

9

La autonomía en el marco de la reforma del Estado. (México 1989-1996)

Tesis que para obtener el Título de
Licenciatura en Sociología, presenta
Claudia Liza Corona de la Peña
de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
U.N.A.M.

Asesorada por :
Dr. Héctor Díaz-Polanco

México D.F., Marzo 1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mucha gente corre detrás de los sueños
Nunca es demasiado tarde para correr detrás de los sueños
Pero hay un día, un momento quizás,
en que los sueños corren el peligro de volverse reales

Miguel Barnet

Agradezco a mis padres
todo el apoyo que me han brindado
y a quienes creyeron en mí

INDICE

Página.

Introducción.

i

I. La cuestión étnico-nacional en América Latina.

- 1.1 Persistencia de las diferencias socioculturales en el capitalismo. 1
- 1.2 Legislación y políticas basadas en la búsqueda de homogeneidad: las políticas indigenistas (incorporativismo, integracionismo y etnicismo o *etnopolulismo*). 7
- 1.3 Panorama de la cuestión étnico-nacional en América Latina. 19
- 1.4 Experiencias latinoamericanas de lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas. 22
- 1.5 Cambios constitucionales emanados de esas experiencias. 28

II. Planteamientos de Autonomía en América Latina.

- 2.1 La demanda de autonomía en América Latina: perspectiva actual. 34
 - 2.1.1 Ecuador. 43
 - 2.1.2 Autonomías limitadas. 50
- 2.2 La experiencia autonómica en Nicaragua. 57
- 2.3 Autonomía y Estado en Colombia. 76

III. Planteamientos de autonomía en México.

- 3.1 Acercamiento a los antecedentes de la lucha por la autonomía. 82
 - 3.1.1 Un caso histórico particular. 96
- 3.2 Autonomías de facto. 101
- 3.3 La "autonomía" como apropiación del proceso productivo. 112

IV. La autonomía y el levantamiento zapatista.	
4.1 Las negociaciones entre el gobierno y el EZLN.	117
4.2 Propuestas sobre autonomía presentadas por el EZLN y el gobierno durante el Diálogo.	131
4.3 Avances reales en el Diálogo (1995-1996)	142
4.3.1 Implicaciones socioculturales o étnicas, económicas y políticas de los Acuerdos.	147
4.4 El debate por la autonomía: autonomía comunal o regional.	149
V. La autonomía en México y su perspectiva frente a la reforma del Estado.	
5.1 Análisis de las propuestas de cambios constitucionales para el reconocimiento de la autonomía. Implicaciones políticas y socioculturales.	153
5.2 Especificidad del proceso autonómico en México y sus perspectivas.	180
5.3 Los partidos políticos y la autonomía (PRD, PRI, PAN, PT y PVEM).	183
CONCLUSIONES.	202
POSTSCRIPTUM	212
ANEXO	215
BIBLIOGRAFÍA	245

INTRODUCCIÓN.

Reconocer las diferencias socioculturales o la pluriétnicidad es un reto para cualquier país cuya estructura organizativa o Estado haya sido conformada a partir de un modelo de homogeneidad social. Esto es particularmente significativo para el caso de América Latina ya que, a diferencia del caso Europeo, el problema étnico fue un elemento "espinoso" en la formación de los Estados nacionales. Espinoso a tal punto, que la heterogeneidad social fue identificada como un obstáculo desde el inicio del proceso de conformación de los Estados nacionales, un obstáculo que debía salvarse precisamente mediante la homogeneización social.

Pero, ¿qué significa para los Estados nacionales el reconocimiento de las diferencias socioculturales? y ¿qué medios o herramientas proponen los directamente afectados?; ¿por qué la ausencia de propuestas alternativas en la mayoría de los sectores sociales, y en el pensamiento latinoamericano?

El sector social que ha trabajado en una propuesta que pudiese ser instrumento o medio tanto para la transformación de sus condiciones de vida como para el reconocimiento de la composición diversa de los Estados nacionales es, precisamente, el sector indígena y la autonomía es el instrumento que han propuesto los pueblos indios para ello.

Los grupos étnicos se han convertido en un nuevo sujeto social; y además, la demanda de autonomía la levantan como un proyecto democrático que ha adquirido importancia y sentido en la medida en que se manifiesta como un proyecto crítico al tipo de Estado que prevalece en América Latina, pero al mismo tiempo complementario en el proceso de reforma del Estado.

La lucha indígena ha sido constante en los últimos años: 1992 y la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena, encuentros nacionales e intercontinentales, movilizaciones con repercusión nacional en varios países (Ecuador, Colombia, etc.) y por supuesto, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México a principios de 1994, son algunos de sus hitos recientes. En este caudal de manifestaciones y movilizaciones indígenas que se ha agolpado en los años recientes se ha venido hablando de la demanda de libre determinación y autonomía.

Creemos que la autonomía es una posible alternativa y por ello emprendimos este trabajo. ¿Por qué? porque ante todo, la propuesta autonómica plantea cambios que rebasan la problemática de los

pueblos indios. Pero, ¿de qué manera influiría la autonomía en la naturaleza del Estado?, ¿qué relación tiene con la reforma del Estado? Entonces, ¿qué tipo de proyecto de nación supone la autonomía?

En los últimos años, se ha hablado de la reforma del Estado, pero ¿hacia dónde se dirige ésta? El contenido político de la llamada reforma del Estado, ha sido hasta ahora muy pobre, pues se ha entendido principalmente como una reforma electoral, como si el garantizar la libre elección de los gobernantes cambiara en sí la estructura del Estado. También se ha hablado del “nuevo federalismo”, en el que se plantea la repartición equitativa de los recursos federales: a las entidades y municipios más pobres, más recursos, y las partidas menores, a las entidades y municipios de mayor desarrollo económico.

La “reforma del Estado” en México ha sido en realidad una reforma económica, que ha significado privatización, reducción de la intervención del Estado en el sector social, reducción de su papel como garante del bienestar y desarrollo social. De hecho, se trata de una reforma cuyo objetivo es que el país ingrese a la dinámica de la apertura económica y en particular, de la globalización comercial. No ha habido un verdadero proyecto de apertura democrática y prueba de ello han sido los hechos ocurridos en 1988, la fraudulenta elección presidencial y, en 1994, el levantamiento zapatista.

En tal sentido, esta “reforma económica” que han seguido también el resto de los países de América Latina, no representa ninguna alternativa viable para el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías ni para la democratización de los países. Al contrario, se han visto agudizadas las condiciones de pobreza y marginación que afectan hasta dos terceras partes de la población.

Ante esto, ¿es la autonomía una verdadera alternativa, una herramienta útil? Actualmente, se avanza en el proceso de reforma del Estado sin alternativas, “a ciegas”, y con el libre comercio como única guía. Exploraremos lo que el régimen autonómico implica y puede aportar para enriquecer el enfoque de la reforma del Estado.

Aunque nos referiremos a algunos países de América Latina, y como dijimos, vemos a la autonomía como un proceso y una demanda con perspectivas significativas para esta región, nos centraremos en el caso mexicano por la importancia que tiene para nosotros y con el fin de poder acercarnos con mayor profundidad al tema.

contrarias a la integración o conformación nacional ⁵; pero se trató de establecer la unidad entre sectores distintos no sólo económica y políticamente sino también étnicamente.

El proceso de "nacionalización" (o de conformación del Estado nación) se emprendió sin contar con una estructura socioeconómica capitalista en todo el sentido de la palabra lo que significó para los Estados latinoamericanos una debilidad estructural ⁶ Además: "el proceso de acumulación capitalista en América Latina no implicó la homogeneización de la vida económica a la manera que ocurrió en Europa. Las características de la producción para la exportación: establecimiento de regiones vinculadas prioritariamente al exterior [enclaves], subordinación o abandono de la producción que no estuviera ligada con la subsistencia de las zonas de exportación, falta de capacidad estatal para unificar y centralizar la vida política y económica nacional, etc.; todos estos elementos se esgrimen con frecuencia para plantear la no existencia de un poder nacional o de una plena nacionalización del poder".⁷

En realidad, el tipo de acumulación capitalista en América Latina no requirió de una homogeneización sociocultural completa ya que, incluso, se conservaron vestigios de otros modos de producción que fueron aprovechados por el capitalismo porque facilitaron (y facilitan) la explotación de minorías con diferencias étnicas.⁸ En otras palabras, aunque el supuesto de la unidad nacional no tomó en cuenta la realidad heterogénea de América Latina e intentó transformarla, el

⁵ La colonia no generó las condiciones que posibilitaran la conformación de un mercado interno y una estructura socioeconómica sobre los cuales pudiera conformarse la nación.

⁶ En Europa, sucedió lo contrario, ya que se da un proceso previo de unificación e incluso, en algunos casos, una fuerte integración socioeconómica, determinada entre otras cosas por el desarrollo de un mercado interno y la aparición de la burguesía. En este contexto, la cuestión étnica no se convirtió en un obstáculo para la formación de los Estados nacionales europeos. Estos factores no se hicieron presentes en el caso de América Latina. Cf. H. Díaz-Polanco, Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, Siglo XXI Editores, México, 1991, p. 19. Según Javier de Lucas, en la conformación Estado nacional español, por ejemplo, "las minorías nacionales y culturales quedaron sometidas en el proceso de homogeneización impuesto en la creación del Estado[...] en 1707, se impone la abolición de todos los regímenes forales propios de las diferentes comunidades nacionales[...] hasta 1978, no se recuperará el régimen de autonomía propio de esas minorías nacionales concentradas territorialmente". J. de Lucas, "La sociedad multicultural, democracia y derechos", Seminario impartido en la FCP y S, mayo de 1998. Ha sido durante los últimos 10 años que la cuestión étnica ha ocupado un lugar relevante en Europa sobre todo a partir de la desaparición de los regímenes socialistas y de los flujos migratorios de carácter laboral o, también, de la revitalización o surgimiento de las demandas separatistas en el caso de regímenes autónomos y no autónomos (dentro del llamado País Vasco en España reconocido como comunidad autónoma, la organización Vasca ETA y, la población Vasca que habita en Francia)

⁷ Cf. Raquel Sosa, Elementos para una teoría de la problemática nacional en América Latina, Tesis de Maestría, FCP y S, UNAM

⁸ "[...] las formaciones socioeconómicas se caracterizan por la coexistencia de vanos modos de producción, uno de ellos dominante [...] el capitalismo obliga a otros modos a articularse o a desaparecer [...] puede afirmarse [...] que modos de producción o formas no capitalistas son estructuralmente parte orgánica del sistema capitalista dominante. No sólo la estructura económica, sino también la organización social,

capitalismo se estableció y se conformaron los Estados nacionales. El capitalismo tiende a eliminar la diferencia y por esa vía, hacer más fácil su expansión ; pero como vemos, no requiere forzosamente de la homogeneización sociocultural.

La unidad nacional, aunque no responde a la realidad multicultural de la nación, sí se logró, pero mediante otra vía: la de la imposición y la hegemonía nacional que ejercieron los grupos de poder. Al ser este proyecto de unidad nacional, la base sobre la cual se conformaron los Estados nacionales y, considerando que la homogeneización no sólo no se logró sino que además niega una realidad plural evidente, podemos decir que el proyecto de unidad nacional y el mismo Estado nacional pierden legitimidad ; es decir, no son legítimos frente a los componentes de la sociedad en general que, aunque compartan un sentido de pertenencia a una estructura soberana representada, hasta ahora, por el Estado nacional, poseen sus propias características socioculturales y estas no son reconocidas por el Estado.

El capitalismo precisó para su constitución y desarrollo de una unidad nacional (basada en la concepción de una cultura homogénea) y un Estado propio. La estructura política que aseguró estas condiciones fue el Estado nacional, entendido como una estructura política e institucional correspondiente a una nación, con un sistema jurídico-político homogéneo que reconoce una composición sociocultural homogénea.

La existencia de las diferencias socioculturales hacen necesario el replanteamiento del proyecto de unidad nacional porque, mientras menos espacio dé a la diversidad, estará sometido a fuertes cuestionamientos que incluso lleguen a debilitarlo (movilizaciones indígenas, levantamientos armados y todo tipo de formas que empleen estos grupos para expresar inconformidad) ; sobre todo si los gobiernos y la sociedad en general no están dispuestos a incluir a todos los grupos en este proyecto.

De acuerdo a ello, el fortalecimiento o debilitamiento de la unidad nacional depende del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y *un verdadero reconocimiento, en este sentido, tendría que partir de la necesidad de reorganizar el Estado de tal manera que sea incluyente.*

la política y la cultura en general de esos sectores no capitalistas sufren una refuncionalización al insertarse al capitalismo". F. Javier Guerrero, "La cuestión indígena...", *op. cit.*, p. 71-72.

En el camino podrían ocurrir muchas más transformaciones que, ante la urgencia del cambio, pueden impulsar la destrucción de esta estructura, de esta institucionalidad de la identidad nacional (es decir, del Estado nacional), lo que pondría en entredicho el modelo de producción que generó este tipo de estructura política, o sea, el capitalismo. Pero esto es anticiparnos demasiado. El riesgo está presente y, lo que observamos, es que el Estado nacional debe tener un proceso de refundación que evite escenarios adversos como ocurrió en el caso de Yugoslavia que derivó en la división y transformación violenta del Estado nacional.

Esto depende también de muchos otros factores, como la globalización y las políticas neoliberales. La falta de reconocimiento de las diferencias socioculturales, se han hecho evidentes sobre todo a partir de la globalización económica y cultural, como resultado de la necesidad de diversos grupos étnicos y nacionalidades de afirmar su sentido de pertenencia a una colectividad y un proyecto común.

Los planteamientos indígenas han cobrado fuerza ante el neoliberalismo aunque no se han manifestado por el respeto a formas especiales o propias de reproducción económica.⁹ Aunque ello no se presenta claramente en todos los países de América Latina, resultará de vital interés analizar los planteamientos acerca del tipo de vinculación que plantean las etnias con el sistema capitalista ; si ésta tendrá algún cambio o permanecerán como hasta ahora, sobre todo porque éste tipo de relaciones capitalistas se traducen en una mayor explotación hacia las etnias. Resulta importante determinar si a los grupos étnicos se les puede ofrecer un lugar dentro del Estado y una nueva relación con el mismo, desde lo cual tengan otra perspectiva de desarrollo, es decir, que se les "ofrezca" ocupar el lugar que les corresponde en el Estado, pero no para seguir, en la mayoría de los casos, en la pobreza.¹⁰

⁹ Aquí podríamos encontrar una contradicción, ya que el Estado nacional es la estructura política e institucional del capitalismo y lo que plantean los indígenas es el respeto a sus formas de organización social y política, formas que muchas veces son opuestas a características del modelo económico neoliberal (política económica capitalista) como la explotación indiscriminada de los recursos naturales. Claro que esto no quiere decir que los indígenas estén fuera de las relaciones capitalistas de producción, los indígenas son parte de la modernidad. En este sentido y, como intentaremos ver en los siguientes capítulos, resulta muy importante entender las propuestas indígenas para formar parte del Estado. Y si estas implican o no una reformulación o, lo que es lo mismo, una reforma del Estado, un Estado que está constituido por instituciones que rigen relaciones capitalistas y que han adoptado fielmente la política neoliberal, cuya estructura política sólo reconoce a la cultura dominante.

¹⁰ Este punto lo retomaremos más adelante cuando veamos las implicaciones de las distintas propuestas de reforma constitucional.

En este sentido, queda la interrogante sobre si el neoliberalismo es capaz de sostener abiertamente la pluriculturalidad o pluriétnicidad, si es capaz de ser la política económica de un Estado con instituciones que tengan como principio el respeto de la diferencia étnica, sobre todo cuando se trata de un modelo que establece la desaparición de la función social del Estado, la total apertura de las fronteras para la importación agropecuaria, la cancelación del reparto agrario, el derecho a vender parcelas ejidales, etc., medidas que van en detrimento de la subsistencia del ejido y la tierra comunal, sector en el que se ubican los pueblos indios quienes, además, configuran su identidad en base a su relación con la tierra.

La globalización, por ejemplo, que podemos ubicar como una característica del modelo neoliberal, promueve la transnacionalización del capital, lo cual se vincula en muchos casos con la apropiación y explotación de tierras y territorios de los pueblos indígenas.

En el caso del modo de producción capitalista, podemos decir que sí es capaz de sostener abiertamente la pluriétnicidad, como lo demuestran los casos de España y Noruega ; hasta ahora, el reconocimiento de las diferencias socioculturales no se ha vinculado con planteamientos contrarios al capitalismo, como podría ser la socialización de los medios de producción o la desaparición de la propiedad privada.

Procesos como la caída del socialismo, las crisis recurrentes del sistema capitalista, la implementación de medidas neoliberales, la globalización del mercado (el cuestionamiento de las fronteras de los Estados nacionales) y el acrecentamiento de la pobreza, han sido el motor del surgimiento de reivindicaciones nacionalistas, regionalistas, localistas y étnicas. Hasta ahora, lo que se ha puesto en cuestión a través de estos fenómenos sociales, ha sido la forma en que está estructurado el capitalismo en el ámbito político, es decir, el Estado nación. En algunos países como en España, Nicaragua y Noruega, el Estado nación se ha transformado con el establecimiento de regímenes autonómicos y, a partir de dichos cambios, entre otros impulsados por distintos sectores sociales, se ha llegado a plantear la necesidad de promover una importante transformación del Estado, alternativa al carácter nacional del mismo, en donde el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sean un elemento más entre muchos otros.

Sin embargo, todavía hay una discusión previa y es que, para las sociedades nacionales, es un reto concebirse como sociedades étnicamente heterogéneas, cuando el modelo de unidad nacional la permeó a tal punto que para muchos sectores sociales, resulta inconcebible, hoy día, la existencia de grupos étnicos.

No queremos dar a entender que con el reconocimiento y el respeto a la diferencia los países puedan democratizarse de manera inmediata. Sin duda, el reconocimiento y respeto a la diferencia son factores que, como otros, impulsarían democratización de los países. Se debe reconocer que el Estado nacional no puede tomar en cuenta únicamente a la cultura dominante, sino que debe representar a grupos socioculturalmente diferentes. La cuestión étnico-nacional no puede quedar resuelta si no se reconocen en la práctica las diferencias socioculturales y se les da el espacio al que tienen derecho dentro de la estructura del Estado.

