

LA LIBRE DETERMINACIÓN Y LA AUTONOMÍA  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. EL CASO DE MÉXICO\*  
*THE SELF-DETERMINATION AND AUTONOMY OF INDIGENOUS  
PEOPLES: THE CASE OF MEXICO*

Marco APARICIO WILHELMI\*\*

**RESUMEN:** El texto se inicia con una aproximación al derecho de libre determinación tal y como lo vienen entendiendo los pueblos indígenas. Se señala que por lo general los pueblos indígenas han enfocado su reivindicación en términos de autonomía hacia el interior de los Estados. En segundo término, se aborda el por qué de las resistencias estatales al reconocimiento del principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, tanto en los textos internos como en los internacionales. A continuación, el análisis se traslada a un caso concreto: el caso mexicano. Se abordan en primer lugar los frenos puestos al reconocimiento del derecho de autonomía indígena en la reforma constitucional de 2001. Seguidamente, se aborda la cuestión de la escala de la autonomía (posturas comunitaristas frente a regionalistas). Finalmente, el texto trata de la práctica autonómica en las comunidades zapatistas, al margen de la legalidad vigente, como práctica de desobediencia civil colectiva.

**ABSTRACT:** *The text begins with an approach to the right to self-determination as the Indigenous Peoples have understanding it. In general terms, the indigenous peoples have focused their claim in terms of autonomy towards the States. The text also tries to analyse the reasons of the state resistances to the recognition of the right to self-determination of the Indigenous Peoples (internal Law and international Law). After that, a concrete case is analyzed: the Mexican case. First, the point is focused on the limitations that the constitutional reform (2001) imposes to the right of indigenous autonomy. Afterwards, the text tries to explain the debate on autonomy scale (comunitarists vs. regionalists). Finally, the text analyse the autonomic practice in the zapatists communities, as practice of collective civil disobedience.*

**Palabras clave:** derechos indígenas, pueblos indígenas, libre determinación, autonomía.

**Descriptors:** *indigenous rights, indigenous peoples, self-determination, autonomy.*

\* Artículo recibido el 1o. de abril de 2008 y aceptado para su publicación el 29 de mayo de 2008.

\*\* Profesor de Derecho constitucional en la Universidad de Girona.

SUMARIO: I. *Introducción. Las libres formas de la libre determinación.* II. *Las aspiraciones de los pueblos indígenas frente a los miedos del soberanismo estatalista.* III. *El reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas en México.* IV. *Bibliografía.*

## I. INTRODUCCIÓN. LAS LIBRES FORMAS DE LA LIBRE DETERMINACIÓN

Estaría de más decir que el derecho a la libre determinación, por definición, puede dar forma a multitud de expresiones distintas. Pero no es así, y entre otras cosas, sigue siendo necesario insistir en que autodeterminación no es sinónimo de secesión.

Como concepto del derecho internacional público está claro que la autodeterminación engloba la posibilidad de la secesión para la creación de un Estado nuevo o para la incorporación en uno ya existente.<sup>1</sup> Pero al hablar de la demanda indígena de libre determinación no merece la pena detenerse sólo en tal hipótesis porque, ya sea por posibilismo, estratégico o claudicante, o porque la estatalidad es todavía en muchos casos un universo culturalmente ajeno, si una cosa salta a la vista en la práctica totalidad de las manifestaciones indígenas al respecto es precisamente que se refieren a la vertiente respetuosa de las fronteras estatales, como demanda de autonomía hacia el interior del Estado.

Es más, a menudo los propios pueblos y organizaciones indígenas plantean que su reclamo autonómico se intensifica, precisamente, como respuesta al debilitamiento de la capacidad de decisión de los Estados frente al impulso de los poderes económicos en el marco de

<sup>1</sup> De todos modos, no hay que olvidar que, como señala Luis Rodríguez-Piñero en referencia a la aplicación que el derecho tuvo durante el proceso de descolonización, “el criterio para la construcción de unidades estatales independientes fueron las fronteras, no los pueblos; la Doctrina del Agua Azul (o del Agua Salada) excluyó a los enclaves de población indígena, al interior de los estados independientes, de la aplicación del principio o derecho de autodeterminación”; Rodríguez-Piñero, L., “La OIT y los pueblos indígenas en el derecho internacional: del colonialismo al multiculturalismo”, en Aparicio Wilhelmi, Marco (coord.), *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Girona, Publicacions de la Universitat de Girona, 2005, p. 111.

la globalización de orden neoliberal. El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos autónomos al interior de los Estados supondría entonces una respuesta ante el adelgazamiento de lo público, reforzando el aparato estatal a partir del empoderamiento de los sujetos colectivos que lo componen, sus distintos pueblos.

La autonomía se reclama, eso sí, en términos de autonomía política real (elección de las propias autoridades con competencias y medios para legislar y administrar en los asuntos propios —incluyendo el acceso a los recursos naturales—), de demarcación de territorio propio y, desde tal punto de partida, de replanteamiento de las relaciones con las instituciones estatales (y de ahí, en ocasiones, se llega a un replanteamiento de la propia estructura e institucionalidad estatal en su conjunto).

Buena prueba de todo ello la tenemos en la llamada Declaración de Quito de 1990, en la que representantes indígenas de todo el continente plantearon que:

La autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales. La autonomía implica el derecho que tenemos los pueblos indios al control de nuestros respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales del suelo, subsuelo y espacio aéreo...<sup>2</sup> Por otra parte, la autonomía significa que los pueblos indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos).<sup>3</sup>

La autonomía, entendida como forma de manifestación interna de la autodeterminación, se puede dar a su vez en distintos grados, esto

<sup>2</sup> Especial importancia tiene la referencia al subsuelo, dado que son bastantes los casos en los que desde distintos gobiernos se ha justificado la concesión de autorizaciones para explotaciones mineras o petrolíferas en zonas indígenas con base en la titularidad estatal del subsuelo, restringiendo así los derechos sobre las tierras al suelo *strictu sensu*. Un ejemplo especialmente grave es el referido a los permisos de explotación concedidos a las empresas Repsol-YPF y Petrobras, que afectan al hábitat del pueblo Huaorani, situado en la Reserva de la Biosfera Yasuní, en Ecuador.

<sup>3</sup> Primer Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas “500 años de resistencia indígena, negra y popular”, Resoluciones, Quito, Conaie-Ecuadorunari-CDDH, Comisión de Prensa, 1990.

es, con mayor o menor amplitud de autogobierno, así como en el marco de diferentes estrategias. Y ello variará enormemente en función de multitud de factores entre los que debemos destacar aquellos que afectan a la propia realidad del pueblo indígena de que se trate, su presencia numérica, su presencia social y política, esto es, su capacidad de presión, de amenaza, de negociación con el Estado.

