiones Autónomas, Chilapa, 1996.
- Bermejillo, Eugenio, “Los pueblos indígenas y sus demandas”, *Alegatos*, No. 36, México, mayo-agosto de 1997.
- Congreso Nacional Indígena (CNI), Declaración: *Nunca más un México sin nosotros*, México, octubre de 1996.
- Díaz-Polanco, Héctor, “Derechos indígenas y autonomía”, *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, No. 11, México, 1992.
- _____ y Sánchez, Consuelo, *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI, México, 2002.
- López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Francisco López Bárcenas (ed.), México, 2000.
- Martínez Cifuentes, Esteban, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, INI, Colección Derecho Indígena, México, 2001.
- Rojas, Rosa y Gil Olmos, José, “En el Foro Nacional Indígena, 300 delegados”, en *La Jornada*, México, 5 de enero de 1996.
- Servicios del Pueblo Mixe AC (SER), “La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances”, *Revista Chiapas*, No. 2, México, 1996, <http://www.ezln.org/revistachiapas/No2>
- Stavenhagen, Rodolfo, “Derecho internacional y derechos indígenas”, en Krotz, Esteban (ed.), *Antropología jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Anthropos / UAM, Barcelona, 2002.
- Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, trad. de Mónica Utrilla de Neira, FCE, México, 1992.
- Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós / UNAM, Iberoamericana de Ensayo, México, 1998.