De ahí se desprende otro punto importante y es que los grupos étnicos no conforman una nacionalidad¹¹ porque no se conciben como tal. Por ello, entre otras razones, los indígenas, como veremos adelante, plantean en principio ser parte del Estado y no la formación de otro Estado. Aunque como decíamos, en el camino pueden ocurrir muchas otras posibilidades como la conformación de Estados multinacionales o de nuevos Estados independientes.

1.2. Legislación y políticas basadas en la búsqueda de la homogeneidad: las políticas indigenistas (incorporativismo, integracionismo y etnicismo o etnopolulismo).

En la conformación de los Estados nacionales y en el desarrollo del capitalismo en América Latina, las diferencias socioculturales siempre fueron un obstáculo para los grupos hegemónicos; pero ante la imposibilidad de erradicarlas debieron encontrar la manera de tomar ventaja de ellas, sobre todo gracias a las políticas que veremos a continuación.

El indigenismo o las políticas indigenistas se caracterizan principalmente por que consideran a las etnias como fenómenos que no tienen una dimensión de clase, pero que después de un

proceso en el que pierdan su identidad y sus rasgos socioculturales pueden ingresar a la estructura clasista y, por lo tanto, al modo de producción capitalista. Las etnias son consideradas como grupos inferiores que deben transitar a la civilización, tal y como lo requiere el capitalismo; por tanto, la raíz de todo indigenismo es de carácter etnocida.¹²

Varios autores coinciden en que las políticas indigenistas han atravesado por tres fases históricas: la colonia, el siglo XIX hasta mediados del XX, y de aquí en adelante.¹³ En el siglo XVI, la Corona española adoptó diversas medidas para organizar el manejo de las comunidades indias y además creó instituciones administrativas, judiciales, etc., para así poder consolidar el régimen colonial. Estas medidas e instituciones conformaron los perfiles de la política indigenista de aquella época. El objetivo de este indigenismo fue "reglamentar y racionalizar la explotación del indígena". Con el indigenismo como herramienta de control político e ideológico, se pudo evitar una explosión social que terminara por completo con este sistema; las rebeliones indígenas no tuvieron la fuerza suficiente para lograrlo.¹⁴

La segunda fase corresponde a la política indigenista *incorporativa*, implementada durante el periodo de formación y desarrollo de los Estados nacionales. Una vez que culminó la conmoción política del periodo posindependiente y que pudo conseguirse cierta estabilidad económica y política, la conformación de una cultura nacional se transformó en un objetivo primordial de los nuevos Estados de América Latina. Ello se hizo necesario para legitimar el poder de quienes controlaban el proceso político, es decir, necesitaban una nación en cuyo nombre pudieran legitimar el poder que habían obtenido. En el proceso de conformación nacional, cuando las élites buscaban elementos de cohesión, el positivismo demostró ser una herramienta ideal, en pro del "orden y

¹¹ "[...]la etnia abarca un fenómeno de identidad de ciertos grupos de cierta clase social [...]el fenómeno nacional involucra a una estructura compleja de clases sociales en relaciones recíprocas asimétricas, que no obstante, encuentran un terreno común de solidaridad en función de la cual desarrollan una forma particular de identidad" H. Díaz-Polanco, *La cuestión...*, op. cit., p. 26

¹²C.f. H. Díaz-Polanco, comp. *Etnia y nación en América Latina*. CNCA, México, 1995, p. 24.

¹³"[...]el tratamiento que se le da a la cuestión indígena refleja los impulsos teórico-filosóficos de la antropología europea o norteamericana, que a su vez responden a fases distintas del desarrollo capitalista" H. Díaz-Polanco, "La teoría indigenista y la integración" en *Indigenismo, modernización...*, op. cit. p. 20

¹⁴C.f. H. Díaz-Polanco, *Etnia y nación...*, op. cit., p. 24.

progreso" de las naciones, y "produjo la teoría de la incorporación del indio a la nacionalidad, a la civilización".¹⁵

El evolucionismo, expresión específica del positivismo, explicaba y a la vez era consecuencia de lo que estaba pasando en el mundo: el predominio y continua expansión del capitalismo por lo que, a manera de justificación, consideraba que la humanidad en su conjunto transitaría a fin de cuentas desde estados primitivos hasta la etapa más avanzada de civilización en la que se ubicaba a la sociedad capitalista. Con esta base teórica se plantea una única posibilidad para la incorporación de los indios al Estado nacional: transitar a la civilización perdiendo todos sus rasgos particulares.

El régimen colonial se sustentaba en la diferencia étnica, en la explotación de los indios y otras "castas" por los europeos, mientras que el Estado nacional se basa en la igualdad formal de los ciudadanos. Para ello niega el derecho a la diferencia. Los beneficios de esa igualdad, de esa ciudadanía pueden ser únicamente para quienes reconozcan en sí mismos una sola identidad: la "identidad nacional". El argumento principal que alimenta, aún en nuestros días, la negación a la diferencia es la idea de que estos pueblos son incapaces de conducir su propio destino; pero el verdadero objetivo ha sido la explotación de su fuerza de trabajo, de sus recursos, y el dominio ideológico y político.

El incorporativismo abarcó casi todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Se implementaron medidas como la enajenación de las tierras comunales de los indígenas, buscando que así se adaptaran a los principios capitalistas como la propiedad privada, la libre competencia, la generación de capital, etc.¹⁶. Esto significaba para los indígenas la pérdida de su principal fuente de identidad, es decir, la tierra. Las leyes de Reforma dieron sustento legal a esta medida, con lo que innumerables comunidades indígenas fueron despojadas de sus tierras.

A mediados del siglo XX, se introduce una nueva variante a esta política y se conforma lo que Aguirre Beltrán denomina política de *integración*. Los modernos Estados Latinoamericanos incorporan al indigenismo la retórica del relativismo cultural que dio origen a la teoría de la

¹⁵G. Aguirre Beltrán, "Una reflexión actual sobre la nación y el indigenismo", en *Repensar la nación: fronteras, etnias y soberanía*, CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata, México, 1990, p. 71.

integración, y que en la práctica se reducía a la desaparición paulatina de las etnias en favor de la *unidad nacional*. Es decir, se sigue considerando al fenómeno étnico como una fase de atraso que será superada con la conversión de estos grupos hacia el capitalismo. Dicha conversión se daría en el proceso denominado *integración*, que permitirá a los indígenas formar parte de la nación, "ofreciéndoles" ser parte del proletariado.¹⁷

Hay varios puntos que distinguen este enfoque integracionista de lo que hasta entonces eran las políticas indigenistas. En primer lugar, la cultura indígena es aceptada como válida y se plantea la integración de estos grupos, pero respetando su cultura. Este enfoque toma fuerza a partir del Primer Congreso Interamericano Indigenista (Pátzcuaro, 1940). Allí quedaron asentadas las bases del integracionismo que se difundió por toda América Latina y se constituyó "en la base de la política de los Estados latinoamericanos para resolver el problema indio".¹⁸

Antropólogos mexicanos como Manuel Gamio, y más tarde Aguirre Beltrán desarrollan otra tesis que impregnará igualmente el indigenismo integracionista. Las nacionalidades son consideradas incompletas por la dispersión social debida a la existencia de grupos sociales atrasados como los indígenas. La nacionalidad entonces, para obtener cohesión y fuerza, requiere que la población sea étnicamente homogénea; aquí, debemos entender más bien a la nacionalidad como el desarrollo del capitalismo.

El problema, seguía consistiendo en encontrar una forma que, en la práctica, llevara a cabo ésta política. El funcionalismo intentó dar luz sobre ello, estudiando directamente el funcionamiento de las sociedades no capitalistas para encontrar la forma en que su incorporación fuera más efectiva y no representara mayores problemas para la estructura social nacional.

Pero dicha teoría es criticada por varios estudiosos del tema por su enfoque etnocentrista porque sigue considerando a tales grupos como inferiores. Así que la teoría que completa el cuadro es el relativismo cultural. Podemos decir que ésta teoría tiene una mejor argumentación en cuanto a la integración de los indígenas, pues al mismo tiempo postula el respeto a sus características

¹⁶C. f. H. Díaz-Polanco, *Autonomía regional...*, op. cit., p. 89

¹⁷C. f. H. Díaz-Polanco, *La cuestión étnico-nacional...*, op. cit., p. 18-19

¹⁸Consuelo Sánchez, "Elementos conceptuales acerca de la cuestión étnico nacional" (segunda parte), en *Boletín de Antropología Americana*, IPGH, No. 16, diciembre 1987, p. 96.

socioculturales. Sin embargo, la forma en que fue llevada a la práctica, demostró la imposibilidad de lograr su objetivo. Se trata entonces, de la formulación más acabada del mismo enfoque indigenista.

Se propuso la aculturación del indio a través del programa de "acción indigenista" que se resume según Manuel Gamio en: "equilibrar la situación económica, elevando la de las masas proletarias; intensificar el mestizaje a fin de consumir una homogeneización racial [como si el asunto fuera un problema entre razas diferentes - CCP]; substituir las deficientes características culturales de esas masas por las de la civilización moderna, utilizando naturalmente aquellas que presenten valores positivos; unificar el idioma enseñando castellano[...]".¹⁹

El problema entonces era como respetar estas culturas y al mismo tiempo implementar esas medidas a fin de cuentas etnocentristas, ya que la integración que promovían era equivalente a la pérdida de la diferencia étnica. Aguirre Beltrán intenta resolver esto diciendo que la integración no implica la desaparición completa de sus particularidades, pero sí de la aceptación de las instituciones nacionales que les permitan integrarse a la sociedad nacional.²⁰ Pero la asimilación de otros sistemas institucionales, se traduce también en la pérdida de su etnicidad. En pocas palabras, el indigenismo integracionista sostenía que el único camino posible para estas poblaciones era incorporarse a la sociedad nacional como proletariado, conservando sólo los "rasgos" que no se interpusieran con ese fin.

De esta manera, el integracionismo debía seleccionar y distinguir los rasgos "positivos" de los "negativos", para entonces implementar la acción indigenista. En nada participaban los indígenas. Este era el camino trazado para ellos por la "civilización". Para implementar dicha política, Aguirre Beltrán desarrolla su teoría de las "regiones de refugio". Esta concepción sostenía que los grupos indígenas se encontraban fuera de la sociedad nacional y de la estructura clasista, por lo que, supuestamente, se pretenden transformar las relaciones "precapitalistas" en relaciones capitalistas asalariadas que permitan el desarrollo del capitalismo. Justificándose en el argumento de que el fenómeno étnico carece de dimensión de clase, esta política indigenista está encaminada

¹⁹ *Ibid.*, p. 97

²⁰ C.f. H. Díaz-Polanco, *Indigenismo, modernización, op. cit.*, p. 24

a facilitar la expansión capitalista, así como asimilar o eliminar las formas de reproducción social distintas a las capitalistas "puras".²¹

El enfoque etnicista de la política indigenista o etnopolitismo correspondería, como el indigenismo, a la tercera fase histórica de las políticas indigenistas; se trata de otra variante de este que no tuvo diferencias substanciales con el integracionismo en cuanto a los resultados obtenidos, pero sí en cuanto a los argumentos, métodos y formas en que fueron aplicados.

El etnicismo surge a partir de la crítica al integracionismo a finales de la década de los sesenta. Los defensores de este enfoque señalan que el integracionismo promovía en realidad la desaparición de los grupos étnicos y la incorporación forzada de éstos al capitalismo. El etnicismo destaca los aspectos positivos de la cultura de estos grupos y por tanto considera que la solución está en el respeto y la conservación de sus identidades y no en su integración al capitalismo, sistema que consideran totalmente negativo y retrogrado para la humanidad.²²

Las comunidades indígenas son consideradas formas de vida más humanas. En este sentido es idealizada la comunidad y la sociedad indígena, sin tomar en cuenta que éstas ya han sido transformadas por el capitalismo y que ya son parte de él, de la estructura de clases. Los etnicistas consideran a las comunidades como sociedades puras. El etnicismo reconocía que la realidad es pluricultural, pero llegó al extremo de argumentar que precisamente por esa diversidad la existencia de la nación y la cultura nacional estaba puesta en duda.

Para que estas sociedades indígenas pudieran desarrollarse de esa forma casi "pura", fuera de la influencia negativa del capitalismo, debían impulsarse proyectos de autogestión (consolidación del poder comunal, establecimiento de medidas para evitar el individualismo y la estratificación social). Además, este proyecto promete establecer relaciones igualitarias entre ladinos e indígenas. También se propone, bajo la misma idea, la organización de unidades productivas que son aún más

²¹Pero sucede que el desarrollo del capitalismo y, por lo tanto, la conformación nacional, también depende "del grado de inserción de los países en el sistema capitalista mundial"; es decir, también depende de las características particulares del capitalismo en América Latina a que nos referimos en el subcapítulo anterior. Esto no fue tomado en cuenta por los teóricos indigenistas.

²²C.f. H. Díaz-Polanco, La cuestión étnico..., op. cit., p. 28.

irreales, ya que buscan la asociación entre empresarios capitalistas, pequeños propietarios, ejidatarios y campesinos sin tierra.²³

Este enfoque tuvo más arraigo en las comunidades y organizaciones indígenas por el respeto o más bien exaltación de los "valores positivos" con los que eran identificadas. Sus principios quedaron plasmados en las "Declaraciones de Barbados" I y II. En la práctica, resultaba más benéfico para los gobiernos la utilización de esta política porque les permitía entrar a las organizaciones y comunidades indígenas, reducir el problema a una cuestión únicamente cultural, eliminar cualquier posibilidad de hacer una lucha conjunta con otros sectores explotados y, por último, les permitió aplicar veladamente la política integracionista.

Los etnicistas, ante la pérdida de legitimidad del integracionismo y con la tarea de actuar ante la inconformidad que manifestaban estos grupos frente al indigenismo - incluso con la intención de generar nuevas formas de lucha -, se incorporaron fácilmente a las instituciones encargadas de tratar el asunto étnico. El discurso etnopopulista (forma política del etnicismo) se presentó como la mejor alternativa para controlar cualquier "desbordamiento" por parte de estos grupos. Para evidenciar este cambio de actitud, algunos países terminaron reconociendo el carácter pluricultural de la sociedad nacional (como la reforma al cuarto constitucional en México). Es así, que el etnicismo no anuló al integracionismo, sino que permitió su aplicación de una manera más eficaz.

El indigenismo, en sus diversos enfoques, ha sido la política que han seguido los Estados latinoamericanos para tratar la cuestión indígena. Ha sido una política creada y aplicada por los gobiernos sobre tales grupos, sin que éstos hayan podido intervenir en ello. Al ser producto de estos gobiernos, insertos en las formaciones sociales que corresponden a los Estados nacionales, resultan ser políticas necesariamente homogeneizadoras y socioculturalmente excluyentes.

Los indigenismos "han sido un instrumento utilizado para asegurar la sujeción de los indígenas al proyecto de sociedad de las clases dominantes y explotadoras. Es decir, son planteamientos utilizados con el objeto de dividir y desviar las luchas de los pueblos contra la

²³ibid. p. 50

opresión y la explotación".²⁴ En mayor o menor medida, en tiempos y circunstancias distintas, la políticas indigenistas han logrado el mismo objetivo : la subordinación de los grupos indígenas.

En los últimos años, el conflicto étnico-nacional ha generado nuevos aportes teóricos y ha tenido un viraje muy importante en el ámbito de las luchas y movimientos étnicos. Reconociendo que existe una relación entre ambos fenómenos, los avances teóricos se han encaminado a la superación, en buena medida, de la postura indigenista o integracionista y hacia el consiguiente reconocimiento del derecho de las etnias a preservar su estructura socioeconómica y sociocultural dentro del orden nacional. Esto es, se ha venido aceptando la idea de que las etnias deben ser parte de la nación en condiciones de igualdad y no desaparecer, pero no porque esto sea decisión de los gobiernos, sino porque así lo demandan y lo proponen las mismas etnias.

Otro de los cambios teóricos de importancia es la superación del reduccionismo del problema étnico al de clase y, por consiguiente, el reconocimiento de que la condición étnica no es sólo una etapa sino que se incluye dentro de la dinámica económica o clasista. Anteriormente, al separar el concepto de etnia y clase, se negaba el carácter socioeconómico del primero y el carácter sociocultural del segundo, por lo que sólo podían gestarse proyectos alternativos de desarrollo cerrados, como la autogestión, que no hacía referencia a la situación política nacional y que por lo tanto no podía alcanzar a resolver la cuestión étnica. Por el contrario, este tipo de proyectos tuvieron consecuencias negativas, como la cooptación y manipulación del movimiento indígena en beneficio del dominio estatal²⁵; o en el caso de quienes sólo concebían la dimensión clasista del problema, únicamente se proponía el vago reconocimiento de los derechos culturales.

Así es que, cuando se reconoce la existencia de la cuestión étnica y al mismo tiempo el origen socioeconómico de su participación política, se concibe y se acepta que la nación, sea cual sea, tiene raíces socioculturalmente heterogéneas y, por lo tanto, las luchas sociales que buscan transformar las relaciones sociales de explotación en relaciones sociales justas, necesariamente

²⁴ Consuelo Sánchez, "Elementos conceptuales...", *op. cit.*, p. 93

²⁵ H. Díaz-Polanco, *Autonomía regional*, *op. cit.*, p. 144.

tienen que plantearse al mismo tiempo el cambio de las condiciones socioeconómicas y socioculturales ²⁶

Del punto anterior se deduce el reconocimiento de la existencia de la lucha étnica y de los grupos étnicos como fuerzas políticas con participación a nivel nacional; y por último, la concientización sobre la existencia de dos niveles de desigualdad dentro de las naciones, la desigualdad socioeconómica y la sociocultural.²⁷ Al reconocer la existencia de ambas desigualdades se hace necesario un proyecto democrático que como, ya dijimos, procure resolver ambas cuestiones.