Se vuelve necesario, en este sentido, analizar cada realidad en su propio contexto. Así, merece la pena indagar cómo y cuándo se manifiesta con claridad la reivindicación de autogobierno; cómo se desarrolla la práctica autonómica más allá del reconocimiento normativo estatal existente; cómo se gestiona en lo cotidiano; cómo se defiende y de qué modo la continua necesidad de su defensa influye en sus caracteres; cómo crece; cómo se transforma; qué horizontes se trazan, si es que son trazados; qué límites establece la sociedad dominante, hasta dónde es previsible que llegue a consentir; de qué manera a medida que avanza la práctica de la autonomía, avanza el empoderamiento indígena y con él se mueve el horizonte de lo deseable, por unos, y de lo aceptable, por otros.

Con todos estos datos es más fácil entender tanto los puntos de unión como las diferencias entre las realidades que existen entre los dos polos representados en un extremo por los pueblos aislados o semiaislados de la amazonía (cuya supervivencia pende de un hilo por la extensión del “proyecto civilizatorio” occidental en forma, por ejemplo, de extracciones petroleras) y, en el otro, los pueblos aymará y quechua en Bolivia, o el pueblo maya de Guatemala que supone cerca del 60% de la población.

Por otro lado, la autodeterminación debe entenderse a la vez como fin y como medio. El fin es el reconocimiento de la libre determinación y el medio muchas veces es la misma práctica cotidiana del autogobierno.

Desde esta perspectiva, resulta interesante ver cómo la libre determinación se suele expresar en una práctica autonómica que a menudo brota de los resquicios del propio sistema jurídico y económico,<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Este apartado habría que llenarlo de experiencias específicas que lo ilustraran. Por poner sólo un ejemplo puntual: en la región colombiana del Cauca, distintos miembros de comunidades indígenas nasa pertenecientes al CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca) han aprovechado las medidas de privatización de los servicios de

ganando espacios de legitimidad en el terreno de su constante tensión frente a los dictados de una legalidad que en gran parte es ajena.

Y se trata de un derecho ancestral, sin duda, pero su reconocimiento no ha de fundamentarse sólo en dicho carácter y en la necesidad de una reparación histórica. Va más allá de depender exclusivamente del fundamento que le puede ofrecer el principio de “soberanía inherente”,<sup>5</sup> en la presencia previa, en el “nosotros estábamos antes”. Hay historicismo en la demanda, ya que si bien es cierto que la reivindicación por la libre determinación es secular, pues secular es la opresión y la resistencia a la misma, también es un proceso que varía enormemente en función de quién y a quién se oprime, y cómo se oprime.

Debemos, por último, remarcar una idea esencial en la comprensión de la naturaleza de la libre determinación de los pueblos, su carácter procesual. Como señala Erica I. Daes, “el proceso de lograr la libre determinación es continuo, tanto para los pueblos indígenas como para todos los pueblos. Las condiciones sociales y económicas evolucionan constantemente en nuestro complejo mundo, como evolucionan también las culturas y las aspiraciones de todos los pueblos. Para que pueblos distintos puedan vivir juntos y en paz, sin explotación ni dominación —sea dentro de un mismo Estado o entre dos Estados vecinos— tienen que renegociar constantemente los términos de sus relaciones”.<sup>6</sup>

atención médica para crear una empresa prestadora de servicios que atiende las necesidades de salud de las comunidades, a partir de ellos mismos y de sus propios conocimientos. De esta manera, se construye una práctica autonómica a partir de una normatividad cuyo objetivo, lejos de pretender el empoderamiento de las comunidades indígenas, busca por un lado librar al Estado de responsabilidades prestacionales, y por otro, el enriquecimiento de la empresa privada.

<sup>5</sup> *Inherent sovereignty* es el concepto utilizado por la jurisprudencia, tanto de las cortes tribales (*tribal courts*) como por las del sistema jurisdiccional federal en los Estados Unidos de América para fundamentar los derechos de los pueblos y de los pobladores indígenas que el ordenamiento debe respetar. Sobre esta cuestión, véase Anaya, J. y Rosser, E., “Sistemas de justicia indígena y derecho consuetudinario en los Estados Unidos: entre colonización y autodeterminación”, en Aparicio Wilhelmi, Marco (coord.), *op. cit.*, nota 1.

<sup>6</sup> Daes, E. I., “El artículo 3o. del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: obstáculos y consensos”, en varios autores, *Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas. Ponencias de los Participantes y Síntesis de las Discusiones*, Nueva York, 18 de mayo de 2002,

Y se trata de un proceso que es único en cada caso. Como señala Luis Hernández Navarro, refiriéndose a la lucha autonómica de los pueblos indígenas en México, “no existe el régimen de autonomía ideal, como no existe el proceso ideal para llegar a él. Esta demanda autonómica expresa un proceso mucho más profundo: el de la recomposición de los pueblos indios como pueblos”. En este sentido, según este mismo autor, la diversidad de formulaciones nacionales de la demanda de autonomía y, en general, de libre determinación, vendría a mostrar el desigual grado de reorganización y construcción de identidades presentes en estos pueblos.<sup>7</sup>

Hablamos, finalmente, de procesos políticos donde lo que está en juego no es tanto la toma del poder como el empoderamiento. Pero no valen rodeos, se trata de una disputa por el poder. Ahora bien, lo que varía es el enfoque: mientras que la sociedad dominante habla en clave de cuotas de poder, y a lo sumo se plantea hasta dónde ceder y con qué condiciones; para los pueblos indígenas, en general, lo que se discute es la misma significación del poder, lo que se busca es recuperar su dimensión humana y colectiva.

## II. LAS ASPIRACIONES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE A LOS MIEDOS DEL SOBERANISMO ESTATALISTA

Como ya se ha señalado, en la exigencia de su libre determinación, los pueblos indígenas están, en general, lejos de discursos secesionistas. Se podría decir, incluso, que al margen de la libre determinación, cualquier otra reivindicación actual de los pueblos indígenas podría realizarse sin necesidad de tener que conformar un Estado distinto, sin necesidad de separarse del Estado al que políticamente están vinculados. Es más, en el contexto de las dinámicas del mercado capitalista global, algunas de las amenazas que especialmente afectan a territorios indígenas podrían ser mejor enfrentadas por estructuras políticas de dimensiones más amplias, siempre y cuando, claro está,

[http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf) (visitado el 06-01-06).

<sup>7</sup> Hernández Navarro, L., “La autonomía indígena como ideal. Notas a *La rebelión zapatista y la autonomía*, de Héctor Díaz-Polanco”, *Chiapas*, México, núm. 5, 1997, p. 108.

dichas estructuras fueran capaces de atender realmente a las necesidades de los habitantes de los tales territorios.

Pese a ello, lo cierto es que en el marco de las discusiones sobre la Declaración de Naciones Unidas (NNUU) sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, finalmente, tras más de veinte años de discusiones, aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007, los representantes de los pueblos indígenas nunca quisieron aceptar una fórmula parecida a la del Convenio núm. 169 de la OIT.<sup>8</sup> Así es, los pueblos y organizaciones indígenas han entendido que la restricción de la libre determinación a su dimensión meramente interna, supondría mucho más que una renuncia necesaria en el marco de una negociación: significaría reconocerse como pueblos incompletos, objetos de la regulación de Estados frente a los que no pueden oponer derechos preexistentes ni tampoco pueden dialogar en pie de igualdad.