Es importante señalar que estos cambios teórico-políticos han impulsado de cierta manera el desarrollo actual del movimiento indígena y la discusión interna y externa al mismo, y con ello se ha modificado la postura de funcionarios e instituciones. Ahora se tiene necesariamente otra visión de las comunidades étnicas sobre todo en cuanto a su participación política. Por ende, se tiene cierta receptividad ante demandas que antes eran rechazadas por completo.

Uno de los intentos más destacados en cuanto a la defensa del derecho a la autodeterminación se generó precisamente con el advenimiento de los cambios teórico-políticos, aunque no tuvo como resultado la creación de un instrumento internacional que verdaderamente defendiera éste derecho. Se trata de la discusión del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se realizó de 1988 a 1989, cuyo motivo era reexaminar el enfoque integracionista básico del Convenio y sus disposiciones sobre el derecho a la tierra, así como de la discusión que se realizó en múltiples foros indígenas.

La OIT instó a los gobiernos a que consultaran a las organizaciones más representativas de los pueblos indígenas de sus países, ya que otro de los argumentos que instaron a esta discusión fue la necesidad de que los indígenas participaran en la toma de decisiones que les afecten a través de sus organizaciones. De hecho, buena parte del material que se utilizó para dicha discusión fue generado por organizaciones indias, algunas de estas últimas exponían el principio del derecho a la

²⁶El cambio de las condiciones socioculturales implica "una redefinición de la posición y el papel de los grupos socioculturales con identidades propias. Esta definición supone justamente algún sistema de autonomía". *Ibid.*; p. 147.

²⁷H. Díaz-Polanco, "Cuestión étnico-nacional y autonomía", en Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México, Ed. Porrúa, México, 1990, p. p. 199-206.

autodeterminación que les permitiría fijar libremente su estatuto político y proseguir su desarrollo social, económico, y cultural.²⁸ Otros documentos como el generado en 1988 por el Grupo de Trabajo de la ONU, llegaron aún más lejos al defender el "derecho de los pueblos a elegir el grado de autonomía o autogobierno que deseen". El documento "Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas" ha sido revisado en numerosas ocasiones por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas creado al interior del Consejo Económico y Social (ECOSOC) que forma parte de la ONU ; cada año se reúne y en él participan representantes indígenas.²⁹

A pesar de lo avanzado de esos documentos preliminares, la OIT afirmaba que algunos "aspectos políticos[...] la índole de la autodeterminación y el derecho de los pueblos indígenas a establecer relaciones políticas a través de fronteras nacionales", quedarían fuera de la discusión.³⁰ De acuerdo al mismo informe de la OIT, las organizaciones indígenas en América Latina surgieron principalmente a finales de los setenta y casi toda la década de los ochenta.

La preocupación por no utilizar el término "pueblos" se debía a que éste se identificaba con la concesión de cierto grado de autonomía política inaceptable para muchos Estados. La OIT sostenía que ello podía superarse si se dejaba bien claro que este término se utilizaba para reconocer que estos grupos tienen identidad propia y se consideran a sí mismos como pueblos, pero que las implicaciones del término en el contexto nacional de los Estados debe fijarse a nivel nacional.

En general, la revisión del Convenio 107 y la elaboración del 169 respondía a la necesidad de que los pueblos indios decidieran su propio destino. Sin embargo, la discusión evidenció que muchos países se oponían a ello al pensar que se atentaría contra los "intereses nacionales". Por ejemplo, las respuestas emitidas por algunos gobiernos respecto al texto que la OIT proponía para la discusión del Convenio 107, y que quedaría básicamente igual, fueron las siguientes: el gobierno de Ecuador argumentaba que el texto propuesto era totalmente inadecuado ya que "la asignación de la categoría pueblos a las comunidades indígenas[...] y la atribución a ellas de derechos sobre los

²⁸OIT: Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107) Informe VI (1), 75ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1988 (Ginebra), p. 15.

²⁹ "Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas", en *América Indígena*, vol. LVI, Núm. 3-4, jul-dic. 1996.

³⁰*Ibid.*, p. 16.

recursos del subsuelo pueden prestarse a interpretaciones y distorsiones del concepto de autodeterminación atentatorias contra los principios constitucionales y de soberanía". La Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) de México, afirmaba que "no debería haber un régimen especial para los indígenas. La finalidad de elevar sus niveles debe considerarse dentro del ámbito de la igualdad ciudadana".³¹ Declaraciones como éstas dejan ver la actitud negativa de los grupos de poder hacia el ejercicio de la libre determinación de los pueblos. Ello repercutió en que, como ya dijimos, el Convenio 169 quedara fuertemente limitado.

Es así que estos cambios teórico-políticos y la adopción del Convenio 169, pueden ser la base de una perspectiva "seudoautonomista", señalada por Díaz-Polanco, que en principio implica el reconocimiento de derechos esenciales que se requieren para que el derecho a la autodeterminación pueda ser llevado a la práctica como el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que ocupan tradicionalmente los pueblos indios y la obligación de los gobiernos a establecer procedimientos para que los pueblos sean consultados a través de sus propias instituciones acerca de cualquier medida legal o administrativa que les afecte.

Es decir, la "política seudoautonomista" es, de origen, contraria al indigenismo, y en ella se reconocen los derechos de estos pueblos o identidades. Pero se trata de una perspectiva, que se encuentra en el centro del debate actual sobre la nueva relación que se pretende establecer entre Estados y pueblos indios, y que todavía corre el riesgo de quedar reducida en sus alcances.

Pensamos que este tipo de medidas corresponderían a un enfoque seudoautonomista porque están encaminadas a retomar las fuertes demandas de las organizaciones y poblaciones indígenas pero de una forma en que el derecho a la autodeterminación quede postergado. Es decir, se reconoce el derecho de los pueblos indios a vivir y desarrollarse de acuerdo a sus propias formas de organización pero sin que ello, contradictoriamente, llegue a significar libre determinación. Entonces, esto que podría ser un nuevo enfoque con el que los gobiernos han empezado a tratar el fenómeno étnico, no promueve un verdadero cambio de la política estatal dirigida hacia los indios : finalmente se les controla y se les limita, aunque bajo el argumento de que tienen derecho a

³¹OIT: Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) Informe IV (2A), 75ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 (Ginebra), p. 3-4.

desarrollarse como ellos decidan. Esto podríamos deducirlo a partir de la forma en que se llegó a plantear la necesidad de superar la visión integracionista e indigenista, por el desprestigio de ésta y la presión de las organizaciones y poblaciones indígenas.

El Convenio 169 responde a la demanda de los indígenas de erradicar la postura integracionista, y su adopción se logró en buena medida por su participación, el fortalecimiento de sus organizaciones a nivel nacional e internacional. Sin embargo, varios autores advierten que el Convenio 169 tiene una limitación muy importante, que consiste en no reconocer el derecho a la autodeterminación en los términos en que éste está considerado en los pactos internacionales, lo cual implica la negación de este derecho.³²

Sabemos que la única forma de lograr la consolidación de la nación es mediante el respeto a la autodeterminación, derecho que no puede negarse alegando el "atraso" económico o cultural de los pueblos. A la luz del Derecho Internacional Público, el derecho a la autodeterminación es un derecho de todos los pueblos, que son colectividades que habitan en un territorio determinado y crean su propia cultura. La autodeterminación es un derecho humano fundamental incluido en los pactos Internacionales de la ONU.³³

El derecho a la libre determinación es igual para todos los pueblos, por lo tanto, si se le limita, como sucede en el Convenio 169, se está considerando a los indígenas como "otro tipo de pueblos" o en palabras de Díaz-Polanco, como "pueblos de segunda clase". El derecho a la autodeterminación puede ser ejercido por un Estado, o por pueblos al interior de un Estado, pero sigue siendo el mismo derecho, y la manera en que se ejerza depende de los sujetos de este derecho ya que la autodeterminación es: "el derecho de pueblos y naciones a elegir libremente su

³² "A este respecto, en el artículo 1.3, se señala que 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'. Al hacer esta aclaración, incluida por presiones de gobiernos y empleadores, prácticamente se está privando a los pueblos indígenas del derecho a la libre determinación". Consuelo Sánchez, "Las demandas indígenas en América Latina y el derecho internacional", en Boletín de Antropología Americana, No. 26, IPGH, dic de 1992, p. 135.

³³ "El artículo 1 tanto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indica: 'Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y prevén asimismo su desarrollo económico, político, cultural y social', H. Díaz-Polanco, comp., Etnia y Nación ..., op. cit., p. 163.

régimen político, económico y cultural, incluida la formación de un Estado independiente y resolver todas las cuestiones relacionadas con su existencia".³⁴

1.3 Panorama de la cuestión étnico-nacional en América Latina.

Veremos ahora los avances generales que ha tenido la cuestión étnico-nacional, en cuanto a los hechos que han ido motivando la incipiente constitución de este último enfoque, y las condiciones reales de esta problemática que tendrá que ser resuelta si no por el autonomismo, sí por un enfoque que también defienda el derecho a la libre determinación.

En cuanto a los movimientos y luchas étnicas, encontramos que estas se han incrementado enormemente y en casi todos los países de América Latina. Lo más importante es que tales movimientos han replanteado sus objetivos: ya no solamente reclaman el respeto de sus culturas y sus derechos, sino que además tienen una vigorosa participación política con objetivos a nivel nacional. Al mismo tiempo, el movimiento indígena en América Latina ha tomado gran fuerza debido a que coincide con otros sectores sociales al pretender alcanzar transformaciones a escala nacional. Además responde, como es el caso de la lucha de otros sectores (mujeres, campesinos indígenas o no indígenas, etc.), a la mayor marginación de que han sido objeto en el neoliberalismo.

Encontramos aquí que la problemática étnico-nacional viene cruzándose con otra variable que potencia su revitalización y da a la lucha indígena una *carácter de urgencia, de prisa por encontrar una salida adecuada pronto*, para evitar que continúe haciendo estragos esa otra variable que es el neoliberalismo.

Para 1988 se calculaba que la población indígena en América Latina era de casi 40 millones de habitantes. En los países de Ecuador, Bolivia, Perú y Guatemala la población indígena constituye más del 40% de la población; en Nicaragua, México, Honduras Chile y Panamá, constituyen entre el 5 y el 20% de la población total.³⁵

³⁴ Gilberto López y Rivas, "El derecho a la autodeterminación de pueblos y naciones", en *Memoria*, No. 78, CEMOS, Junio de 1995, p. 32.

³⁵Diego Iturralde, "Naciones Indígenas y Estados nacionales en América Latina hacia el año 2000", en *Etnia y Nación... op. cit.*, p. 117.

En México, según algunos especialistas, el 14% de la población es indígena (12 millones).³⁶ La mayor parte de ella (el 93% de la población indígena), se concentra en entidades ubicadas en las regiones Centro, Sur y Sureste del país. De acuerdo a informes oficiales (Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL), 9 millones de indios viven en extrema pobreza, y en general, según la Secretaría de Salud, la población indígena vive en condiciones más precarias que el resto de la población. Ello se refleja en un alto índice de analfabetismo: 38.4% entre los mayores de 15 años contra 12.4% a nivel nacional. La tasa de participación económica es baja: alcanza niveles inferiores a 30% en 56 municipios representativos. Las condiciones sanitarias de las viviendas son sumamente precarias y adversas para la salud: 61.8% tiene piso de tierra, 61.9% carece de agua entubada y 83.3% de drenaje.³⁷

En Nicaragua, existen un total de 220,000 indígenas o integrantes de minorías étnicas. Al menos, el 45% habita en la región Pacífico-Centro-Norte del país ; no se incluyen a los que de manera creciente se instalan en Managua y otras poblaciones de características más urbanas.³⁸

Los datos estadísticos con los que se cuenta hasta ahora no alcanzan a reflejar la dimensión numérica real de los pueblos indígenas, ya que, salvo algunas excepciones, en la mayoría de los casos, las "cifras oficiales" se obtienen utilizando un sólo indicador : hablante de lengua indígena ; este presenta serias limitaciones, ya que no toma en cuenta a aquellos que ya no hablan o que prefieren ocultar su lengua pero siguen considerándose indígenas, reproducen colectivamente su organización social, política, cultural, etc. Otro factor que no se toma en cuenta es la migración que, ya sea temporal o definitiva, influye también en las resultados estadísticos.

³⁶ Sin embargo, según el Censo Nacional de Población de 1990 la población mayor de 5 años y hablante de lenguas indígenas constituye el 7.5% de la población total de México. Ver Luz María Valdés, *Los indios en los censos de población*, UNAM, México, 1995, 274 p.p. De acuerdo al "Censo de Población y Vivienda 1995 de los Estados Unidos Mexicanos" realizado también por el INEGI, "el volumen total de la población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena asciende a 5'483,555 personas, que representa 7% del total de ese grupo de edad. Esta cifra es superior a la población de Honduras, Dinamarca o Paraguay. Si al volumen de hablantes de lengua indígena se le incorpora a todos los niños menores de 4 años, que habitan en un hogar donde el jefe o el cónyuge habla alguna lengua indígena, entonces se incrementa la población indicada anteriormente en más de 1 millón de personas, llegando a una cifra total de 6.6 millones. En tan sólo cinco entidades reside el 64% de la población hablante de lengua indígena: Oaxaca concentra 19%; Chiapas 14%; Veracruz 11%; y Yucatán y Puebla 10% cada uno. Esta distribución es prácticamente igual a la que se tenía en 1990. Las lenguas indígenas más habladas en la República Mexicana son: el Náhuatl con 26% del total de hablantes de lengua indígena; le sigue el Maya que alcanza 15%; el Zapoteco con 8%; el Mixteco con 7% y el Otomí con 5%. Por sí solos estos grupos representan el 61% del total, lo que indica una mayor concentración que en 1990, donde la proporción que agrupaban era del 56%".

³⁷ América Indígena, Vol. LIV, No. 4 Oct-Dic, 1994, p. 321.

³⁸ América Indígena, Vol. III, No. 1-2 Ene-jun, 1993, p. 298.

Sin embargo podemos decir que, las regiones con mayor población indígena han generado movimientos muy activos y hasta beligerantes, y han provocado respuestas gubernamentales que tienden al reconocimiento de la importancia nacional de estos pueblos. Aquí se encuentran los movimientos más desarrollados, ya que se organizan a nivel nacional, como es el caso de Ecuador, Guatemala y Perú; existen movimientos que buscan la unidad de las etnias como en México, Panamá y Colombia. En el caso de Brasil y Nicaragua, los pueblos indígenas han constituido más que movimientos nacionales y han sido capaces, según Diego Iturralde, de intervenir en procesos externos a ellos mismos.

País	Población total	Población indígena	% Población indígena
Argentina	33,900,000	372,996	1.10
Belice	200,000	27,300	13.65
Bolivia	8,200,000	4,142,187	50.51
Brasil	155,300,000	254,453	0.16
Canadá	29,100,000	1,045,885	3.59
Chile	14,000,000	989,745	7.06
Colombia	35,600,000	620,052	1.74
Costa Rica	3,200,000	24,300	0.75
Ecuador	10,600,000	2,634,494	24.85
El Salvador	5,200,000	88,000	1.69
E.U.A.	260,800,000	1,959,234	0.75
Guatemala	10,300,000	4,945,511	48.01
G. Francesa	104,000	4,100	3.94
Guyana	806,000	45,500	5.64
Honduras	5,300,000	630,000	11.88
México	81,249,645	8,701,688	10.70
Nicaragua	4,300,000	326,600	7.59
Panamá	2,500,000	194,719	7.78
Paraguay	4,800,000	94,456	1.96
Perú	22,900,000	8,793,295	38.39
Surinam	437,000	14,600	33.34
Venezuela	21,300,000	315,815	1.48
Total	710,096,645	36,224,930	5.10

Fuente: Matos, J.M. 1993.³⁹

³⁹ Matos, J.M. 1993. Población y grupos étnicos de América. América Indígena. Vol LIII N°4:155-234. Instituto Indigenista Interamericano, en <http://www.conabio.gob.mx/biodiversidad/pob.htm>

La lucha y movimientos indígenas adquieren diversas formas y se encuentran en distintos niveles de acuerdo a : las características específicas de cada nación, a la postura de los gobiernos ante la mayor y nueva participación étnica, así como de la sociedad en general y el nivel de elaboración conceptual por parte de los grupos étnicos. Las luchas étnicas, conservan una tendencia común: "la búsqueda de una nueva articulación con procesos políticos que van más allá de los ámbitos comunal y regional (formas de lucha multiétnicas)".⁴⁰

La misma superación de la perspectiva indigenista evidencia que, al mismo tiempo que prevalece la tendencia a ignorar esta problemática, se han abierto mayores espacios de discusión y existe un fuerte reclamo por dar una nueva visión del problema. Los indígenas, en su mayoría, han rechazado la única salida que los Estados nacionales les han ofrecido. Algunos han luchado por el reconocimiento de sus derechos a pesar del genocidio del que han sido objeto y, otros más, cuestionan el orden político, social, cultural y económico de los Estados nacionales centralistas y excluyentes.

Por su parte, los gobiernos latinoamericanos se han visto obligados a responder, y lo han hecho en mayor o menor medida de acuerdo a la presión que ejercen los grupos étnicos. Lo más común han sido las enmiendas constitucionales y el reconocimiento de los derechos indígenas, aunque de manera más bien fragmentaria y circunstancial. Sin embargo, los cambios constitucionales han sido producto de luchas sociales, del esfuerzo y de la organización indígena. A continuación veremos este proceso.

1.4 Experiencias latinoamericanas de lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas.

Con una mayor o menor organización, y un desarrollo más o menos elaborado de sus reivindicaciones, según regiones y países, las etnias luchan por el reconocimiento de sus derechos; pasando por la puesta en práctica un régimen autonómico (Nicaragua), movimientos a escala regional y nacional (México, Ecuador), hasta los primeros intentos por convertir el orgullo étnico en

⁴⁰H. Díaz-Polanco, *Autonomía Regional...op.cit.*, p. 112.

metas claras y organización eficiente. No ha sido una resistencia pasiva, y se ha dado en toda América Latina.