En definitiva, la razón del rechazo a que se les impongan condiciones diferentes a las de los demás pueblos es poderosa, pues el objetivo del reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es el de su igualdad con los demás pueblos.<sup>9</sup>

Por su parte, muchos Estados, a pesar de que tanto la propia Declaración como otros instrumentos internacionales de NNUU se encargan de acotar las implicaciones de la libre determinación de los

<sup>8</sup> Merece la pena citar dos preceptos: el artículo por el que se excluye la vinculación entre el término “pueblos” y la libre determinación reconocida en el sistema de NNUU (artículo 1o., tercer párrafo: “la utilización del término pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”). Y el artículo 8.2 que consagra el derecho de los pueblos a conservar sus costumbres e instituciones, pero “siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

<sup>9</sup> Léger, M., “El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas: ¿amenaza o ventaja?”, en Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas. Ponencias de los Participantes y Síntesis de las Discusiones”, Nueva York, 18 de mayo de 2002, [http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf) (visitado el 06-01-06).

pueblos,<sup>10</sup> han mostrado una contumaz oposición a su reconocimiento. Lo mismo puede decirse de las instituciones internacionales.<sup>11</sup>

¿Dónde están las causas de esta férrea negativa? Difícilmente, como bien sabemos, pueden relacionarse con temidas amenazas a la integridad territorial, con peligros de desmembramiento, o de “balcanización”, términos utilizados con frecuencia por los representantes gubernamentales para oponerse a las demandas indígenas.

No cabe duda que una de las razones más poderosas se sitúa en la voluntad de no renunciar al control territorial de zonas ricas en recursos naturales y biodiversidad, especialmente en un momento de desarrollo del capitalismo donde la acumulación de capital se ve amenazada por la insuficiencia de recursos energéticos y el capital financiero necesita nuevos espacios para la especulación, como los que acecha en el terreno de las patentes sobre conocimientos tradicionales y de las biopatentes.<sup>12</sup>

Pero las resistencias, más allá del poderoso argumento económico, son también de orden cultural. Y de dos tipos:

<sup>10</sup> Por ejemplo, el artículo 4o., según el cual, “los pueblos indígenas tienen el derecho a mantener y fortalecer sus distintas características políticas, económicas, sociales y culturales, así como también sus sistemas jurídicos, sin perjuicio de sus derechos a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado, si esta es su opción” (*If they so choose*). El artículo 4o., tras una aparente actitud respetuosa, encierra una concepción restringida de la idea de pueblo cuando se trata de un pueblo indígena. A partir del enunciado recién transcrito, parece más bien que el objeto de la regulación en el que se está pensando es el de pequeñas comunidades más o menos aisladas, minorías antes que en pueblos, porque si no difícilmente se podría entender esa autoexclusión de los ámbitos de toma de decisiones del Estado.

<sup>11</sup> Un buen ejemplo lo tenemos en los esfuerzos del Banco Interamericano de Desarrollo por implantar la noción de “governabilidad indígena” en el imaginario político de la región, entendiendo que dicha gobernabilidad en términos exclusivos de “autogestión de los pueblos indígenas que, en consonancia con las normas de derecho aplicables y las formas de organización propias, plantea el reconocimiento de la relación especial que existe entre el territorio y la identidad étnica y cultural, el reconocimiento de la autonomía en la gestión de los espacios territoriales indígenas dentro de los Estados de los cuales forman parte y una participación efectiva de los pueblos indígenas en el gobierno local, provincial y nacional”. Banco Interamericano de Desarrollo, Política operativa sobre pueblos indígenas, 2006, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=691246>.

<sup>12</sup> Cuestión desarrollada en Sánchez Rubio, D. et al. (eds.), *Nuevos colonialismos del capital. Propiedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos*, Barcelona, Icaria, 2004.



En primer lugar, hay que hablar de la incapacidad de entender la libre determinación fuera de los esquemas conceptuales propios del Estado-nación, de la soberanía estatal, de la unidad de poder y de ordenamiento jurídico.

El punto de partida se ha situado en una realidad simulada, la impostura permanente de una nación única y homogénea, donde el Estado se ha presentado como síntesis imaginada de la sociedad y ha basado su poder en un “principio ético-político de unificación de criterios que otorga al Estado como un hecho de verificación legítima de esta integración histórica, la titularidad final de los recursos y las decisiones sobre las formas de gestión de esos recursos”.<sup>13</sup>

Frente a tal simulación, emerge una realidad de sujetos colectivos diversos, cuyas relaciones de convivencia exigen superar el viejo y superado esquema del Estado-nación, basado en la pétrea identificación entre pueblo, nación y Estado.

La imposibilidad de seguir negando la presencia de pueblos diversos, de distintas culturas, en una misma realidad estatal, ha de llevarnos a poder entender que es posible concebir una organización política basada en la coexistencia de una pluralidad jurídica fruto de distintos sujetos colectivos. Sujetos que en su libre determinación optan por conformar un espacio común de convivencia, respetuoso de sus identidades, pero a la vez capaz de englobarlos permitiendo un diálogo intercultural entre iguales que fundamente la legitimidad de los poderes.

Esta incapacidad propia del soberanismo estatista no sólo afecta a la relación entre pueblos indígenas y Estados, sino que es general, como lo demuestra con intensidad el proceso de integración europea.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> García Linera, A., “Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias”, 2006, inédito.

<sup>14</sup> Así es, la mayor parte de sus comentaristas siguen tratando de responder a la pregunta sobre quién tiene la última palabra en caso de conflicto entre un Estado y la Unión Europea. De este modo, se dividen en dos: por un lado, aquéllos que se aferran con uñas y dientes a la supremacía del Estado-nación soberano y al carácter finalmente derivado de la UE; aquéllos que consideran que la UE ha conseguido emanciparse de sus progenitores (los Estados) para situarse casi como un “súper Estado”, en el que de nuevo la unidad del poder y del ordenamiento jurídico quedan asegurados en una estructura piramidal donde los ordenamientos y el poder de los Estados están subordinados.

El segundo freno, que en realidad constituye el presupuesto del obstáculo recién aludido, es el de la (a veces explícita, a veces implícita) consideración de la superioridad cultural del proyecto civilizatorio representado por la sociedad dominante y, en su nombre, por el Estado, uno de los productos más completos de dicho proyecto. Este etnocentrismo es el que ha construido y sigue manteniendo Estados monoculturales, monocivilizatorios y excluyentes, cuyo sustento ideológico es el de un liberalismo inconsecuente con sus propios fundamentos, pues rompe con el principio de igualdad al no reconocer la igualdad entre las distintas culturas.

De hecho, el fundamento mismo de la libre determinación de los pueblos habría que situarlo, jurídicamente hablando, en el derecho a la propia identidad cultural.