En Brasil, las dos últimas décadas marcan la emergencia del movimiento indígena en defensa de su territorio, sus recursos naturales, sus costumbres y su existencia misma como pueblos. Se trata de una lucha por la autodeterminación. Los principales temas que aglutinan ideológicamente al movimiento son el cuestionamiento a la noción de integración enarbolada por el Estado y un replanteamiento de la identidad india.

Su lucha cobró su máxima expresión durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente (instalada en 1987), gracias a las precedentes Asambleas Indígenas, y la conformación de una coordinación indígena a nivel nacional. El tema de los derechos indígenas fue uno de los más relevantes porque tocó puntos de interés económico y militar, revelando así la dimensión nacional de la cuestión étnica; aunque, la demanda de un Estado multiétnico no prosperó ante el argumento de que ello rompería la unidad nacional.⁴¹ Sin embargo, la nueva Constitución de 1988 es un gran avance con respecto a la situación anterior.

En Guatemala, los grupos étnicos participaron en el movimiento revolucionario que pretendió destruir las relaciones de dominación vigentes. Su participación se extendió durante toda la década de los sesenta. Se crearon cooperativas apoyadas por religiosos e integrantes de las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR). En los años setenta surgieron el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización de Pueblos en Armas (ORPA). Debido a la participación indígena que se manifestó desde un principio en estas organizaciones, no es de extrañar que éstas últimas, tuvieran presente tal problemática con la elaboración de documentos e informes. La ORPA, incorporó a sus acciones argumentos antiracistas: el racismo sólo podía desaparecer a través de una lucha ideológica. El EGP, tenía una concepción más elaborada acerca del problema: reconocía que Guatemala es un país "multinacional" y que la Revolución debía dar una respuesta a la contradicción étnico-nacional creando "la nueva patria multinacional".⁴² En este siglo, Guatemala ha

⁴¹ Cf. Teresa Sierra, *La lucha por los derechos indígenas en el Brasil actual*, Edit. CIESAS, México, 1993, p 41.

⁴² Además, el EGP consideraba que "Lo que la nueva patria multinacional sí puede y debe lograr es que la cultura de los pueblos indígenas -lo que tiene de permanente, de válido, de valioso- deje de ser objeto de descomposición, distorsión y rebajamiento por las leyes

sido el primer país en América Latina en el que el indígena ha participado masivamente en movimientos revolucionarios, descontando la revolución mexicana.

Las décadas de los sesenta y setenta, fueron las de más violencia y represión. Sin embargo, en los ochenta hubo un florecimiento de la lucha desde lo más oscuro (se creó el Grupo de Apoyo Mutuo y otras ONG's). Continuó la represión hacia la población indígena ya que el gobierno ha visto amenazados sus intereses por la participación de los indios en luchas con metas nacionales. Pero a pesar de ello, las organizaciones revolucionarias y la insurgencia indígena, agrupadas en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se mantuvieron hasta principios de los noventa. Hacia finales de los ochenta, comenzó a plantearse la necesidad de la participación de los grupos étnicos en la vida sociocultural y política del país, además de la necesidad de transformar los patrones nacionales para hacer posible esa participación plural.⁴³

Guatemala es un país con una tradición genocida frente a los pueblos indígenas. Sin embargo, el movimiento revolucionario ha sido muchas veces un impulso para la lucha indígena y otras ha sido una limitante. En 1982, en la Proclama que anunciara la constitución de la URNG, por primera vez en la historia del país, la izquierda incorporó como uno de sus cinco puntos programáticos fundamentales que la revolución garantizaría la igualdad entre indígenas y ladinos, y terminaría con la opresión cultural y la discriminación. En 1985, los indígenas irrumpen en la lucha social en la guerra revolucionaria. La URNG tenía una base mayoritariamente indígena; sin embargo no estaban representados adecuadamente, ya que incluso no se manejaban propuestas sobre la problemática indígena hasta que indígenas organizados exigieron tanto a la URNG como al gobierno que incluyeran este tema en las pláticas de paz.

Con el convenio de ESQUIPULAS (con el que los procesos de paz quedan en manos centroamericanas), comienza a haber una mayor participación de indígenas y no indígenas.

Este convenio fue, en parte, el precursor de la Asamblea de la Sociedad Civil. En el contexto de las negociaciones de Paz entre la URNG y el gobierno, en las que se discutió entre otras cosas sobre Identidad y derechos de los pueblos indígenas, la participación civil aumenta: las

ciegas y deshumanizantes del capitalismo[...]" en Mario Payeras, Los pueblos indígenas y la revolución guatemalteca, Magna Terra editores, agosto de 1997, Guatemala, p. 86.

comunidades indígenas logran expulsar de sus territorios a los destacamentos militares que representaban el poder del Estado al interior de éstas y toman el control local del orden y la seguridad ⁴⁴

En Ecuador, el movimiento indígena tiene una proyección nacional (su organización propia es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE), establece sus propias estructuras regionales y nacionales, se relaciona con otros sectores sociales, y tiene en sí mismo una importante influencia en el ámbito político nacional. En 1990, tuvo lugar una significativa movilización india que provocó gran conmoción en el país, causando alarma en la esfera gubernamental y desconcierto en la mayoría de las organizaciones sociales y políticas. Las nacionalidades indias realizaron el "*Primer Levantamiento de los Pueblos Indígenas*" para protestar en contra de las políticas del gobierno y hacer escuchar sus propias demandas. A partir de ahí, en Ecuador, la cuestión étnico-nacional ocupó un lugar central en la discusión política nacional, evidenciándola como una cuestión todavía sin resolver; además, el movimiento indígena se mostró fuerte y organizado, y demostró ser una fuerza social de importancia nacional.⁴⁵

La cada vez más fortalecida CONAIE de Ecuador, ha venido ampliando las redes de solidaridad y los espacios legales a escala internacional de las comunidades amazónicas, en su juicio por indemnización contra la empresa petrolera Texaco, dado el visible y alto impacto ecocida de sus estrategias de explotación del petróleo.

Después de una serie de movilizaciones en todo el año de 1994, en octubre la CONAIE exigió al presidente Sixto Durán, entonces presidente, una reforma constitucional en la que quedarán garantizados los derechos indígenas. La principal reivindicación es el reconocimiento a la libre determinación, así como también, el reconocimiento de un Estado plurinacional en el que los pueblos indígenas no se sientan excluidos de la vida nacional y de la riqueza del país; además exigieron, la legitimación de sus autoridades.⁴⁶

⁴³H. Díaz-Polanco, *Autonomía regional... op. cit.*, p. 112-113.

⁴⁴Jorge Solares, "Guatemala", Seminario Permanente del Mundo Actual, organizado por El Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, Noviembre, 1996

⁴⁵H. Díaz-Polanco, *Autonomía regional...* p. 115.

⁴⁶*América Indígena*, Vol. LIV, No. 4, oct-dic 1994, p. 313

En Ecuador (1990), el conflicto rebasó los marcos regionales y puso la cuestión de la tierra y la territorialidad en la agenda política.⁴⁷ En una situación "interminable", común a toda Latinoamérica, los indígenas ecuatorianos vieron agotados los cauces legales y políticos, y realizaron acciones de desborde de ese orden excluyente que también negaba sus demandas. El gobierno trató de minimizar la fuerza del levantamiento y respondió con más represión; se atribuyó su origen a fuerzas extranjeras y surgieron organizaciones que asumieron la defensa de los terratenientes.

En el caso de México, existe un antecedente importante en cuanto a la lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas que se traduciría en una enmienda constitucional importante pero muy limitada (reforma al cuarto constitucional en 1992).

En Colombia existían dos frentes de lucha india, el que representaba la lucha legal y que tenía más de diez años (Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC); y el frente que estaba constituido por indígenas levantados en armas (organización india Comando Quintín Lame, y la coordinadora guerrillera Simón Bolívar).⁴⁸ En 1991, el movimiento indígena colombiano obligó a que se plasmaran los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho de éstos a la autonomía, en la Constitución colombiana.

En Perú, el movimiento indígena (comunidades campesinas) estuvo vinculado al Partido Comunista Peruano o Sendero Luminoso, como bases de apoyo. Tanto en el caso de Colombia como en el caso de Perú, los movimientos indígenas se han vinculado con otras organizaciones de carácter cívico o político militar con proyectos de transformación nacional.⁴⁹

En una escala latinoamericana, la lucha por el reconocimiento de los derechos indígenas tiene uno de sus momentos cumbre en el Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, celebrado del 17 al 21 de julio de 1990 en Quito, con la participación de la mayoría de las organizaciones indias del continente. Se emitió una declaración final, la "Declaración de Quito", en

⁴⁷El monopolio agrario por parte de los terratenientes evidenciaba que un 50% de la tierra bajo su control y propiedad debía ser cuestionado como lo demandó la CONAIE, ya que un 22% de esa superficie estaba abandonada y un 28 % se dedicaba al ganado; además, este monopolio se consolidó principalmente en base al despojo de tierras de las comunidades indígenas." Ricardo Melgar Bao, "Chiapas es Idoamérica", en *Memoria*, No. 65, CEMOS, Abril de 1994, p.22

⁴⁸ H. Díaz-Polanco, *Autonomía regional*, op. cit., p. 114.

⁴⁹Ibid.

la que exigieron respeto a su derecho a la vida, a la tierra, a la libre organización y expresión de su cultura y el cese a la represión; también advirtieron, que no son suficientes las políticas integracionistas y que es necesaria una transformación integral y a fondo del Estado y la sociedad nacional, es decir, la creación de nuevas naciones.⁵⁰

Otro de los avances significativos de la lucha indígena (a nivel internacional) por el reconocimiento de sus derechos es la elaboración del *Convenio 169 de la OIT*. Este convenio debe verse como producto de los cambios teórico-políticos en la cuestión étnico-nacional, y sobre todo del fortalecimiento de la lucha y organización indígenas. Constituye un paso más en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales; pero sobre todo, responde a una de las reivindicaciones más reiteradas: abandonar la postura integracionista que pregonaba el *Convenio 107*, su antecesor inmediato. Todo ello, a pesar de las limitaciones que mencionamos.

Sin embargo, el *Convenio* no ha corrido con buena fortuna, ya que en América Latina sólo siete países lo han ratificado: México (1990), Bolivia (1991), Colombia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), y Guatemala (1996).⁵¹ Además no se ha cumplido adecuadamente con lo que estipula. Por ejemplo, en México, la reforma al art. 27, que afecta directamente a los indígenas, no fue precedida por un referéndum o consulta de estas comunidades, siendo obligación del gobierno mexicano según lo estipula el art. 6º del *Convenio 169*. Esta situación es aún más alarmante, porque el movimiento indio en México no tiene todavía la suficiente fuerza para exigir al gobierno mexicano el cumplimiento de sus compromisos internacionales.

Se ha presentado sólo un caso relevante y exitoso en el que los pueblos indios han utilizado el *Convenio 169* para defender sus tierras y sus recursos naturales; éste fue el caso de la lucha del Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas. Los pueblos así organizados, se opusieron a la construcción de una presa hidroeléctrica en San Juan Tetelcingo, que de haberse construido, hubiera ocasionado graves daños a la naturaleza y borrado del mapa tierras del pueblo nahua de guerrero: "sin nuestras tierras perderíamos todo lo que nos identifica como los nahuas del Alto

⁵⁰Cf. Consuelo Sánchez, "Elementos conceptuales...", *op. cit.*, p. 130.

⁵¹Magdalena Gómez, *Derechos Indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, Edit. INI, México, 1995, p. 25 Según Jorge Solares (*op. cit.*) Guatemala también lo ha ratificado. La ratificación más reciente ha sido por parte de Ecuador en abril de 1998.

Balsas, sin ellas no tiene razón de ser toda nuestra cultura y nuestra vida, que está basada en el respeto a ella, por los beneficios que recibimos de ella, que nos hace amarla y cuidarla".⁵²

Uno de los organismos que más retos ha representado para la lucha indígena ha sido la ONU. En este organismo el trato a los derechos de estos grupos es indirecto ; se habla de minorías o se hace referencia a sus derechos (a defender sus tierras, conservar su cultura y organización social, etc.) sin considerarlos de carácter obligatorio para los Estados miembros. Hasta 1994, la *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas* de la ONU, todavía se presentaba como un proyecto de Declaración.

En la Organización de Estados Americanos (OEA), se ha trabajado también un documento al respecto, *Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Éste documento ha tenido un mayor impulso ya que sus implicaciones están por debajo del borrador emitido por la ONU.

1.5 Cambios Constitucionales emanados de esas experiencias.

El Estado nacional en América Latina ha manejado un conjunto de normas que determinan la situación de la población indígena y han permitido, en su caso, la perpetuación de su discriminación y dominación. La estructura socioeconómica subdesarrollada y el Estado autoritario al interior y sumiso a los intereses externos, han perpetuado la desigualdad socioeconómica y sociocultural. No obstante sus compromisos internacionales no garantizan los derechos humanos fundamentales y mantienen en la marginación a grupos como los indígenas. Sólo en años recientes, se ha dado un cambio paulatino en algunas legislaciones.

El sistema jurídico por lo general ha homogeneizado e impuesto el criterio monoétnico de escaso respeto al pluralismo jurídico y a la diversidad cultural. El Estado ha impuesto "su" derecho nacional, sin considerar las categorías particulares de las comunidades indígenas. Estado y

⁵² Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas y Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, *Alto Balsas : pueblos nahuas en la lucha por la autonomía, desarrollo y defensa de nuestra cultura y territorio*, México, 1996, p. 18

derecho han asumido una complicidad estructural en el tratamiento y la normatividad de las etnias indígenas.⁵³

La mayoría de las constituciones que se refieren a los derechos étnicos, lo hacen de una manera vaga; la generalización existente en los textos constitucionales ha permitido que su instrumentación no sea la adecuada. Por mucho tiempo, cuando se hacía referencia a la necesidad de reconocer condiciones especiales para los grupos étnicos, se planteaba el argumento de que, en los Estados modernos, todos los ciudadanos tienen los mismos derechos. Pero esto no resolvía el problema, ya que *la diferenciación étnica implica rasgos que no son contemplados por los derechos otorgados a los ciudadanos*. Por ello, es muy significativo que ahora se incluyan leyes que reconocen esta diferenciación. Esto sólo ha sido posible por la vía de la lucha social; en este caso, *por las demandas indígenas de reconocimiento a sus derechos y particularidades*. Los movimientos étnicos son los que han ido generando las bases de la legislación indígena, a partir de la discusión y la coherencia que han ido dando a sus demandas.

Las constituciones políticas adoptan el principio de igualdad ante la ley para todos, la no discriminación por razones de raza, nacionalidad, religión o sexo, y se manifiestan, por lo menos formalmente por el respeto absoluto a los derechos humanos individuales. Algunas legislaciones son avanzadas al referirse a derechos sociales y culturales, pero la mayoría de las constituciones en América Latina no reconocen siquiera la existencia de poblaciones indígenas. Las excepciones son Brasil, Perú, Nicaragua y Guatemala (desde 1986), y México desde 1992.

Los pueblos indios se han convertido en nuevos sujetos políticos y jurídicos en el derecho nacional e internacional. Han desarrollado una enérgica lucha, en los últimos veinte años, y han logrado inaugurar un proceso progresivo de incorporación de sus derechos a la agenda internacional. Paralelamente a ello, se ha abierto una tendencia hacia el reconocimiento constitucional de sus derechos en los países latinoamericanos, en los últimos quince años. Los cambios constitucionales en este sentido han sido muy significativos. En Nicaragua, Panamá, Costa Rica, Perú, Paraguay, Argentina, Brasil, Bolivia, Guatemala, Colombia y México, entre otros, se han introducido modificaciones para reconocer los derechos indígenas.

⁵³ Cf. Rodolfo Stavenhagen, *Derecho Indígena y Derechos*, op. cit., p. 47.

En Brasil, indígenas y organizaciones no gubernamentales, participaron directamente en la elaboración de la nueva Constitución en 1988 ; gracias a ello, quedaron plasmados algunos de sus derechos fundamentales : “organización social, costumbres, lenguas, derechos originarios sobre las tierras que ocupaban tradicionalmente, y otros artículos que ofrecen mayor protección jurídico-política a las comunidades”.⁵⁴

Entre las principales conquistas se encuentran: la supresión de la política indigenista, el reconocimiento del derecho originario de los indios a su territorio, el reconocimiento de sus propias formas de organización social, el otorgamiento de personalidad jurídica a sus comunidades y organizaciones, el derecho al usufructo exclusivo de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y de los lagos (el subsuelo queda a disposición del Congreso), los indios pueden ser removidos de sus tierras sólo en el caso de catástrofe o epidemia que ponga en peligro su existencia y siempre que se haga un referéndum y por último, se garantiza el derecho a una educación que respete sus culturas y lenguas.⁵⁵

El movimiento indígena en Chile, logró que se revisara la legislación del país en lo que toca a temas centrales que le atañen, como la cuestión de sus territorios y la autogestión. En el contexto de las elecciones de 1989, las organizaciones indígenas decidieron llevar sus planteamientos a los partidos opositores agrupados en la Concertación de Partidos por la Democracia. Ese mismo año, dicha Concertación elaboró una propuesta de gobierno para los pueblos indígenas en donde asumía los planteamientos acerca de la necesidad de una nueva relación entre pueblos indígenas y el Estado a través de su reconocimiento jurídico constitucional y la protección de sus derechos fundamentales. También, suscribieron un Acta Compromiso con el candidato presidencial de la Concertación, Patricio Aylwin, en la que éste último se obligaba a promover el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y a crear una Comisión Especial de Pueblos Indígenas, con la participación de los distintos pueblos, para estudiar una nueva legislación sobre la materia.⁵⁶

⁵⁴Cf. H. Díaz-Polanco, *Autonomía Regional... op. cit.*, p. 116.

⁵⁵ Teresa Sierra, *op. cit.*

⁵⁶ José Alwyn, "Nueva legislación indígena : avances hacia una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas de Chile", en *Anuario Indigenista*, vol. XXXII, 1993, p. 13.

Una vez que culminó la dictadura militar, al salir electo Patricio Alwyn, se conformó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) con la participación efectiva de los pueblos indígenas (1990). La comisión debía elaborar los fundamentos de una nueva ley indígena que permitieran la mayor participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida social, política y económica de la sociedad, reconociendo su especificidad y autonomía.

Estaba conformada por diez representantes indígenas elegidos por sus organizaciones, diez representantes de las instancias gubernamentales en materia indígena, un director y un subdirector nombrados por el presidente de la República. Se dice que a través de los seis representantes mapuches, dos aimara, un atacameño y uno de las organizaciones urbanas de Santiago de Chile, participaron casi la totalidad de las organizaciones indígenas del país "a excepción de una organización mapuche, el Consejo de Todas las Tierras, cuya demanda se enfoca al establecimiento de una autonomía política territorial".⁵⁷

La CEPI elaboró un proyecto de ley con la participación de las organizaciones indígenas, y además, según se dice, "debatido posteriormente en las comunidades indígenas del país y enriquecido en un Congreso Nacional de Pueblos Indígenas [Temuco, 1991]". Este proyecto, fue enviado al parlamento al mismo tiempo que el gobierno presentaba un proyecto de reforma constitucional que "reconocía la existencia de los pueblos indígenas y el deber del Estado de protegerlos y ampararlos" (1991). Gracias a la presión de las organizaciones indígenas, el proyecto de ley elaborado por el CEPI fue aprobado en 1993, con algunas modificaciones como la exclusión del término pueblo.

Entre los puntos más importantes incluidos en esta ley están: el reconocimiento de los indígenas y del deber del Estado a respetar, proteger y promover su desarrollo y sus culturas, el reconocimiento de las tierras indígenas (aquellas que ocupan en propiedad o en posesión), la obligación del Estado de escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas en materia de asuntos indígenas, y el establecimiento de una Corporación Nacional de Desarrollo

⁵⁷ *Ibid.*, p. 21

Indígena (CONADI) encargada de implementar las políticas del Estado dirigidas a los indígenas, e integrada por ocho representantes indígenas "designados" por el presidente de la República.¹

En México, el proceso de cambios constitucionales en ese sentido, ha sido muy limitado y refleja una contradicción existente entre la política internacional y la interna. El nuevo artículo 4º constitucional (1992), reconoce formalmente el carácter pluricultural del Estado mexicano pero, en la realidad, este supuesto reconocimiento se enfrenta con artículos como el 27 que niega la posibilidad de reconstruir o crear una nueva territorialidad de los pueblos indios, elemento esencial de su especificidad étnica. El art. cuarto ha operado más bien en el nivel de la retórica, y no se ha traducido en un cambio de trascendencia en la relación del Estado con los indígenas.

Paradójicamente, de acuerdo al Instituto Nacional Indigenista, tanto el artículo cuarto, como el 27, son parte de las diversas modificaciones que se han efectuado a la legislación nacional a raíz de la ratificación del Convenio 169 (1989), todo ello sin la participación de los directamente afectados

En Guatemala, el gobierno (1996), ha ratificado después de pasar por muchos obstáculos el Convenio 169 de la OIT; se dijo que no había contradicción alguna con la Constitución de 1985. Este logro se debe, como hemos visto, a la lucha constante de los indígenas guatemaltecos Pero con los Acuerdos entre la URNG y el gobierno (firmados en marzo y mayo de 1995), y con la firma de la paz (diciembre de 1996) se avizoran cambios a la Constitución de 1985, falta ver en que sentido serán estos, si tomaran en cuenta las propuesta hechas por la Asamblea de la Sociedad Civil, o si serán un retroceso.

¹ *ibid.*, p. 17-18.

II. Planteamientos de autonomía en América Latina.

En el presente capítulo, veremos si las características de los Estados nacionales latinoamericanos señaladas en el capítulo anterior, determinan o dan razón a que algunos pueblos indígenas hayan generado la demanda de autonomía, así como las condiciones actuales que también han influido en ello.

Abordaremos, la situación general en que se encuentra actualmente la demanda de autonomía, en qué países se habla de ella, qué grupos y organizaciones indígenas, qué organismos internacionales, y qué diferencias conceptuales hay en cada caso.

Señalaremos los hechos más relevantes que, sobre todo a partir de la coyuntura de 1992, han dado pie a que los grupos étnicos demanden autonomía, ya que hemos visto el desarrollo de esta problemática en cuanto a la posición de los Estados latinoamericanos y los logros alcanzados por los pueblos indígenas en los que no se hacía referencia a todos los elementos que componen la autonomía, lo que haremos ahora. Nos interesa abordar aquí los cambios aún más significativos en la relación entre los pueblos indios y los Estados nacionales.

Mostraremos que en América Latina el planteamiento de la autonomía no surge de un día para otro, y que aunque los antecedentes originarios los podemos encontrar en el proceso de conformación y en las características de los Estados nacionales, los planteamientos, las formas de lucha, y la propia realidad interna de estos grupos han ido transformándose, así como las políticas correspondientes de los Estados nacionales y los contextos sociopolíticos. La demanda de autonomía es producto de la decisión y lucha de los pueblos indígenas por permanecer como entidades colectivas con sus propias características socioculturales. Pero además, intentamos demostrar que en la actualidad, la demanda es generada por grupos sociales contemporáneos, lo que implica que se tiene una noción de autonomía que no puede encontrarse tal cual en antecedentes remotos, aunque sí algunos elementos.

El segundo apartado es un acercamiento general e histórico al proceso autonómico en Nicaragua, siendo el primer caso en el que se reconoció legalmente a la autonomía y en el que, aunque limitadamente, se ha llevado a cabo. Aquí analizamos la manera en que el desarrollo histórico de la Costa Atlántica influyó en la conformación de la demanda autonómica expresada durante el gobierno sandinista. Son muchos los autores que han revisado con detenimiento la historia de ésta región, pero aquí sólo haremos referencia a los hechos más significativos para los objetivos del estudio. Se hace una revisión histórica con el fin de dejar claro que la autonomía surge de complejos procesos. También, analizaremos el caso ecuatoriano y los obstáculos que enfrenta actualmente la autonomía en Nicaragua.

En la última parte, se presenta una revisión histórica y actual del segundo caso en importancia en cuanto al avance real en el reconocimiento y puesta en práctica de la autonomía: Colombia, el segundo país en el que se ha reconocido constitucionalmente la autonomía.

2.1 La demanda de autonomía en América Latina: perspectiva actual.

La autonomía es una demanda que se transforma a la par del movimiento indígena: el tipo de demandas y su nivel de claridad dependen de la fuerza de la identidad étnica y las condiciones socioeconómicas tanto del grupo étnico como del resto de la población, así como de las condiciones sociopolíticas existentes en cuanto a la lucha por la democracia y el compromiso nacional con el reconocimiento de la pluralidad. Pero no existe una relación directa entre la existencia de un país más o menos democrático y la lucha por la autonomía; es decir, cuando hablamos de determinado país como el caso de Ecuador en el que los indígenas tienen una organización a nivel nacional y han demandado autonomía, no se presume que sea un país democrático, y no lo podríamos decir cuando, por ejemplo, tres millones de indígenas y mestizos dedicados a la agricultura poseen el cuatro por ciento de la superficie agraria y el resto es propiedad de terratenientes.¹ Lo que

¹ Ricardo Melgar Bao. "Chiapas es Indoamérica", en *Memoria*, núm. 65, CEMOS, México, abril de 1994, p. 22.

queremos señalar es que dichos factores determinarán las características jurídico-políticas del régimen autonómico, las condiciones y niveles de lucha.²

Varios años y acontecimientos tuvieron que ocurrir para que la demanda de autodeterminación de los pueblos indios fuera vista por algunos sectores sociales como una demanda justa, y concebida por los indígenas como una demanda realizable a través de la autonomía. Entre dichos acontecimientos podemos mencionar el fortalecimiento del movimiento indio y los avances en materia de derecho internacional.

Buena parte del movimiento indígena se mueve ahora bajo una dinámica propia, sin necesidad de estar auspiciada (y cooptada) por instituciones indigenistas³; ha tenido la capacidad de generar un debate acerca de las estructuras de los Estados nacionales y ha alcanzado distintos niveles de solidaridad con de otros sectores sociales. La lucha de los pueblos indios de Nicaragua, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá, Chile, Brasil y Canadá, entre otros, han ocupado un lugar relevante en los medios de comunicación, y han logrado sentar las bases en el derecho internacional para un replanteamiento de la problemática étnico-nacional.

La autonomía, en términos generales, es la manera en que los pueblos indígenas (y cualquier otro pueblo) pueden ejercer el derecho a la libre determinación. La autonomía es una de las formas posibles de ejercer dicho derecho : los pueblos pueden optar por conformar un Estado independiente y soberano o ejercer este derecho dentro del Estado nacional al que pertenecen.⁴ No se trata de dos derechos de autodeterminación distintos, sino de dos maneras posibles de ejercerlo ; en todos los casos, la libre determinación implica la libre elección de régimen político, económico y cultural de los pueblos y naciones. ⁵

El derecho a la libre determinación tiene fundamentos jurídicos reconocidos internacionalmente. Entre otros documentos se encuentran, el *Pacto Internacional de Derechos*

² Cf. Héctor Díaz-Polanco, *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Ed. Siglo XXI y UNAM, México, 1991, p. 151

³ Aunque varios son los casos de organizaciones indígenas y/o comunidades que se encuentran ligadas a organizaciones no gubernamentales, en especial aquellas vinculadas con grupos religiosos.

⁴ También puede ejercerse éste derecho mediante la federación o confederación.

⁵ C.f. Gilberto López y Rivas "El derecho a la autodeterminación de pueblos y naciones", en *Memoria*, núm. 78, CEMOS, México, junio 1995, p. 32.

Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos ; en ambos se establece que :

“1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales[...]" (art. 1).

El derecho de autodeterminación, supone la capacidad de todo pueblo de decidir de que manera habrá de organizar su forma de vida en todos los aspectos. Mucho se ha discutido acerca de la significación del término “pueblo”, y es que se trata de un concepto tan amplio, en el que pueden incluirse tanto naciones como etnias, y cuyas implicaciones pueden perjudicar ciertos intereses. Un “pueblo” toma forma en la medida en que se autoadscribe como tal ; se trata también de una forma identitaria no excluyente, es decir, que no por pertenecer a un pueblo determinado, no se puede pertenecer a otro pueblo o a otro grupo identitario; pero sobre todo, se trata de un término que contiene atribuciones jurídico-políticas, ya que con él se identifica a un sujeto de derecho.

¿Por qué, actualmente, los indígenas plantean autonomía y no independencia ? En primer lugar, por que dichos grupos, en la mayoría de los casos, se consideran además de indígenas, nicaragüenses, mexicanos, ecuatorianos, etc., es decir, tienen ambas identidades o sentidos de pertenencia tanto a su grupo étnico como a la nación. Segundo, por que a pesar de identificarse con su respectiva nacionalidad no han tomado parte en el desarrollo nacional, han sido marginados en todos los ámbitos, por lo que demandan un espacio en el desarrollo nacional sin que para ello sea necesario perder sus identidad étnica, en otras palabras, reclaman ser reconocidos como pueblos.

Y tercero, por que la autonomía no es sólo una alternativa jurídico-política, sino también económico - social, es decir, los indígenas buscan remediar también las condiciones de pobreza y pobreza extrema, frente a lo cual, independizarse acarrearía más problemas si no es que la extinción de éstos pueblos.

La necesidad de pertenecer realmente a sus respectivos Estados nacionales se expresa en la necesidad de establecer una nueva relación con los Estados nacionales. Y éste es el punto

principal . ser reconocidos como pueblos, con todas las atribuciones del término, y como partes integrantes de la nación ; o en otras palabras, *establecer una relación nueva y democrática entre los indígenas y el Estado nacional.*

Pero en la mayoría de los casos, los indígenas no exigen directamente ser parte del Estado nacional, éste es el nivel más abstracto que puede alcanzar la definición de autonomía. Esta demanda es producto de procesos históricos y de condiciones sociales específicas, y rara vez se encuentra así planteada en los documentos o manifiestos de las distintas organizaciones. En casos avanzados o no en cuanto a la demanda de autonomía, que veremos adelante, se exige el reconocimiento de la pluriétnicidad de los Estados (Ecuador, Brasil) ; es decir, el reconocimiento de la existencia de las etnias en los Estados nacionales, y en algunos casos, ésta demanda toma forma política en la demanda de autonomía.

Ello se debe a que los indígenas tienen distintas formas de expresar lo que es autonomía, sobre todo en cuanto a la conceptualización teórica. Algunas organizaciones indígenas plantean una nueva relación con el Estado y con la sociedad nacional y consideran que la forma de lograrlo, la única hasta ahora, es la autonomía y de ahí desglosan sus elementos de manera articulada. Pero la mayoría de las organizaciones, la conciben como una forma de articular sus demandas específicas o también, como demandas específicas pero no articuladas

Se trata de distintas formas de construcción de la demanda autonómica, de lo más abstracto a lo más concreto o al revés dependiendo de las condiciones sociopolíticas de cada país. De cualquier forma, las demandas así planteadas son demandas autonómicas. Podemos decir que la demanda de autonomía puede verse desde dos perspectivas : la teórica y la perspectiva de las organizaciones indígenas, ya que aún cuando la autonomía sea concebida como una construcción conceptual que abarque algunas (o todas) sus implicaciones teórico-políticas, como una suma de demandas articuladas, semiarticuladas o una demanda más, no deja de ser un mecanismo para ejercer la autodeterminación, ni pierde su significación teórico-política, aunque las organizaciones o los grupos indígenas no le den ese nombre y ni siquiera la conciben como la demanda central.

En concreto, las demandas específicas que articuladas constituyen el contenido jurídico-político de la autonomía son : decidir por ellos mismos en todos los asuntos que les afecten, ejercer

sus propias formas de gobierno, de organización sociocultural y económica (autogobierno); es decir, tener facultades y competencias en los distintos ámbitos; y el reconocimiento de sus territorios (espacios físicos con atribuciones socio-políticas, en donde puedan realizar estas demandas). El territorio es un elemento constitutivo de la autonomía, porque es el espacio en el que los indígenas pueden ejercer sus derechos, donde pueden preservar su identidad. ⁶ Además, es entendido como un ámbito de jurisdicción en el que la forma de aplicar la justicia sería definida por ellos mismos, de acuerdo a las condiciones pluriétnicas y, aunque es poco común, monoétnicas.

De estos elementos se desprenden distintas demandas y derechos: el libre uso de la lengua respectiva, el derecho a una educación bicultural e intercultural, el derecho a desarrollar libremente sus formas de organización comunal, familiar, etc.; el derecho a la propiedad y usufructo de los territorios que tradicionalmente han ocupado, a participar en los programas y proyectos que les afecten directamente, el derecho a la representación proporcional en los órganos locales estatales y nacionales, el derecho a administrar los recursos que les asignen y el derecho a ejercer sus propias formas de hacer justicia, entre otros.

Como vemos, no existe una definición única sobre autonomía o un modelo a seguir, ésta es fruto de la movilización étnica en todo el continente y de las condiciones en las que se da. Ahora veremos las especificidades de esta demanda a nivel de organizaciones indígenas con el fin de conocer los niveles de construcción de la demanda que existe en Latinoamérica.

* _____

La discusión sobre la demanda de autonomía ha cobrado fuerza gracias a la vigencia de regímenes de autonomías en regiones indígenas de Nicaragua y otras experiencias autonómicas en regiones indígenas de Panamá, Costa Rica, Brasil, Colombia, Ecuador y Bolivia, entre otros, lo cual indica que los indígenas plantean que la autonomía es el camino correcto para ellos. ⁷

En la mayoría de los casos el término de autonomía, autogobierno y autodeterminación se manejan indistintamente en los discursos de las organizaciones indias, esto sucede hasta en los

⁶ En sus propias palabras: "la pérdida de una identidad, empieza por la pérdida de un territorio, y finalmente, cuando se pierde el último pedazo de territorio, termina casi por desaparecer[...] la defensa de nuestros territorios, es la defensa de nuestra propia vida". "Declaración CONIC-Temoaya, 1993", Ricardo Melgar Bao, op. cit., p. 24.

⁷ Cf. Araceli Burguete y Margarito Ruiz. "Hacia la autonomía de los pueblos indios", *Memoria*, núm. 42, CEMOS, México, mayo 1992, p.36.

casos más avanzados como en la lucha étnica del Ecuador.⁸ Sin embargo, la lucha tiene como objetivo general la libre determinación.

En 1990, durante el Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, celebrado en Quito, Ecuador, con la participación de un buen número de organizaciones indias de todo el continente, se hace referencia a la demanda de autonomía, y se le define como el derecho de los pueblos indios a *controlar sus territorios, aprovechar adecuadamente los recursos naturales y constituir autogobiernos.*⁹

Es a principios de los noventa, que comienzan a hacer referencia más clara a los contenidos o elementos de la autonomía, y de la forma en que se puede llevar a la práctica. Por ello la autonomía va adquiriendo una importancia política vital para la lucha indígena, lo cuál ocurre de manera desigual, algunos países tienen planteamientos y formas de lucha más avanzados que otros.

No es casualidad que la realización de los siguientes Encuentros Continentales de Pueblos Indios se hayan realizado en Guatemala y en Nicaragua, que junto con el Ecuador y Colombia, son de los casos más representativos de la cuestión autonómica.

Otro ejemplo de la importancia que ha adquirido la demanda autonómica en América Latina es la realización del II Simposio Internacional sobre Autonomía, realizado en Managua, Nicaragua en noviembre de 1991. En la declaración final del simposio, se afirma que "el proceso de autonomía significa un aporte invaluable a las luchas por el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indios y comunidades étnicas[...]" y es una alternativa democrática para lograr la unidad nacional en el marco del respeto a la diversidad cultural y la diferencia étnica.¹⁰

El debate sobre la demanda de autonomía puede darse en el contexto actual porque el movimiento indígena ha tenido un importante avance y está encaminado principalmente a conseguir los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales que reconozcan las demandas de libre

⁸Fredy Rivera, *Indios, Imaginario nacional y político en el Ecuador*, Tesis de Maestría, FLACSO, 1994, p. 66.