Muchos Estados han optado por no reconocer en absoluto tal derecho, bajo la argumentación de que el Estado acoge por igual a las distintas culturas de sus miembros, individualmente considerados, dotando a dicho argumento de una especie de “aconfesionalidad cultural”. Otros Estados sí han reconocido la diversidad cultural de la (única) nación, pero en términos eminentemente simbólicos. Finalmente, algunos Estados sí han permitido avances en la articulación de la coexistencia de varios sujetos y sistemas jurídicos, con distintas intensidades e implicaciones.<sup>15</sup>

Pero en ningún caso se ha llegado a establecer como punto de partida de la regulación constitucional un verdadero principio de igualdad entre las distintas culturas. Ninguno de los Estados que ha reconocido la diversidad cultural de sus pueblos ha renunciado a conservar la primacía de una cultura sobre las restantes. Tal conclusión se hace inevitable al comprobar que, sin desmerecer la importancia de algunos de los avances normativos más relevantes,<sup>16</sup> los sistemas jurídicos estatales no han modificado en esencia una estructura institucional y jurídica que sigue respondiendo a los presupuestos de una de

<sup>15</sup> A modo de ejemplo, podemos referirnos a tres realidades bien distintas: la creación de *Nunavut* en Québec; el proceso que llevó a la firma de los (después incumplidos) Acuerdos de San Andrés entre el EZLN y el gobierno mexicano; o la ya veterana autonomía de la comarca de *Kuna-Yala*, en Panamá.

<sup>16</sup> En especial, las reformas constitucionales de Colombia (1991), Ecuador (1998) y Venezuela (1999).

las culturas presentes en el territorio, la cultura del “individualismo posesivo”.<sup>17</sup>

### III. EL RECONOCIMIENTO DE LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

#### 1. *Introducción*

Sin duda alguna, México ofrece una de las experiencias más ricas y complejas por lo que al reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas se refiere. Esta riqueza se debe a la extraordinaria movilización social indígena a lo largo y ancho del país. Uno de los movimientos indígenas que mayor agitación política y jurídica ha provocado, el movimiento zapatista, viene asumiendo la lucha por la autonomía como demanda y práctica política principal.

En casi todas las declaraciones en las que está presente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fundamentalmente a partir del inicio de las conversaciones que darían lugar a los Acuerdos de San Andrés (firmados en febrero de 1996 entre dicha organización y el gobierno federal mexicano), la “autonomía” ocupa un lugar central. A modo de ejemplo, “nuestro país es multicultural. Ello le da una riqueza que requiere no sólo reconocimiento jurídico sino condiciones materiales para su reproducción”, y el instrumento para asegurar tales condiciones es la autonomía, “entendida como autogobierno,

<sup>17</sup> Para comprobarlo, basta con un repaso de las vigentes Constituciones latinoamericanas y su obsesión por asegurar que en ningún caso el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas podrá contradecir los derechos individuales nacional e internacionalmente reconocidos (cuando no, simple y llanamente, se condiciona el reconocimiento a su concreción “en los términos que establezca la ley”). Con ello, el desarrollo de la identidad indígena, aun aceptándose en cierta medida, queda supeditado al respeto de un determinado marco jurídico que responde a los principios de una única cultura dominante. Habrá que esperar a los resultados de los trabajos de la Asamblea Constituyente boliviana que iniciará sus trabajos el 6 de agosto de 2006 para ver si podemos hablar de un cambio de paradigma.

como derecho a darse o a quitarse sus propios representantes y decidir sobre el camino propio”.<sup>18</sup>

La centralidad de la reivindicación autonómica no es privativa de las comunidades y organizaciones indígenas chiapanecas implicadas en el movimiento zapatista, sino que se refiere a la totalidad de pueblos indígenas presentes en México. Así, el Congreso Nacional Indígena (CNI, red que ha aglutinado diversos movimientos indígenas del país durante los últimos diez años) la ha asumido como bandera del movimiento indígena y de la lucha por la reforma constitucional. Como nos recuerda López Bárcenas, el CNI adoptó como programa de lucha los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas suscritos entre el gobierno federal y el EZLN en febrero de 1996, “los difundió por todo el país, formuló una propuesta de reforma constitucional para cumplir parte de los compromisos contenidos en esos documentos, exigió su cumplimiento, y cuando el gobierno federal impulsó una reforma constitucional que se apartaba de ellos acudió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitando su anulación, sin que tuviera respuesta positiva”.<sup>19</sup>

El debate alrededor de la autonomía indígena en México es especialmente rico por varias razones:

1) Porque no se trata sólo de una discusión académica o de política institucional, sino que han sido los propios implicados los que se han situado en el centro del debate para lograr difundir sus planteamientos.

2) Porque se trata de un proceso que se ha ido nutriendo de constantes e intensas experiencias prácticas: frente a la lentitud y al blo-

<sup>18</sup> “Declaración política: autonomía, principio político y social básico”, *Ojarasca*, México, Coordinación del Foro y Delegados del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI)-EZLN, agosto-noviembre de 1996.

<sup>19</sup> “Autonomías indígenas: de la demanda a su construcción”, 2004, inédito. El mismo autor cita como obras relevantes en el debate mexicano sobre autonomía a Bastida Muñoz, W., *500 años de resistencia: los pueblos indios de México en la actualidad. Hacia la creación del cuarto piso de gobierno*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto Indigenista Interamericano, 2001; Velasco Cruz, S., *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, UNAM, 2003; López Bárcenas, F., *Los movimientos indígenas en México: rostros y caminos*, México, MC editores-Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A. C., 2005; Pérez Ruiz, M. L., *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2005.

queo de los procesos de reforma normativa e institucional, se han ido sucediendo formas de “autonomía de hecho”, de “autonomía sin permiso”. Es el caso de los municipios autónomos zapatistas en Chiapas, o el de numerosas comunidades de Guerrero y de Oaxaca, por citar algunas de las experiencias más conocidas.

3) Porque ha recogido con nitidez una de las cuestiones capitales del debate: la escala de la autonomía, esto es, el ámbito subjetivo y, con él, territorial, al que deben referirse las demandas y las propuestas que se efectúen.

## 2. *La reforma constitucional de 2001*

La centralidad de la cuestión autonómica en México se puso de manifiesto en el marco del conflictivo proceso que llevó a la reforma constitucional de 2001. Merece la pena recordarlo empezando por una mirada a la exposición de motivos de la iniciativa presidencial enviada al Senado de la República el 15 de marzo de 1998:

En nuestra Constitución el concepto de “pueblo” tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la nación independiente y al Estado mexicano. El pueblo mexicano al que se refiere la Constitución es fuente de soberanía pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho... En el artículo 4o. constitucional, reformado en 1992, el concepto de “pueblo indígena” comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una nación pluricultural. Este concepto histórico, que reconoce raíces y procesos, tampoco puede definir sujetos de derecho político, económicos o sociales, mucho menos territoriales.