⁹En el pronunciamiento final (Declaración de Quito) los indígenas expresan: 'Ahora estamos plenamente conscientes de que nuestra liberación definitiva sólo puede expresarse como pleno ejercicio de nuestra autodeterminación'. La autodeterminación adquiere una forma concreta que es: la autonomía 'En ejercicio de nuestro derecho a la autodeterminación, los pueblos indios o indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales', H. Díaz-Polanco, *op. cit.*, p. 200.

¹⁰Declaración del II Simposio Internacional sobre Autonomía', en *Memoria*, núm. 38, CEMOS, México, enero 1992, p. 60-61.

determinación y el derecho a mantener su cultura e identidades propias. La autonomía requiere necesariamente de estos avances para poder llevarse a la práctica, aunque, en retroalimentación la discusión sobre autonomía es un impulso importante para alcanzar estas metas.

1992 es un año definitorio para el movimiento indígena a nivel latinoamericano (y mundial). La conmemoración del Quinto Centenario de la llegada de los españoles a América, la movilización indígena, su lucha y organización, evidenciaban una gran contradicción entre los parámetros que aun sostenían la mayoría de los gobiernos acerca de que los indios debían desaparecer y terminarían haciéndolo en un proceso "natural", y las demandas de respeto y reconocimiento de la diferencia étnica. Ése año resulta entonces, una afrenta y un obstáculo para los gobiernos -a pesar de que ya había habido llamadas de alerta como el caso de Ecuador en 1990-, porque se trataba de un periodo en el que venían afianzándose las pautas neoliberales. Por eso, la respuesta y movilización indígena tienen tal importancia ; se trata de un sector que presenta una movilización y organización aguerrida y que, además, promueve la solidaridad con otros sectores sociales.

Políticamente, las movilizaciones indígenas de ese año repercutieron en organismos internacionales como la ONU, y de cierta manera presionaron para que se produjera un ambiente propicio para la discusión y para que se escucharan los planteamientos indígenas como antes no ocurría.

Prueba de ello es que el Premio Nobel de la Paz en ese año es otorgado a Rigoberta Menchú, dirigente del pueblo maya en Guatemala, quién expresa claramente la importancia de éste año: "es la primera vez a nivel de los Estados nacionales, que se comienza a generar un cierto grado de entendimiento concreto de lo que implica asumir la diversidad cultural dentro de cada uno de nuestros países. Es la primera vez que se tiene una actitud de respeto a los miembros de los pueblos indios." ¹¹

El 10 de diciembre de 1992, la ONU declaró el año internacional de los pueblos indígenas como resultado del intenso trabajo de estos grupos que al mismo tiempo, planteaban la elaboración de una Declaración Universal de los derechos de los pueblos indígenas. En las discusiones

¹¹ Rigoberta Menchú. "Los pueblos indios en América Latina", en Pablo González Casanova y Marcos Roitman coords, Democracia y Estado Multiétnico en América Latina, UNAM, México, 1996, p.127.

internacionales y en la base de las demandas indígenas, se encontraba el derecho a la libre determinación. Al respecto, Rigoberta Menchú se preguntaba : “¿Es posible y aplicable el derecho a la libre determinación en los países de América? ¿Es aplicable el derecho de autonomía? ¿Será este derecho entendido por las clases dominantes y sectores privilegiados que detentan el poder? [...]todas estas preguntas deben ser consideradas si pensamos que las clases dominantes tendrán que readaptarse y también los pueblos indígenas”.¹²

Del 24 al 28 de mayo de 1993, en la población de Bokok en Chimaltenango, Guatemala, se llevó a cabo la Primera Cumbre Indígena, en la que dirigentes indígenas de todo el mundo se pronunciaron por la revisión de las instancias e instrumentos internacionales para que se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas. Rigoberta Menchú, quién convocó al evento, planteó el reclamo de los indígenas de decidir sobre la planificación del desarrollo en sus territorios, y que la diversidad y pluralidad que representan los pueblos indios no es un atentado contra la unidad de los Estados.¹³

En Octubre del mismo año, se realizó en México, la II Reunión Cumbre de los Pueblos Indígenas, en la que el pronunciamiento principal fue a favor de construir nuevas sociedades pluriétnicas y seguir pugnando por una legislación internacional que garantice el respeto de los derechos indígenas. En esa misma fecha, se realizó, también en México, en un centro ceremonial otomí (ñāñhu), el II Encuentro Continental de la Comisión de Organizaciones y Naciones Indígenas del Continente convocado por la Comisión Coordinadora de Organizaciones y Naciones Indígenas del Continente (CONIC).

En este encuentro uno de los principales planteamientos fue la lucha por la territorialidad indígena frente al neoliberalismo. También, ratificaron el acuerdo alcanzado en Quito sobre el señalamiento de la libre determinación como principal objetivo, advirtieron que el reconocimiento como pueblos ha tenido una interpretación limitada tanto en el Convenio 169 como en otros tratados, aunque señalaron que el proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indios, en la versión presentada en agosto de 1993, si asumía en su integridad el

¹² *Ibid.*, p. 132

¹³ “Noticias Indigenistas”, en *América Indígena*, vol. LIII, núm. 1-2, Ene Jun. 1993, p. 393.

reconocimiento de sus derechos como pueblos. En este documento, se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas (art. 3º) y se dice que la forma concreta de ejercer este derecho es la autonomía o el autogobierno (art. 41), cuando éste último es sólo una parte de la autonomía.¹⁴ En 1994 es presentada la versión más reciente de este proyecto y en ella se conserva la idea de que como todos los pueblos, los indígenas tienen el mismo derecho de autodeterminarse, en general, no tuvo ningún cambio importante.¹⁵

En diciembre de 1993 la ONU proclamó el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (diciembre de 1994 a el año 2003). Las acciones correspondientes serían planeadas conjuntamente con las poblaciones indígenas, y los objetivos primordiales serían el “fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud”.¹⁶

Es importante decir que todo lo logrado en el seno de la ONU (el Proyecto de Declaración Universal, etc.), se debió principalmente a la presencia de indígenas en el proceso, que aunque todavía es reducida ha crecido significativamente.¹⁷

La OEA dio a conocer, en septiembre de 1995, un borrador de consulta sobre el Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, con el fin de que los países miembros, organizaciones indígenas e interesadas, y expertos dieran sus puntos de vista y a partir de estos presentar una Declaración definitiva.¹⁸ Este documento tiene la misma limitación que el Convenio 169 que ya hemos señalado en el sentido de que no considera que los pueblos indígenas tengan los mismos derechos que otros pueblos. En el primer artículo, se dice que no debe interpretarse el término pueblos en el sentido que se le atañe en el derecho internacional, con lo que se limita el derecho de la libre determinación. También, considera erróneamente a la

¹⁴ Cf. Consuelo Sánchez, “Las demandas indígenas en América Latina” en P. González Casanova y Marcos Roitman, op. cit., p. 122.

¹⁵ “Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas”, ONU, Abril, 1994, en *América Indígena*, vol. LV1, núm. 3-4, Jul. Dic. 1996, p. 7-18.

¹⁶ “Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1994-2003)”, ONU, dic. 1993, *Ibid.*, p. 34.

¹⁷ Rigoberta Menchú relata que en 1982 cuando se crea el Grupo de trabajo sobre Poblaciones Indígenas en la ONU, sólo participaban 8 indígenas y en 1992, ya participaban 250 delegaciones indígenas. Rigoberta Menchú, op. cit., p. 134.

¹⁸ “Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas”, OEA, sept. 1995, *América Indígena*, vol. LVI, núm. 3-4, jul. Dic. 1996, p. 19-31.

autonomía y al autogobierno como un mismo derecho, como también sucede en la Declaración Universal.

Paradójicamente, estos años han resultado fatídicos para los pueblos indígenas, en el sentido de que se ejecutaron aún más medidas neoliberales que permitirían instrumentar tratados de libre comercio y/o estructuras económicas que posibilitaran la continuidad de los mandatos de los órganos financieros internacionales. A pesar de los avances logrados por los pueblos indígenas, todavía no puede decirse que estén en condiciones de enfrentar satisfactoriamente al neoliberalismo y sus efectos, se puede decir que el movimiento indio todavía no tiene la fuerza para ello, pero la lucha por la autonomía es un proceso a mediano y largo plazo.

La autonomía es una propuesta indígena que hace imperativo el reconocimiento del carácter pluriétnico y pluricultural de los Estados. Se presenta como una herramienta para resolver el conflicto étnico-nacional, no con la desaparición de estos grupos, sino reconociéndolos como parte del Estado ¹⁹

2.1.1. Ecuador.

Desde los años setenta, en Ecuador surgen organizaciones indígenas combativas como Ecuarrunari (que significa, "El despertar indígena del Ecuador", surgida en 1972). En su mayoría, las organizaciones luchaban por tierra, libertad y respeto a su cultura, y pretendían básicamente recuperar las tierras que les habían sido arrebatadas a lo largo de 500 años. Ecuarrunari, que abarca doce provincias de la sierra ecuatoriana, la Confederación Ecuatoriana de Amazonia (CONFENIAE) surgida en 1978 para defender sus territorios de la usurpación cometida por compañías transnacionales, y la más reciente Confederación Ecuatoriana de Guaya, conformaron la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986, abarcando así las tres regiones del país. Desde entonces, cada tres o seis meses se discutía la situación prevaleciente y los avances y dificultades de la organización. ²⁰

¹⁹C. I. H. Díaz-Polanco, op. cit., p. 150.

²⁰Ecuador. Tierra, cultura y libertad.* entrevista con Concepción Laguna, indígena quechua, en Ojarasca, núm. 14, 1992, p.52.

Luego de la conformación de la CONAIE, la lucha étnica comienza a tener mayor presencia. La CONAIE, elabora el "Mandato por la vida y los derechos de las Nacionalidades Indígenas" y envía una carta abierta al presidente de la república (1990). En junio del mismo año, el movimiento indígena paraliza al país por más de una semana en especial se hace referencia al secuestro de un contingente militar por parte de comuneros indígenas en la provincia del Chimborazo, acto simbólico que le valió a la CONAIE para ser considerada como el único órgano representativo de los indios ecuatorianos.

La demanda central en este momento fue la reforma al artículo primero de la Constitución para que se declarara al Ecuador como Estado plurinacional ²¹; pero al mismo tiempo, se demandaba la autonomía territorial para los grupos amazónicos, el cumplimiento del programa de educación bilingüe y la legalización de la medicina indígena. ²² Con la movilización de 1990, se obligó al gobierno a sostener un diálogo político, que al final resultó ser una farsa. Para el entonces líder de la CONAIE, Luis Macas, el gobierno no presentó respuestas positivas a las demandas planteadas, en los cinco meses que duró el diálogo. Para que este se realizara en igualdad de condiciones la, CONAIE pidió que se ejecutaran medidas de distensión como la retirada del cerco militar, la desmilitarización de las comunidades indígenas, la libertad de detenidos durante el levantamiento, etc. ²³ El gobierno se dedicó a presentarse a sí mismo como quién decidió por fin atender las demandas indígenas, por lo que debían estar agradecidos.

Es en este lapso, que la Organización de Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP), emite su "Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos Quichua, Shuar y Achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano", en dónde la demanda de autonomía se expresa de la siguiente manera:

"La autodeterminación y la autonomía de los pueblos indígenas es igualmente un principio ampliamente consagrado en la legislación internacional y debe de estar vigente en el estado; más aún si éste se proclama constitucionalmente como país Plurinacional y Multiétnico, como lo es en realidad. La vigencia de este principio implica: a)El autogobierno de los Pueblos indios en sus territorios y la plena vigencia de su derecho

²¹Información tomada de Fredy Rivera, *op. cit.*, capítulo "Los sucesos y la versión de la prensa", p. 56-61.

²²León Zamosc, "Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra", en Jose Almeida et. al., *Sismo étnico en el Ecuador.*, Ed. Abya-Yala, Ecuador, 1993, p. 303.

²³Ricardo Melgar Bao, *op. cit.*, p. 23.

tradicional; y b) como consecuencia de lo anterior se hace necesaria la modificación o supresión del régimen político administrativo (Parroquias, Cantores, jurisdicciones provinciales, registro civil, etc.).²⁴

La lucha étnica en el Ecuador tiene un segundo momento de importancia. En abril de 1992 se realiza una marcha desde la provincia de Pastaza, promovida por la OPIP, para solicitar la adjudicación de sus territorios, el reconocimiento de la plurinacionalidad y pluriculturalidad del Ecuador.²⁵ En junio de 1993, después de dos años de discusión, las organizaciones indígenas del país, agrupadas en la Coordinadora Nacional Agraria, presentaron un Proyecto de Ley Agraria Integral ante el Congreso Nacional. Sin embargo, en junio del siguiente año, se aprobó una ley presentada por el presidente Sixto Durán Ballén.

La CONAIE llamó a la "Movilización por la Vida", para expresar a nivel nacional el repudio a esa ley que, entre otras cosas, implicaba el cambio de régimen de propiedad de la tierra de bien común al privado, la destrucción de la organización indígena al decretar la desaparición de las tierras comunales, y la cancelación de la reforma agraria²⁶, y que según el dirigente indígena Luis Macas, afectaba al 90% de la población rural.²⁷ Debido a la movilización, se paralizaron varias provincias y hubo desabasto. A fin de mes, la CONAIE dialogó con el presidente y se acordó crear una comisión de trabajo para la elaboración de una nueva ley en la que participaron, entre otros, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

De ahí salió un Proyecto de Ley de Reformas a la Ley de Desarrollo Agrario que planteaba la continuación del reparto agrario, e introduce elementos fundamentales para los pueblos indígenas. De acuerdo a Luis Macas, actualmente se tiene un "reglamento acorde al espíritu de la Ley de Desarrollo Agrario reformada[. . .] las organizaciones logramos que se abra un espacio de debate para lograr consensos para las reformas de la Ley aprobada. Esto implica el reconocimiento de la capacidad de organización, conducción y movilización del movimiento indígena"²⁸

²⁴José Almeida, "El levantamiento indígena como momento constitutivo nacional", en José Almeida, *op. cit.* p. 19.

²⁵Cf. Fredy Rivera, *op. cit.*, p. 59.

²⁶Cf. "Noticias Indigenistas", en *América Indígena*, vol. LIV, núm. 4, Oct.-dic. 1994, p. 314.

²⁷Luis Macas, "La Ley Agraria y el proceso de movilización por la vida", en *Derechos de los pueblos indígenas. Situación Jurídica y Políticas de Estado*, E. d. Abya-Yala, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, Centro de Planificación y Estudios Sociales, CEPLAES, y de la Fundación GAIA Internacional, Quito-Ecuador, 1996, p. 31.

²⁸*Ibid.* p. 36.

En octubre de 1994 la CONAIE presentó, un proyecto de reforma constitucional ("Proyecto de ley presentado al Congreso Nacional") sobre derechos indígenas, cuya principal reivindicación se refiere al derecho a la libre determinación: "se está exigiendo el reconocimiento de la realidad: un Estado plurinacional en el que los indígenas no se sientan excluidos de la vida estatal y de la riqueza del país, promoviendo ante todo el conocimiento de las diferentes culturas tradicionales indígenas, lo mismo que la legitimación de sus autoridades", según dijo Mario Bustos, integrante de la CONAIE.²⁹

Se planteó el reconocimiento del derecho de las Nacionalidades Indígenas a la autodeterminación y de sus derechos colectivos, como los relativos a sus tierras y territorios, "garantizando el control, administración, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, el fortalecimiento de su identidad, educación, ciencia, valores, religión, lenguas, costumbres, conocimientos e instituciones propias".³⁰ Dicho proyecto, hace referencia al derecho de autodeterminación en los siguientes términos:

"Los pueblos indígenas tienen el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras y territorios que ocupan o utilizan, así como de diseñar y controlar su propio desarrollo económico, político, social, científico y cultural. Además dichos pueblos participarán directamente en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas a nivel nacional y regional".³¹

En mayo de 1995, el Congreso Nacional del país, formula una propuesta de reformas constitucionales que es totalmente distinta a la propuesta de la CONAIE. Se reconoce al Ecuador como Estado pluricultural y multiétnico, pero en cuanto al problema agrario se menciona que se estimulará la producción comunitaria mediante la integración de unidades de producción. En caso de que no se aprobara esta ley, el gobierno tenía planeado (1995) la realización de una consulta nacional sobre la reforma constitucional que excluye el tema indígena.³²

²⁹"Noticias Indigenistas", en América Indígena., vol. LIV, núm. 4 Oct-dic 1994, p. 313

³⁰Ramón Torres Galarza, "Régimen Constitucional y Derechos de los Pueblos Indígenas", en Derechos de los Pueblos Indígenas. Situación Jurídica..., op. cit., p. 56

³¹Rodrigo de la Cruz, "Los derechos de los indígenas. Un tema milenario cobra fuerza", en Ibid., p. 15.

³²Ibid., p. 56-57.

Como vemos, en Ecuador existe una organización indígena a nivel nacional, que agrupa a las diez etnias del país.³³ El movimiento indígena ecuatoriano tiene una gran presencia política, por lo que se presenta como una de las fuerzas sociales de mayor importancia en ese país. Puede observarse que la CONAIE tiene un amplio poder de convocatoria y ha presentado demandas de implicación nacional, por lo que no es difícil deducir que, como dice Alicia Ibarra, se unan otros sectores sociales al movimiento indígena y este tenga una "verdadera capacidad de apelación al Estado y a la sociedad nacional".³⁴

Las demandas indígenas ecuatorianas son en resumen, las siguientes: reformar el artículo 1º Constitucional en favor del reconocimiento de un Estado plurinacional, el derecho a la libre determinación, el derecho a la tierra y a la territorialidad, respeto y reconocimiento de sus formas de gobierno y administración de justicia. Es así, como se ha constituido la demanda de autonomía en el Ecuador, aunque como ya hemos visto, no existe una definición o utilización del término de autonomía en el que se incluyan estas demandas, es decir, se habla de autonomía cuando se hace referencia al derecho a la territorialidad, se le relaciona con la autodeterminación, y con el autogobierno, pero de manera separada. Se habla de derechos específicos y a partir de éstos se habla de la autonomía.³⁵ Es decir, se refieren a los elementos de la autonomía pero no de manera conjunta, sin concebirlas como una demanda única y sin darle importancia a la relación que tiene entre sí.