Y sigue:

Los conceptos de “pueblo” y “comunidad” no tienen un significado unívoco. En esta iniciativa, “pueblo” se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos. “Comunidad” se refiere a los grupos sociales

que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas.<sup>20</sup>

No es de extrañar, visto el punto de partida, el frontal rechazo que la reforma constitucional de 2001 implicó tanto respecto de las demandas de las organizaciones indígenas<sup>21</sup> como del texto de reforma propuesto por la Cocopa.<sup>22</sup> Merece la pena subrayar las diferencias entre uno y otro texto, pues sirve para comprobar la desactivación jurídica que conlleva la sustitución de la noción de pueblo por la de comunidad.

Donde mejor se ve es en el contraste entre la reforma del artículo 115 finalmente aprobada y la propuesta original de la Cocopa. Frente al respeto del “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 con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa” (artículo 115, IX, según propuesta de la Cocopa), el vigente artículo 115, en el último párrafo de la fracción tercera, establece que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

La limitación es triple. Una limitación subjetiva: el sujeto sólo puede ser la comunidad; una limitación territorial: la autonomía, en tér-

<sup>20</sup> El texto se halla recogido en Gómez, M., “Iniciativa presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés”, en García Colorado y Sandoval (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2000, p. 193.

<sup>21</sup> Recogidas de manera contundente y plástica en el marco de la “Marcha de la dignidad indígena. La marcha del color de la tierra”, que congregó a miles de personas, indígenas y no indígenas, en un recorrido por distintos estados entre Chiapas y Distrito Federal a inicios de 2001, inmediatamente antes de la aprobación de la reforma constitucional. Esta movilización, que acabó con una masiva concentración ante el Congreso de la República, constituye una de las mayores movilizaciones sociales que conoce la historia de México. “La selva se desplaza”, se dijo entonces.

<sup>22</sup> La Cocopa (Comisión de Concordia y Pacificación) era un órgano formado por miembros de todos los partidos con representación en el Congreso de la República (incluido el partido en el gobierno, el PRI). Entre sus cometidos estuvo el de proponer un texto de reforma constitucional como concreción articulada de los contenidos de los Acuerdos de San Andrés, firmados entre el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) y el gobierno federal mexicano en febrero de 1996.

minos de coordinación de autonomías comunitarias, nunca podrá superar el ámbito municipal; una limitación de eficacia jurídica: esa controlada ampliación del ámbito autonómico queda derivada y subordinada a la regulación legal.<sup>23</sup>

Y la desactivación es tal<sup>24</sup> que bien se puede decir, como hace Francisco López Bárcenas, que en realidad “no se explica por qué este derecho está reconocido sólo a las comunidades indígenas, pues no

<sup>23</sup> Se vincula este control normativo interpuesto a la previsión que realiza el reformado artículo 2o.: “las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”. Como señala Francisco López Bárcenas, esta previsión “nulifica la posibilidad de los pueblos y comunidades indígenas de formar parte de las estructuras de gobierno... Como bien se sabe, el interés público ‘es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado’”. Tal concepto contrasta con el de entidad de derecho público, que es el modo en que la propuesta de reforma del artículo 115 constitucional de la Cocopa se refería a las comunidades indígenas. Y es que “las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son ‘la existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes, voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; con domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio y régimen jurídico específico’. Cosas bien distintas ambas, como bien se ve”. López Bárcenas, F., “Autonomías indígenas: de la demanda a su construcción”, 2004, inédito. La primera de las citas la extrae el autor de Cornejo Certucha, F., “Interés público”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1991, t. I-O, pp. 1779-1780; la segunda, de Acosta Romero, M., *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 113-118.

<sup>24</sup> Frente a dicha desactivización, se materializa la “autonomía sin permiso” que desde hace años se viene consolidando en algunas zonas del territorio chiapaneco. Y su impacto es fuerte, amenazante, por mucho que el gobernador del Estado afirmara en el diario *La Jornada* (del 7 de agosto de 2003) que “vamos a cumplir diez años conviviendo con los municipios autónomos zapatistas y no pasa nada. Son formas de autogobierno, como cotidianamente en Chiapas se da en las comunidades, algo que se ha dado por cientos de años”. Como se recoge en el mismo diario, según los comunicados del EZLN, “son función exclusiva de los gobiernos de los municipios autónomos zapatistas: la impartición de justicia, la salud comunitaria, la educación, la vivienda, la tierra, el trabajo, la alimentación, el comercio, la información, la cultura y el tránsito local”. A modo de muestra, la Junta de Buen Gobierno *Tzots Choj* (“Corazón del arco iris de la esperanza”), que es el ente encargado de la coordinación de los municipios autónomos de una de las cinco regiones zapatistas, abarca el territorio de ocho municipios gubernamentales y un total de 30,000 km cuadrados.

dependiendo esta coordinación o asociación de la diferencia cultural, no debería estar vedado a ninguna comunidad”.<sup>25</sup>

### 3. *La escala de la autonomía*

Como acabamos de comprobar, el vigente artículo 115 constitucional ha optado por contener el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a partir de una serie de restricciones al reconocimiento de su autonomía política. Fundamentalmente, tales restricciones son consecuencia de una restricción previa: la que afecta al sujeto del derecho a la autonomía. Esto nos lleva al que sin duda ha constituido el debate central en el contexto mexicano: el debate sobre la escala de la autonomía.

A grandes rasgos, y sin querer reproducir aquí toda la diversidad de matices existentes, las opciones son dos: escala regional o escala comunal o comunitaria. Para los regionalistas, la propuesta comunitaria implica, consciente o inconscientemente, una reducción o sustitución del concepto de pueblo indígena por el de comunidad indígena. Y el peligro de dicha constricción es evidente: “la comunidad encierra el ejercicio de derechos hacia dentro y en el marco del horizonte actual de cada una de ellas acostumbradas a la supervivencia, muy ligada al autoconsumo. En contraste, el concepto de pueblos proyecta hacia fuera los derechos de la comunidad”.<sup>26</sup>

En la misma línea, uno de los más influyentes regionalistas<sup>27</sup> señala las dos grandes líneas que están en disputa: la de quienes la reivindican en el terreno regional y la de quienes la promueven en el espacio exclusivamente comunal. Esta última perspectiva, según el autor, está encaminada a escamotear las condiciones y el entorno político que harían viable la vida de los pueblos indios, y, por ello, es “a me-

<sup>25</sup> López Bárcenas, F., “Autonomías indígenas...”, *cit.*, nota 23.

<sup>26</sup> Gómez, M., “Iniciativa presidencial en materia indígena...”, *cit.*, nota 20, p. 194.