En Ecuador la autonomía no es vista como la demanda principal ni como una demanda que articule las demandas mencionadas. Ello se debe a que, aunque están presentes todos sus elementos, la autonomía es entendida más bien como autogobierno, como un elemento más. Incluso, rara vez se le menciona. Al parecer, se conserva la tradición anglosajona del "self-government" o autogobierno. Sin embargo, esto no quiere decir que no se esté hablando de

³³Awa coaiquer, Chachi o Cayapas, Tsachi o Colorado, Quichua, Shuar achuar, Nuaño huarani, Sioma, Sicoya, Cofan, Quichua. Datos de: Alicia Ibarra Iñáñez, "Los indios del Ecuador y su demanda", en Pablo González Casanova, *op. cit.*, p.313-115.

³⁴*Ibid.*, p. 300.

³⁵Resulta significativo, que en un libro que recoge las reflexiones emitidas durante un taller, por indígenas y no indígenas ecuatorianos (*Derechos de los Pueblos Indígenas. Situación Jurídica...*, *op. cit.*), se vaya haciendo referencia a los derechos indígenas, uno por uno, y sólo se haga referencia explícita a la autonomía en expresiones como "el derecho al territorio implica autonomía, jurisdicción y competencia" (p.67)

autonomía, que no se conciban estas demandas como un proyecto político o que no se contemplen como demandas relacionadas entre sí.

La palabra autonomía es externa a la cultura indígena, lo que se tiene claro es que quieren decidir su propio destino y eso es autonomía, pero no se trata de una palabra que surja de ellos mismos, es más bien un término concepto teórico. La autonomía no es vista como demanda central o articuladora porque hasta cierto punto persiste, entre quienes participan de alguna manera en el movimiento indígena de Ecuador (líderes indígenas e intelectuales), la idea de que el derecho a la libre determinación tiene dos aspectos, uno interno y otro externo, el primero correspondería a los pueblos indígenas y el segundo a los Estados nacionales.³⁶ Por lo tanto no se concibe a la autonomía como una de las formas posibles de ejercer el derecho a la libre determinación lo que le daría mayor fuerza política al movimiento indígena.

Al parecer, se piensa en ir ganando uno a uno los "derechos fundamentales" (tierra, territorio, cultura, organización).³⁷ Esto resulta extraño ante la claridad que la demanda de autonomía había alcanzado en 1990 con el I Encuentro Continental de Pueblos Indios realizado en Quito, que ya mencionamos. Por ejemplo, ahora se habla del derecho a la libre determinación por un lado, y por otro, de las reivindicaciones específicas o "derechos fundamentales", y en el Encuentro de Quito, se caracterizó a la autonomía como un medio para ejercer la autodeterminación, como un eslabón que unifica las demandas concretas y le da contenido político y carácter de proyecto nacional a ese derecho.

En términos políticos, demandar autonomía de una manera "dispersa" o no articulada, constituye una debilidad del movimiento indígena, ya que al tener demandas dispersas no pueden traducirse en una propuesta jurídica clara y mucho menos en un proyecto alternativo claro, y los gobiernos se sirven de esto para desviar la demanda de autonomía de su verdadero contenido.

La consecuencia negativa más grave, sería el tipo de respuesta que den los gobiernos a las demandas. Resulta más sencillo dar soluciones parciales, que enfrentarse a una propuesta integral

³⁶ De hecho, pocas veces se menciona el derecho a la libre determinación como sucede en el libro ya citado de Torres Galarza y que es producto del Grupo de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y de los trabajos de un taller sobre los problemas jurídicos de los pueblos indígenas en el Ecuador, en los que participaron, entre otros, Luis Macas y Nina Pacari.

³⁷ Rodrigo de la Cruz, *ibid.*, p. 99.

que, por consiguiente, tiene mayor peso y consecuencias políticas. De hecho, la política de los últimos gobiernos ecuatorianos ha seguido la misma línea general señalada en el capítulo anterior : conseguir la "integración" de los grupos étnicos. A este respecto, las políticas del Estado ecuatoriano han respondido escasamente a las demandas indígenas ya señaladas. Las medidas más importantes han sido: el reconocimiento de la educación bilingüe, la adjudicación de tierras, la creación de instancias estatales y las reformas a la ley de Desarrollo Agrario.³⁸ Aquí se retoman algunas de las demandas planteadas, pero predomina la posición de restarles su significación esencial, en cuanto a un cambio de relación de los indígenas con el Estado. Para dejar más claro este asunto, señalaremos los puntos más importantes que señala Ramón Torres en cuanto a la política aplicada por el gobierno de Sixto Durán (1992-1996). Se dice que no existe un documento específico acerca de la política del Estado hacia los pueblos indígenas, a pesar de que existe la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas (SENAIME); de hecho, esta secretaria fue creada en 1994, como parte del Plan de Acción del Gobierno (1993-1996)³⁹

Ello puede implicar que las acciones del gobierno dirigidas a los grupos étnicos no tienen más que el fin de acallar las inconformidades ; es decir, se trata de medidas que en lugar de seguir una política general, se van definiendo conforme se acrecienta o disminuya la movilización étnica. Así las cosas, como decíamos, no parece haber una verdadera intención de resolver las demandas indígenas, y es significativo que el Ecuador no haya ratificado el Convenio 169, y tampoco se haya reconocido como un país pluricultural y multiétnico.

Como se ve aquí, la demanda autonómica va tomando fuerza conforme crece la lucha étnica ; no es una demanda que pueda realizarse de un día para otro, sólo puede realizarse si la lucha étnica es constante. Subrayando el carácter nacional de las "nuevas luchas étnicas", el movimiento indígena puede unirse a otros sectores de la sociedad nacional para llegar a un acuerdo, y sobre todo poder enfrentar la actitud defensiva de los estados y los grupos de poder

³⁸C. f. Ramón Torres Galarza. "Políticas de Estado: Análisis de situación.", en *Derechos de los Pueblos Indígenas. Situación Jurídica...*, p 108

³⁹Pero de acuerdo al autor, la falta de políticas institucionales no sólo ocurre en materia de pueblos indígenas, sino que es un rasgo general de los organismos públicos, y esto, como señala, traería serias dificultades "en el momento de operativizar los criterios que conducen las políticas de reforma del Estado en Ecuador". Sería necesario conocer las líneas generales que está siguiendo la supuesta reforma del Estado en Ecuador. *Ibid.*, p. 111

locales. En Ecuador, no se plantea simplemente un nuevo orden jurídico que acepte o regule la existencia de las poblaciones indias. En voz de Luis Macas, uno de los dirigentes indígenas, se exalta la figura del derecho tradicional y consuetudinario con el planteamiento indígena de la autodeterminación.⁴⁰ Por otro lado, la demanda de territorios en el Ecuador se relaciona directamente con la posesión y soberanía sobre territorios amazónicos. Los ecuatorianos se conciben como parte de un "país amazónico" y políticamente como una cuestión de soberanía nacional debido a las guerras que han tenido lugar a lo largo de dos siglos con el Perú por el control de la región limítrofe. Este argumento, es utilizado por el gobierno para negar la posibilidad de establecer un régimen autonómico debido a que se involucran zonas de "seguridad nacional".⁴¹

2.1.2. Autonomías Limitadas.

Aquí podemos hacer referencia a los casos en los que la demanda de autonomía no se presenta con todos sus elementos. En casos como el de Brasil, Panamá, Chile, Guatemala y Argentina, los grupos indígenas cuestionan el modelo de nación, pero sus demandas hacen referencia sólo a algunos elementos de la autonomía, principalmente al autogobierno, (entendido frecuentemente como autogestión), y al territorio. La demanda de autonomía se presenta como limitada cuando organizaciones y pueblos indígenas exigen sólo alguno (s) de los elementos que conforman la autonomía y no la conciben como una demanda central ; por ende, los gobiernos pueden conceder algunos derechos sin que se trate en estricto sentido de autonomía y/o seguir manejando el problema étnico como un problema básicamente agrario.

El proceso de definición y discusión de las demandas indígenas depende también del contexto político particular. La conformación de un movimiento indígena por la autonomía se debe en buena medida a las condiciones socioeconómicas cada vez más adversas, a la represión político-militar y, aunque en menor medida, a las tendencias religiosas que promueven una actitud

⁴⁰ [...]la autodeterminación es el hecho de que un pueblo, una nacionalidad, pueda desarrollarse organizativamente, económica, social y culturalmente y que esto permita el reconocimiento de los ecuatorianos en el intercambio de estos valores [...]consiste en crear un régimen (autogobierno) que nos permita tener competencia legal sobre la administración de los asuntos internos de nuestras comunidades, en el marco de un estado nacional [...]se orienta al mismo tiempo al reordenamiento constitucional[...]", Fredy Rivera, op. cit., p. 65.

activa. Ello determina en buena medida el nivel que alcanza la demanda de autonomía en los distintos países.

Aquí no estamos hablando de las limitaciones de la autonomía en sí, por ejemplo la falta de reconocimiento constitucional, o de las limitaciones que tienen la autonomía en los hechos, (es decir, las autonomías de facto) sino de las limitaciones en la construcción teórico-política de la *demanda autonómica*.

Guatemala es uno de los casos en que la demanda de autonomía se presenta de forma limitada. Ha sido en años recientes que la conciencia india surge en Guatemala como una forma de autovaloración más objetiva. Con el convenio de Esquipulas, comienza a haber una mayor participación de indígenas y no indígenas. Ello se manifiesta en la mayor organización de los grupos étnicos, organizaciones que van desde el orden institucional hasta el orden de organizaciones armadas.

La organización beligerante denota el grado de concientización política de estos grupos. Los indígenas participan activamente en más de 20 organizaciones. Particularmente en las regiones centrales del altiplano occidental, existen procesos de cambio en la estructura agraria y tendencias en las fuerzas sociales de la revolución y del movimiento campesino de masas que hacen de los *indígenas grupos con reivindicaciones nacionales*.

Una de estas organizaciones es el Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, que en 1991 editó un documento titulado "Derechos específicos del pueblo maya". En él se exigía el reconocimiento constitucional de la autonomía del pueblo maya por parte del gobierno guatemalteco, el reconocimiento y respeto del derecho maya y la ratificación de los convenios internacionales sobre los pueblos indios, entre otras cosas.⁴² En 1992, surgen más organizaciones indias, pero estas no alcanzan todavía a constituirse en un movimiento indígena unificado.

La Asamblea de la Sociedad Civil surge en 1994 en el contexto de las negociaciones de Paz entre la URNG y el gobierno. En marzo de 1994, la Asamblea de la Sociedad Civil hace un reconocimiento a las "Comunidades Indígenas en Resistencia", las cuales en lugar de huir a México

⁴¹Ibid, p 68.

se asentaron en algunas zonas de Guatemala. ⁴³ Estas comunidades, según Jorge Solares, tienen su propia forma de organización y aunque no forman un Estado dentro del Estado, si tienen cierta independencia porque el Estado guatemalteco tiene muy poca presencia en ellas. ⁴⁴

De dicha Asamblea, surgen algunas propuestas y acuerdos sobre temas sustantivos como el de *Identidad y Derechos de los pueblos indígenas* (Propuesta de Consenso, 1994 y Acuerdos firmados, 1995). En la Propuesta de Consenso se señala que el problema a resolver no es la existencia o no de los pueblos, sino la naturaleza del Estado y la sociedad en que están inmersos y que define la relación asimétrica que guardan con relación a la minoría dominante. ⁴⁵ En el punto sobre *El nuevo proyecto político de nación y la unidad*, se aborda el problema central en la discusión sobre derechos indígenas:

"La unidad nacional deberá basarse en un proyecto político de nación pluricultural y plurilingüe, que incluya un marco jurídico que sea un verdadero acuerdo social y que satisfaga las necesidades de los pueblos que coexisten en Guatemala, lo que deriva en la necesaria transformación del Estado actual. Se trata de un verdadero proyecto de nación para Guatemala."

De acuerdo a ello, se relaciona a la unidad nacional con el respeto a la diferencia y se dice que ambas podrían lograrse con la conformación de un proyecto político de nación pluricultural que haría necesaria la transformación del Estado.

Como vemos, el reconocimiento y respeto a la diferencia trae necesariamente cambios a nivel nacional, las luchas indígenas son en este sentido nacionales, aquí se reconoce que hablar de diferencias socioculturales implica de entrada una revisión de la naturaleza del Estado nacional.

Este punto queda incluido en los Acuerdos firmados sobre el mismo tema, aunque no de manera tan clara y sin contemplar la forma de operativizarlas. Ahí se dice que :

⁴² J. E. Ordoñez Cifuentes. "Las demandas jurídicas de los pueblos indios" en, F. Benitez, Cordero Avendaño, et al. *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, Archivo General de la Nación y F. C. E., México, 1996, p. 146

⁴³ Se trata de comunidades guatemaltecas que fueron forzadas a vivir casi totalmente aisladas, durante los pasados 14 años a causa de la política de "Tierra arrasada" de los años ochenta. Son aproximadamente 150 familias provenientes de distintos departamentos que ocuparon tierras en el Petén, el departamento más grande y más abandonado del país. Folleto Informativo : Comunidades Populares en Resistencia del Petén (CPR-Petén), 1997.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Asamblea de la Sociedad Civil, *Propuestas de Consenso. Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, Guatemala, 13 de julio de 1994.

"[.]la nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe[.]...[las partes reconocen y respetan la identidad y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos maya, garífuna y xinca, dentro de la unidad de la Nación[...]"⁴⁶

Se dice que el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional. Este reconocimiento se traduce en medidas encaminadas a luchar contra la discriminación, reconocer los derechos de la mujer indígena, promover la aprobación del Convenio 169 por parte del Congreso de la República, y la aprobación del Proyecto de Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en la ONU; respetar y promover los idiomas indígenas, respeto a los lugares sagrados y al uso del traje indígena, impulsar la educación bilingüe intercultural, etc.

Entre los compromisos más importantes se encuentra: "El gobierno de la República se compromete a promover una reforma de la Constitución que defina y caracterice a la Nación guatemalteca como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe". En lo particular, ello se traduce en el compromiso constitucional de reconocer las formas de organización de las comunidades indígenas, reconocer la capacidad de las comunidades de incidir, en el marco de la autonomía municipal, en educación, salud, etc.; permitir a las comunidades el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus propias normas, manejar recursos, permitir la asociación de comunidades para la defensa de sus derechos e intereses y la ejecución de proyectos de desarrollo comunal y regional. Respecto a la tierra, el gobierno se compromete a promover el acceso a tierras y recursos, y a consultar con las comunidades cualquier proyecto para la explotación de recursos.

Como se ve, los pueblos indígenas de Guatemala son reconocidos como comunidades indígenas, todos sus derechos quedan definidos en el nivel comunal, y no se les reconoce atribuciones jurídico políticas más allá de la injerencia que puedan tener dentro del municipio. Pero sin duda, los acuerdos alcanzados son un avance comparado con la Constitución de 1985, en donde sólo se reconocía, que Guatemala está formada por diversos grupos étnicos, "el derecho a la identidad cultural" y garantizaba la protección de las tierras de las comunidades indígenas.⁴⁷

⁴⁶ "Acuerdos firmados por el gobierno de Guatemala y la URNG. México, D.F. 31 de marzo de 1995. *Acuerdos sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*", en *América Indígena*, vol. LV1, núm. 3-4, jul-dic 1996, p. 155.

⁴⁷ Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, edit. Siglo XXI, México, 1994, p. 184.

Según Jorge Solares, actualmente hay un intento de convergencia entre organizaciones, como la "Mesa Maya" y la "Asamblea Permanente del Pueblo Maya". Ambas organizaciones forman parte de la Asamblea de la Sociedad Civil. Pero también existen muy diversas tendencias entre estos movimientos, pues algunos sugieren no aliarse con ningún otro sector que no sea indígena, y otros han declarado: "no nos parece el estar hablando de autonomía, los indígenas no somos minorías como para pedir autonomía somos mayoría para estar en todos los niveles del gobierno con los ladinos".⁴⁸

Sin duda, la organización y participación política de los pueblos indígenas, será fundamental en la defensa de los Acuerdos ya firmados, sobre todo si se toma en cuenta que aún falta un largo camino por recorrer : la incorporación de los mismos a la Constitución. Por ahora son el resultado de un proceso de reflexión muy importante, pero el riesgo está en que a pesar de eso, se conserven únicamente como "buenos deseos".

En la década de los noventa surge en *Brasil* la Unión de Naciones Indígenas, que tiene como antecedente la organización de asambleas indígenas desde los años setenta, con el apoyo de la Iglesia Católica progresista vinculada a la Teología de la Liberación.⁴⁹ La UNI, se ha convertido en una organización representativa y en un foro para la coordinación de la lucha indígena, pero no es un movimiento a nivel nacional. Esta organización tuvo una importante participación en la elaboración de la última Constitución (1988).

El gobierno ha intentado dar marcha atrás a lo logrado en la última Constitución respecto al reconocimiento oficial de los derechos territoriales de los yanomamis (1992). El gobierno de F. Henrique Cardoso está tratando de eliminar el estatus legal de los territorios indígenas, que incluso ya habían sido demarcados.⁵⁰ Las presiones para que el gobierno brasileño anule la reservación

⁴⁸Jorge Solares, "Guatemala", Seminario Permanente del Mundo Actual, Noviembre, 1996.

⁴⁹ Cf. Se trata específicamente del Consejo Indigenista Misionero (CIM), que forma parte de la Conferencia Nacional de Obispos, y es el principal instrumento de la política indígena de la Iglesia Católica. Dicha pastoral indígena pugna por : la defensa de las tierras indígenas, una reforma agraria profunda, por el fortalecimiento de la autonomía de los pueblos, etc. Carlos Aquiles, "Arma , memoria y remo", en *Ojarasca*, núm. 42-43, marzo - abril 1995, p. 50.