<sup>27</sup> Héctor Díaz-Polanco, quien además de su trabajo académico participó directamente en el diseño del régimen autonómico de la costa atlántica en Nicaragua. Entre sus obras se encuentra *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI Editores, 1991.



nudo alentada por ideólogos del Estado y secundada por indígenas bajo su influencia”.<sup>28</sup>

La idea de partida es clara: si sólo se reconoce a la comunidad como sujeto de derechos, y concretamente como único sujeto que puede ejercer un poder autonómico, se impide que se dé un proceso de interrelación y de reconstrucción que sólo es posible en el contexto regional. Además, como señala Magdalena Gómez, se abona el terreno para los conflictos intercomunitarios, originados en la disputa por los recursos en un contexto de escasez. Si la titularidad del derecho es más amplia, las posibilidades de conciliación y negociación también se amplían.<sup>29</sup>

Difícilmente se puede negar la entidad de los argumentos de la posición regionalista, entre otras cosas, al menos en el contexto mexicano, porque la comunidad es el refugio al que se ha confinado a la población indígena tras siglos de opresión y exclusión. Parece pues necesario romper el cerco. Ahora bien, la duda, el conflicto, no está tanto en si se debe o no romper el cerco, sino en cómo se debería romper. Y es ahí donde buena parte de los llamados “comunialistas” o “comunitaristas” discrepan de los planteamientos recién recogidos. “¿No sería más conveniente fortalecer a las comunidades, regresarles derechos que les han sido conculcados, reconocerles la autoridad necesaria para que desde ahí amplíen la escala todo lo que ellos decidan?”. No en vano, añade la misma autora, ha sido desde las comunidades donde se ha operado la resistencia; con esa escala, y gracias a ello, subsisten los pueblos indígenas. Por tal razón habría que rechazar el establecimiento de una escala de la autonomía “por decreto”.<sup>30</sup>

Esa es la principal objeción frente a los planteamientos regionalistas: un rechazo a la pretensión de formular una propuesta de régi-

<sup>28</sup> Díaz-Polanco, H., *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI editores, 1997, p. 112.

<sup>29</sup> Gómez, M., “Iniciativa presidencial en materia indígena...”, *cit.*, nota 20, p. 194. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el estado mexicano de Oaxaca, el reconocimiento en el ámbito municipal de formas propias de elección de autoridades y con ello de cierta autonomía organizativa indígena no ha servido para atenuar los conflictos agrarios.

<sup>30</sup> Gómez, M., “El derecho indígena en la antesala de la Constitución”, *Ojarasca*, México, febrero de 1996, p. 33.

men autonómico único válido para el conjunto de los pueblos indios del país y, por así decirlo, “desde arriba”. Tal planteamiento, señala Luis Hernández Navarro, no tiene viabilidad dada “su falta de respuesta a los problemas que se desprenden de la diversidad y heterogeneidad de los pueblos indios del país”. Cualquier iniciativa “debe construir una referencia jurídica que sea un paraguas que permita la construcción desde la diversidad y no una camisa de fuerza que limite su expresión”.<sup>31</sup>

La propuesta comunalista pasa por el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de los derechos, pero entendiendo que “el concepto de pueblo indígena constituye una apuesta a su paulatina reconstitución que no obliga a sus comunidades de manera mecánica a romper su unidad interna o transformarse y abrirse si no lo deciden, pero permite un horizonte de futuro para aquellas que así lo definan”.<sup>32</sup>

Como señala Jaime Martínez Luna, de lo que se trata es de salir de un círculo vicioso, ya que “una posible autonomía regional debería tener un piso comunitario articulado y vigente; una autodeterminación comunitaria necesita paraguas regionales que impidan el aislamiento”. Y no resulta sencillo. Como señala este mismo autor desde su experiencia como indígena zapoteco, “siempre hemos creído que la organización de varias comunidades para enfrentar problemas concretos es recomendable y necesaria para ciertos casos; sin embargo, cuando la organización pretende la unificación de territorios o de responsabilidades que atenten contra la comunidad, esto resulta peligro-

<sup>31</sup> Hernández Navarro, L., “La autonomía indígena como ideal...”, *cit.*, nota 7, p. 108. De esta manera responde el autor a las tesis de Héctor Díaz-Polanco en su antes citada obra *La rebelión zapatista y la autonomía*. Añade el autor que “en México, no es lo mismo la propuesta de pueblos como el yaquí que conservan cierta territorialidad y gobiernos propios en un espacio geográfico relativamente compacto, que las iniciativas de los nahuas, desperdigados por varios estados”. Con tales argumentos, sostiene que “el ensayo de Díaz-Polanco prescinde de un análisis detallado de la realidad indígena como sujeto y de la pluralidad de sus propuestas”, Hernández Navarro, L., *cit.*, en esta misma nota, p. 108.

<sup>32</sup> Gómez, M., “Iniciativa presidencial en materia indígena...”, *cit.*, nota 20, p. 193. Entiende la autora que “la autonomía de derecho debe por tanto ampliarse a unidades conceptuales que permitan fortalecer la autoconciencia como pueblos mediante un proceso de reconstitución, de reidentificación. Para ello el espacio comunitario es inviable”, *id.*, *cit.*, en esta misma nota.

so”.<sup>33</sup> Por ello, y dado que “la comunalidad es nuestra manera de pensar”,<sup>34</sup> “mientras no exista una estructura de participación política regional que se sustente en la comunalidad, tampoco podrá existir una legítima organización regional”.<sup>35</sup>

El mismo autor reconoce que “la atomización ha significado para nosotros la contracción política. Tenemos el control político de nuestra comunidad, pero no se nos permite tener el regional; el querer lograrlo ha hecho correr mucha sangre. Frente a la solidez de nuestra organización comunitaria, la regional representa nuestro talón de Aquiles. El Estado mexicano ha tenido mucho cuidado en que no estemos juntos, en que no tengamos fuerza política”. Pero, sea como fuere, insiste, “la organización regional será decisión de las comunidades en tanto responda a intereses precisos planteados por ellas mismas”.<sup>36</sup>

No se puede olvidar, de todas formas, que la escala regional se viene construyendo. Los pueblos indígenas y sus comunidades:

Han ido tejiendo hacia lo regional en sus organizaciones político-económicas y existen hoy liderazgos no anclados al sistema tradicional necesariamente, que conforman un perfil de representantes que reconocen el papel de los ancianos, pero que en su ámbito se desempeñan con otras funciones, directrices y prioridades. Es particular, su ámbito es lo regional... El advenimiento de organizaciones regionales está con-

<sup>33</sup> Martínez Luna, J., “¿Es la comunidad nuestra identidad?”, *Ojarasca*, México, marzo-abril de 1995, p. 34.

<sup>34</sup> El autor precisa el significado: “la ‘comunalidad’ —como llamamos al comportamiento resultado de la dinámica de las instancias reproductoras de nuestra organización ancestral y actual— descansó en el trabajo, nunca en el discurso; es decir, el trabajo para la decisión (la asamblea), el trabajo para la coordinación (el cargo), el trabajo para la construcción (el tequio), y el trabajo para el goce (la fiesta). La comunalidad es trabajo y realización humana cotidiana, impregnada de las capacidades e iniciativa de quienes forman parte de la comunidad. No obstante, la comunidad no es símbolo de armonía, ni la comunalidad la expresión perfecta de lo cósmico. Por el contrario, enfrenta enemigos a diario... nuestra esencia también es contradictoria, pero no reductora a lo bueno y lo malo, lo negro y lo blanco, sino correlacionadora de todos los esfuerzos que buscan en la comunidad y a través de la comunalidad, la satisfacción de las necesidades y aspiraciones”. *Ibidem*, pp. 34 y 35.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 38.

solidando propuestas y redes para enfrentar aspectos económicos, productivos, incidiendo en las políticas públicas del Estado y el mercado.<sup>37</sup>

En definitiva, y como conclusión, como ha sabido identificar Ramón Vera, en realidad el problema está en que las dos posturas, regionalista y comunalista, “no han amarrado sus goznes y siguen sin potenciarse; parecieran resumir argumentos irreductiblemente opuestos. Lo real es que ambas son los contrapesos de un equilibrio ausente. Su potenciación entonces no está en asumir una postura intermedia sino en impulsar el tejido de una hacia la otra”.<sup>38</sup>

#### 4. *La autonomía sin permiso: los municipios autónomos zapatistas*

Como es sabido, el régimen de dominación colonial no logró ni en muchos casos llegó a pretender la desaparición plena de los espacios organizativos propios de los pueblos indígenas, sino más bien un tipo de subordinación funcional a los intereses de la metrópoli. En ocasiones, dicha relación de subordinación se hizo compatible con regímenes que contemplaban ciertas formas de autonomía organizativa y decisional en el seno de las comunidades autóctonas.

Por su parte, el proyecto republicano apostó por un discurso de negación consciente de la realidad indígena y de la heterogeneidad cultural existente, obsesionándose por superar el carácter “incompleto” o “inauténtico” de la nación. Pero aun así, gracias a la debilidad de la burguesía criolla, lo cierto es que la diversidad cultural persistió refugiándose en formas organizativas más o menos alejadas del proyecto “nacional”. Y así se ha mantenido hasta la fecha.

Por ello, hablar de autonomías supone hoy en día referirse a la principal reivindicación de los pueblos indígenas frente al Estado y su ordenamiento jurídico, pero al mismo tiempo nos lleva al terreno de sus prácticas cotidianas, de la persistencia y transformación de sus modos de vida y de organización al margen (parcialmente) de los esquemas de la sociedad dominante.

<sup>37</sup> Vera, R., “Las fronteras de la enormidad”, *Ojarasca*, México, núm. 45, agosto-noviembre de 1995, pp. 42 y 43.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 37.

Es así como paralelamente a los procesos de lucha por el reconocimiento jurídico-constitucional de la autonomía de los pueblos indígenas presentes en México, han perdurado, en ocasiones, han resurgido, en otras, y han desaparecido, también, autonomías de hecho, sin reconocimiento de la normativa estatal: autonomías “sin permiso”.

Uno de los ámbitos que mayor impulso ha dado a estos espacios de desobediencia civil colectiva, organizada, ha sido el de las comunidades zapatistas de Chiapas. De todas formas, es importante señalar que inicialmente muchas experiencias autonómicas surgen fuera de la zona controlada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y son el resultado del descontento que une a toda la población contra autoridades oficiales consideradas ilegítimas, ineficientes y corruptas. Se trata pues, primariamente, de una disputa por el control del poder de decisión en un contexto de escasez y de pobreza.

En muchos casos, dado además el carácter marginal atribuido a los pueblos y comunidades indígenas, los distintos gobiernos han venido tolerando, más o menos y en función de los intereses económicos en juego, dichas prácticas, considerándolas como asuntos menores de carácter local. Pero el panorama se modifica radicalmente después de los Acuerdos de San Andrés, firmados entre el EZLN y el gobierno federal el 16 de febrero de 1996, pues éstos ponen de manifiesto que el reconocimiento de las autonomías modifica el modelo de convivencia y de desarrollo, esto es, trasciende el ámbito de lo local para afectar al Estado en su esencia, en la organización y en las funciones del poder.

Por todo ello, en el momento en que se pone de manifiesto la falta de voluntad política del gobierno de Ernesto Zedillo de dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés y de proseguir con los espacios de diálogo, el EZLN impulsa decididamente la organización autónoma de los más de treinta nuevos municipios rebeldes creados tras el levantamiento zapatista de 1994.

Tales municipios se conforman como municipios autónomos zapatistas, gobiernos locales autónomos que desconocen la organización institucional del Estado mexicano y que hacen cumplir, en los hechos, el contenido de los acuerdos alcanzados con el gobierno. Hay que recordar que según los Acuerdos de San Andrés, los municipios

son considerados como espacio privilegiado para el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas. Se llegó a pactar, asimismo, que en los municipios con población mayoritariamente indígena, se debería reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales y municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas. En particular, se acordó reconocer “las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto. Los agentes municipales serán electos y removidos por los pueblos y comunidades correspondientes, y no designados por el presidente municipal. Deben respetarse los usos y costumbres que definan tiempos específicos de duración de cargos”.<sup>39</sup>

Así pues, ya de manera temprana, la lucha zapatista sitúa como pieza central la consolidación, desarrollo y expansión de la experiencia autonómica de hecho, de la “autonomía sin permiso”, y por ello la respuesta gubernamental se centra en acciones de desgaste, apoyadas con métodos de guerra de contrainsurgencia, dirigidas a los municipios autónomos.

En agosto de 2003, en el marco del nacimiento de las Juntas de Buen Gobierno, gobiernos autónomos regionales situados en cada uno de los cinco “Aguascalientes”<sup>40</sup> (que desde entonces pasarían a

<sup>39</sup> Igualmente, se señaló la conveniencia de “prever mecanismos que permitan la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en los procesos electorales, sin la necesaria participación de los partidos políticos. Los municipios con población mayoritariamente indígena podrán desconocer a sus autoridades municipales cuando éstas incurran en responsabilidades y prácticas contrarias a derecho o a sus usos y costumbres, y el congreso local buscará respetar y aprobar su decisión. Las comunidades y los municipios con población mayoritariamente indígena, en su carácter de sujetos con facultades ya expresas en la ley, podrán convenir y asociarse entre ellos para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo, y de coordinación de sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia, ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles”. *Acuerdos de San Andrés*, documento 3.1, “Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las Reglas de Procedimiento”; inciso I, “Propuesta de reformas constitucionales en el estado de Chiapas”, México, Era, 1998.

<sup>40</sup> Los “Aguascalientes” (La Realidad, Roberto Barrios, Oventik, La Garrucha y Morelia) son los espacios de encuentro y gobierno regionales en las zonas de implan-

llamarse “Caracoles”), el gobernador del estado de Chiapas, Pablo Salazar, respondía al anuncio de la siguiente manera: “vamos a cumplir diez años conviviendo con los municipios autónomos zapatistas y no pasa nada. Son formas de autogobierno, como cotidianamente en Chiapas se da en las comunidades, algo que se ha dado por cientos de años”.<sup>41</sup>

Sin embargo, y pese a la aparente tranquilidad institucional, la creación de las Juntas de Buen Gobierno supone un paso de enorme trascendencia en el camino hacia la consolidación de una experiencia autonómica con un carácter marcadamente contrahegemónico. Con ellas, se apuesta por un proceso de regionalización que busca fortalecer la coordinación entre los distintos municipios autónomos reforzándolos en sus funciones en materias como justicia, salud, educación, vivienda, tierra, trabajo, comercio, información, cultura y tránsito local.<sup>42</sup> Además, la dimensión territorial es considerable. Por ejemplo, Morelia, sede de la Junta de Buen Gobierno *Tzots Choj*, abarca ocho municipios gubernamentales y un total de 30,000 kilómetros cuadrados.

Hay que insistir, finalmente, que los pueblos indígenas que participan de la experiencia autonómica zapatista no son los únicos que han optado por construir sus espacios de autogobierno.<sup>43</sup> Como seña-

tación de la lucha zapatista en Chiapas, en palabras de Andrés Aubry, “son las ágoras en que las comunidades van convirtiendo el *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* en *fuerza política*, con centros de desarrollo cultural asistidos por un sistema educativo y bibliotecas, en la búsqueda de otro desarrollo económico y productivo con nuevo urbanismo rural, tecnología orgánica, salud preventiva y alternativa, y otras actividades autogestionadas que son, en el seno mismo de la guerra, laboratorios metódicos del ejercicio de la paz, o sea, de otra sociedad para una nación renovada”. Aubry, A., “Ambiguo decreto, ambiguo desarrollo”, *La Jornada*, México, 29 de marzo de 2001.

<sup>41</sup> *La Jornada*, 7 de agosto de 2003.

<sup>42</sup> EZLN, “Chiapas: la treceava estela. Sexta parte: un buen gobierno”, <http://www.ezln.org/documentos/2003/200307-treceavaestela-f.es.htm>.

<sup>43</sup> El caso más relevante es sin duda el de Oaxaca, donde 411 de los 570 municipios existentes se rigen por el sistema de usos y costumbres para elegir a sus representantes, ejerciendo una autonomía local de derecho mientras se someta a las restricciones que la normativa impone: “en el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos y las comunidades indígenas dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta ley establece”, artículo 8o. de la Ley

la Luis Hernández Navarro, “el municipio y la asociación de varios de ellos regionalmente han sido durante décadas los espacios políticos que muchos pueblos indígenas han utilizado para mantener vivos sus sistemas normativos, la elección tradicional de sus autoridades y la identidad cultural. En los hechos, ello ha ocasionado que las instituciones gubernamentales asuman un funcionamiento ‘híbrido’, mitad constitucional y mitad indígena”. Y lo importante es advertir cómo “los municipios autónomos y las juntas de buen gobierno retoman las tradiciones y prácticas históricas, reinventándolas desde la experiencia y la visión del mundo zapatista. Ellos son, simultáneamente, un ideal y una realidad. Los Caracoles son, pues, una institución y la prefiguración de una sociedad diferente”.<sup>44</sup>

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, M., *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000.
- ANAYA, J. y ROSSER, E., “Sistemas de justicia indígena y derecho consuetudinario en los Estados Unidos: entre colonización y autodeterminación”, en APARICIO WILHELMI, Marco (coord.), *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Girona, Publicacions de la Universitat de Girona, 2005.
- AUBRY, A., “Ambiguo decreto, ambiguo desarrollo”, *La Jornada*, México, 29 de marzo de 2001.
- BASTIDA MUÑOZ, W., *500 años de resistencia: los pueblos indios de México en la actualidad. Hacia la creación del cuarto piso de gobierno*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto Indigenista Interamericano, 2001.
- CORNEJO CERTUCHA, F., “Interés público”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1991, t. I-O.
- DAES, E. I., “El artículo 3o. del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: obstáculos y consensos”, en varios autores, *Derecho a la libre determi-*

de Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 2001.

<sup>44</sup> Hernández Navarro, L., “Cinco miradas para asomarse al puente zapatista”, 20 de enero de 2004, [www.pensamientocritico.org/luiher0104.htm](http://www.pensamientocritico.org/luiher0104.htm).



- nación de los pueblos indígenas. Ponencias de los participantes y síntesis de las discusiones*, Nueva York, 18 de mayo de 2002, [http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf) (visitado el 06-01-06).
- DÍAZ-POLANCO, H., *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI editores, 1997.
- , *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI editores, 1991.
- EZLN, “Chiapas: la treceava estela. Sexta parte: un buen gobierno”, <http://www.ezln.org/documentos/2003/200307-treceavaestela-f.es.htm>.
- , “Declaración política: autonomía, principio político y social básico”, *Ojarasca*, México, Coordinación del Foro y delegados del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI)-EZLN, agosto-noviembre de 1996.
- GARCÍA LINERA, A., “Estado multinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias”, 2006, inédito.
- GÓMEZ, M., “Iniciativa presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés”, en GARCÍA COLORADO y SANDOVAL (coords.), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 2000.
- , “El derecho indígena en la antesala de la Constitución”, *Ojarasca*, México, febrero de 1996.
- HERNÁNDEZ NAVARRO, L., “Cinco miradas para asomarse al puente zapatista”, 20 de enero de 2004, [www.pensamientocritico.org/luiher0104.htm](http://www.pensamientocritico.org/luiher0104.htm).
- , “La autonomía indígena como ideal. Notas a *La rebelión zapatista y la autonomía*, de Héctor Díaz-Polanco”, *Chiapas*, México, núm. 5, 1997.
- LÉGER, M., “El reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas: ¿amenaza o ventaja?”, en *Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas. Ponencias de los Participantes y Síntesis de las Discusiones*, Nueva York, 18 de mayo de 2002, [http://www.dd-rd.ca/site/\\_PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf](http://www.dd-rd.ca/site/_PDF/publications/es/seminarioLibreDeterIndigenas.pdf) (visitado el 06-01-06).
- LÓPEZ BARCENAS, F., *Los movimientos indígenas en México: rostros y caminos*, México, MC editores-Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A. C., 2005.

- , “Autonomías indígenas: de la demanda a su construcción”, 2004, inédito.
- MARTÍNEZ LUNA, J., “¿Es la comunidad nuestra identidad?”, *Ojarasca*, México, marzo-abril de 1995.
- PÉREZ RUIZ, M. L., *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2005.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, L., “La OIT y los pueblos indígenas en el derecho internacional: del colonialismo al multiculturalismo”, en APARICIO WILHELMI, Marco (coord.), *Caminos hacia el reconocimiento. Pueblos indígenas, derechos y pluralismo*, Girona, Publicacions de la Universitat de Girona, 2005.
- SÁNCHEZ RUBIO, D. et al. (eds.), *Nuevos colonialismos del capital. Propiedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos*, Barcelona, Icaria, 2004.
- VELASCO CRUZ, S., *El movimiento indígena y la autonomía en México*, México, UNAM, 2003.
- VERA, R., “Las fronteras de la enormidad”, *Ojarasca*, México, núm. 45, agosto-noviembre de 1995.