⁵⁰ C.f. El gobierno pretende introducir un proyecto de ley con el que toda persona o empresa que se considere afectada en sus actividades económicas, por la delimitación de una reserva territorial indígena, pueda oponerse mediante un recurso judicial con efecto retroactivo. Esta medida podría aplicarse a 182 territorios indígenas del país. Bruce Albert, "Los yanomamis en Brasil : nuevo gobierno, viejas semejanzas", en *Asuntos Indígenas*, núm. 2, IWGIA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Dinamarca, abril/mayo/junio, 1995, p. 24

territorial yanomami, por parte de buscadores de oro (garimpeiros) y los interesados en seguir explotando los recursos minerales, etc., son constantes. Las organizaciones indígenas como la UNI, la COIAB (Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileña) y el CAPOIB (Consejo para la Articulación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas del Brasil) han sido completamente ignoradas. En Brasil, la demanda de autonomía se presenta hasta ahora como parte de la lucha por la tierra y la explotación de los recursos naturales.

En *Panamá*, destacan las rebeliones indígenas de los indios Guna, Kuna, Emberá y Guayamí, cuyo origen es la lucha por la libre determinación, entendida como : el deseo de guardar su propia identidad cultural y conservar sus territorios. En 1993, la Coordinadora de Pueblos Indígenas de Panamá (COPIP) exigió al gobierno que cumpliera su compromiso de otorgar la autonomía territorial a cuatro grupos indígenas, exigían también que se discutieran las leyes de autonomía en el Parlamento.⁵¹

En enero de 1997, la Asamblea Legislativa aprobó una ley que crea la Comarca Gnobebu-Buglé, bajo un régimen especial de tenencia. De acuerdo a algunos indígenas, ésta ley ha sido el logro más importante, pero aún quedan otros conflictos como el de las concesiones mineras otorgadas por el gobierno a canadienses.⁵² A este respecto, hasta mediados de 1996 prevalecía una situación muy parecida a la de los yanomamis en Brasil en cuanto a la explotación de minas en las regiones indígenas.

La legalización de los territorios indígenas o Comarcas, puede ser equivalente a las reformas en Brasil de 1988 y 1992. Esto ha resultado ser un gran avance y al parecer, con ello la autonomía tiene mayores posibilidades de realizarse, ya que por ejemplo, podrán enfrentarse a las presiones de empresas nacionales y extranjeras de forma menos desventajosa.

Los pueblos indígenas de *Chile* demandan entre otros derechos, el derecho a autogobernarse como pueblos. En el caso de los mapuches, quienes han conformado organizaciones como la Coordinadora Unitaria Mapuche, los temas más recurrentes han sido las relaciones de propiedad, la consiguiente defensa de la autonomía territorial de las comunidades y la

⁵¹ "Noticias Indigenistas", en *América Indígena*, vol. LIII, núm. 1-2, Ene Jun. 1993, p. 443

⁵² *La Jornada*, 29 de Enero, 1997, p. 49

autonomía cultural. Aunque aquí se da una variante ya que los mapuches se afirman como "nación originaria de esa tierra que hoy es Chile, las minorías étnicas son los alemanes, españoles, italianos. La identidad chilena no existe[...]".⁵³ Siendo así, debe buscarse la propuesta específica del nuevo orden nacional que plantean los mapuches, en lo que podría ser una tendencia monoétnica y excluyente de la autonomía.

Los indígenas mapuches plantean que el problema indígena en América Latina es fundamentalmente el del territorio. El territorio es según explican, el espacio físico donde el pueblo debe tener control y autonomía para ejercer la libre determinación como forma política.⁵⁴

La lucha de los mapuches en Argentina, al parecer no está vinculada con la que se realiza en Chile, pero los objetivos no son diferentes. La Coordinación de Organizaciones Mapuche, integrada por las autoridades originarias, ha exigido al Estado argentino "una nueva relación basada en la convivencia y el respeto a nuestros derechos y libertades fundamentales", y ha exhortado al "Estado nacional y provincial que se comprometan a reconocer al Pueblo Originario Mapuche y sus derechos". Exigen la restitución del territorio mapuche (Wallmapuche), participar en las decisiones que involucran su futuro, y el derecho a la libre determinación ("que ejerceremos sobre esos espacios").⁵⁵

En el documento titulado "Declaración de la nación mapuche" de Argentina consideran indispensable la ratificación oficial del Convenio 169 y el "reconocimiento del estatuto de *autonomía interna* a una de las cientos de comunidades Mapuche, la comunidad Calfucura", término que limita también el alcance de la autonomía al relacionarla con una concepción del derecho de autodeterminación excluyente, siendo que este debe ser igual para todos los pueblos.

La movilización indígena en Argentina se ha visto muy limitada debido a la represión de que son objeto por parte del gobierno además, los medios de comunicación rara vez toma en cuenta la

⁵³Fernando Mires, *El discurso de la Indianidad. La cuestión indígena en América Latina*. Ed. Departamento Ecueménico de Investigaciones, Costa Rica, 1991, p. 99.

⁵⁴*Proceso* núm. 910, 11 de abril, 1994, p. 52-55

⁵⁵Jorge Nahuel (Coordinación de Organizaciones Mapuches), "El Estado amenaza despojar a los mapuches de su territorio histórico" en *Asuntos Indígenas*, núm. 3, jul/ago/sept, 1995.

situación en que viven. Como es común en toda América Latina, sus tierras están siendo distribuidas entre empresas extranjeras, ganaderos y empresarios nacionales.⁵⁶

2.2 Experiencia Autónoma en Nicaragua.

Nicaragua ha sido un país pluriétnico desde sus orígenes, como el conjunto de Latinoamérica. Su proceso histórico particular ha marcado este carácter y por ende la forma en que se ha llevado a cabo la autonomía.

A la llegada de los europeos, las etnias existentes en Nicaragua se diferenciaban entre las de origen mesoamericano, con influencia en la región del Pacífico y los alrededores de la región montañosa central, y las de origen chibcha, localizadas en parte de la región montañosa central y en el Atlántico. Existían al menos 15 grupos étnicos. La presencia europea transformó estas condiciones. España extendió su dominio en la zona del Pacífico y parte de la región central, e Inglaterra en el Atlántico. Esta división marcaría importantes diferencias en los rasgos socioculturales de cada zona.

Los españoles no se interesaron en la Costa Atlántica, al parecer por sus características inhóspitas y por estar aparentemente despoblada. La colonización española siguió la línea que había seguido en otras zonas del continente. El principal objetivo era la explotación de recursos naturales y para ello requerían de mano de obra nativa (e incluso fueron vendidos como esclavos para los mismos fines en otras regiones); por ello, la población indígena del Pacífico se redujo a la mitad apenas en 1548.

Los ingleses utilizaron este factor en su beneficio y además iniciaron los dos siglos de desafío inglés hacia el poderío español, justo cuando este último estaba en decadencia. Mientras que la dominación española en el Pacífico, fue de carácter económico político y militar y ello dio paso a la conformación de aldeas y ciudades, en la Costa Atlántica predominó una forma de colonización más que nada mercantil, debido principalmente a que la expansión colonialista inglesa se basaba principalmente en la aceptación extraoficial de la piratería. Esto desembocó en un

⁵⁶ "Argentina los mapuches rechazan ser desalojados de sus tierras", en *La Jornada*, 3 de febrero de 1997.

modelo sui generis de colonialismo, en el que los colonizadores se mantenían relativamente distantes, y la población indígena gozaba de cierto nivel de libertad y autogobierno.⁵⁷

Los ingleses ejercieron un control colonial indirecto al imponer al "rey miskito" a partir de 1687, título dado por los ingleses a jefes miskitos, con lo cuál intentaron conservar una posición importante en la región y bloquear la expansión española.⁵⁸ Los miskitos se convirtieron en la punta de lanza para bloquear la penetración española, y debido a ello el dominio miskito se extendió desde Bluefields en la Costa Atlántica de Nicaragua hasta Belice, con incursiones que llegaban hasta Panamá. A ésta región se le llamó el "Reino de la Mosquitia". Los ingleses estaban interesados en la zona porque además de la existencia de materias primas como el cacao, habían tenido informes de que podía haber una comunicación interoceánica.⁵⁹

La figura del "rey miskito" era más bien artificial: reflejaba los intereses y costumbres ingleses, pero no la estructura social indígena. Prueba de ello era el poder real que mantenían los consejos de ancianos.⁶⁰

Para 1730, existen ya asentamientos ingleses con autoridades propias, pero sujetas a Inglaterra a través del gobierno de Jamaica. Una década más tarde, los ingleses proclaman la "Cesión del territorio de Mosquitos", en un acto más bien teatral y en el que en realidad los miskitos cedían su territorio a los ingleses.⁶¹ Ello dio pie a que se intensificara la ocupación inglesa de la Costa, y desde ahí se emprenden incursiones militares hacia el resto de Nicaragua con la participación de los miskitos. Ante la arremetida inglesa, los españoles ejercen medidas similares a las inglesas, como la dotación de algunos bienes, y otras como la autorización para comerciar libremente. A ello se suman derrotas militares de los ingleses, con lo que en 1783, se firma un tratado en el que Inglaterra se compromete a abandonar todas las posiciones que tuvieran en el continente.

⁵⁷Esto no quiere decir que los ingleses no hayan cometido atrocidad alguna.

⁵⁸C.f. Roxanne Dunbar Ortiz, *La cuestión miskita en la revolución nicaragüense*. Ed. Linea, México, 1986, p. 63.

⁵⁹Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, "Cronología de los hechos históricos de la Costa Atlántica de Nicaragua", primera parte, en *Boletín de Antropología Americana*, núm. 23, Julio 1991, p. 175.

⁶⁰Flor de Oro Solórzano, "La colonización inglesa de la Costa Caribe de Nicaragua, 1633-1787", en *América Indígena*, núm. 1-2, Vol. III, Ene-Jun 1993, p. 54.

⁶¹*Ibid.*, p. 178.

España pretendía ocupar el lugar de los ingleses en cuanto a su relación con los indígenas, conservando las mismas formas de intercambio, y al rey miskito. El jefe miskito tiene un acercamiento con los españoles y acuerdan establecer la paz e impulsar la conversión de los indígenas ; además, afirma su obediencia al rey de España.

Es así que a fines del siglo XVIII, los ingleses se retiraron por presión española, aunque siguieron interviniendo en la región.⁶² Los colonos ingleses pidieron al gobernador de Jamaica que continuara con la costumbre de enviar regalos al rey miskito y mantuviera las relaciones comerciales. A raíz de la declaración de Independencia de América Central en 1821, los ingleses reanudaron relaciones comerciales con los miskitos desde Jamaica, con el fin de debilitar la recién creada Federación Centroamericana. Nicaragua declaró su independencia en 1838, y las tensiones con los ingleses se intensificaron. Se crean las condiciones para establecer una colonia inglesa en la Costa Atlántica, y en 1843 se establece el Protectorado inglés de la Costa de Mosquitos. En este lapso, la Iglesia Morava penetra al territorio del reino miskito. Los moravos tuvieron gran influencia sobre la población, hasta tal punto que la religión morava formó parte integral de la organización social de los miskitos.⁶³

En 1860, ante la ocupación de antiguos territorios españoles por parte de EE. UU., y después de varios intentos de Nicaragua para contrarrestar el dominio inglés y lograr por lo menos una presencia formal del Estado nicaraguense en la región, los británicos firmaron el Tratado de Managua con el que renunciaban a todos sus intereses en la Costa Atlántica, dando por terminado al protectorado británico. En este tratado se preveía el establecimiento de la "Reserva de la Mosquitia", en el que se reconocía legalmente cierto grado de autonomía para el pueblo miskito.

En el tratado se reconocía a la Costa Atlántica como parte integrante de la República de Nicaragua pero, contradictoriamente, se reconocía que una parte de éste, la Reserva de la Mosquitia, permanecería bajo dominio británico hasta su disolución en 1894.⁶⁴ En la firma o

⁶²C.f. Roxanne Dunbar, op. cit. p. 70

⁶³C.f. Jorge Jenkins. *El desafío indígena en Nicaragua: el caso de los miskitos*. E. d. Katún, México, 1986, p. 72.

⁶⁴C.f. H. Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, "Cronología de los hechos históricos de la Costa Atlántica de Nicaragua", segunda parte, en *Boletín de Antropología Americana*, núm. 24, Dic 1991, p. 161

elaboración de dicho tratado, no intervinieron los pobladores de la moskitia, únicamente participaron Inglaterra y Nicaragua.

En este sentido, el hecho de que Nicaragua haya permitido la existencia de la Reserva, sólo puede entenderse por dos factores: el que la formación del Estado nación nicaragüense era aún incipiente, y por el control que Inglaterra mantenía sobre la región.⁶⁵ Sólo así puede entenderse que se haya aceptado una medida contraria, en la práctica, a la unidad nacional. Los motivos expuestos por el gobierno de Nicaragua para llevar a cabo dicha acción, la presentaron como la opción que terminaría con los conflictos del Estado con esa región, y al mismo tiempo se argumentó que la creación de dicha Reserva tenía como objetivo dar a los miskitos un gobierno que los representara formalmente.⁶⁶

Pero al parecer, y como veremos más adelante, los miskitos resultaron el pretexto perfecto para la "solución" a un problema de soberanía nacional; porque además, desde un principio, el Estado nicaragüense, mantuvo la idea de que los indígenas eran pueblos primitivos.⁶⁷ Por eso, con el Tratado de Managua se les concedió formalmente cierta autonomía, pero en los hechos se permitió que los ingleses continuaran siendo el grupo hegemónico de la región. La autonomía concedida en términos legales a los miskitos, sólo es manejada como un elemento para justificar una medida que en los hechos limita la soberanía nacional al permitir la intervención no sólo económica sino también política de Inglaterra sobre una parte del territorio, pero que legalmente la afianza.⁶⁸ Que Inglaterra reconociera la soberanía de Nicaragua sobre la Mosquitia permitía

⁶⁵A partir de 1860 se producen las condiciones sociopolíticas para el establecimiento de las bases institucionales del Estado en Nicaragua, este proceso fue posible mediante la firma de los llamados "Pactos Oligárquicos" (1856) y cuyo período sucesivo se caracterizó por gobiernos conservadores que se extendieron por cerca de 30 años[...]es en este período que se establecen los primeros intentos por construir las primeras instituciones con carácter estatal[...]sin embargo, no se logra establecer un sistema de control y extensión de las decisiones políticas y jurídicas a lo largo del territorio reconocido como nacional.", José Miguel González Pérez, Estado Nacional y Autonomía Regional en la Costa Atlántica. Tesis de Licenciatura en Antropología Social, ENHA, México, 1995, p. 84-85.

⁶⁶C.f. Charles R. Hale. "Inter-ethnic relations and class structure in Nicaragua's Atlantic Coast: An historical overview", en Ethnic groups and the nation state. The case of the Atlantic Coast in Nicaragua, Centro de Investigación y Documentación de la Costa Atlántica (CIDCA) y Universidad de Estocolmo, 1987, p. 41.

⁶⁷"[...]como su condición les hace inferiores aún a los menores de edad, los contratos que celebren deberán ser previamente autorizados", H. Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, op. cit., (núm. 24), p.163. Esto, por supuesto, va acorde con lo analizado en el capítulo I, en el que nos referíamos a la necesidad de los nacientes Estados nacionales de conformar la unidad nacional en base a la homogeneización, es decir, considerar a estos grupos como inferiores y que por lo tanto debían transitar hacia la civilización.

⁶⁸"Se asignará a los indios misquitos dentro del territorio de la República de Nicaragua, un distrito que permanecerá bajo la soberanía de la República de Nicaragua" art. II del Tratado. Roxane Dunbar, op. cit., p. 71.

afianzar, además, la idea de unidad nacional, necesaria para la conformación de los Estados nacionales.

La Costa Atlántica quedó dividida en tres partes de acuerdo a las regiones gobernadas por tres jefes miskitos. Dos de ellas quedaron incorporadas al gobierno central de Nicaragua. Se le concedió a esta región un estatuto especial en el que se establecía: la asignación de un territorio ("Distrito"), el reconocimiento del derecho a autogobernarse según sus propias costumbres y "conforme a los elementos que de vez en cuando sean adoptados por ellos, no siendo incompatibles con los derechos soberanos de la República de Nicaragua".⁶⁹

Pero en los hechos, la autonomía miskita de la Reserva tuvo muchas limitantes: el gobierno quedó constituido casi en su totalidad por creoles debido a que, anteriormente, los ingleses habían favorecido a estos pobladores y marginado a los miskitos.⁷⁰ Con el Tratado de Managua, los miskitos quedaron formalmente fuera del gobierno del "Reino Misquito", pero además, paradójicamente, el territorio de la Reserva no incluía a las poblaciones tradicionalmente miskitas.⁷¹ En lo que se refiere a las normas legales, se crea la primera Constitución Municipal que fue una copia fiel de las leyes inglesas.

Como vemos, la autonomía de la Reserva no benefició directamente a los miskitos, que eran el sujeto legal de la creación de la Reserva. Al parecer, no hay suficiente información sobre las condiciones de los miskitos que habitaban en el territorio asignado a la Reserva, pero en general se sabe que eran dominados por ingleses y creoles, por lo que los indígenas no tenían control sobre los asuntos de la mosquitia.

Durante este periodo, el gobierno nicaragüense administraba los recursos de la región, dando concesiones para la explotación de recursos a extranjeros, sin tomar en cuenta a la población indígena, y establecía la infraestructura necesaria para unir la región Atlántica con la del Pacífico. Para 1890, EE. UU. controlaba el 90% de la actividad económica de la región de la Costa

⁶⁹ Roxane Dunbar, op. cit., p. 71.

⁷⁰ C f. En la primera mitad del siglo XIX los creoles [mezcla de africanos, europeos e indígenas], emergieron como el grupo dominante de la Costa Atlántica y actuaron como intermediarios entre europeos y nativos. Aunque los reyes seguían siendo miskitos, quienes tenían realmente el poder político eran los creoles, claro, bajo la supervisión de los ingleses y más tarde norteamericanos. Charles Hale, op. cit. p.39 y 41.

⁷¹ *Ibid.*, p. 41

Atlántica, mientras la presencia británica había disminuido notablemente tanto económica como políticamente. En cuanto a las condiciones de trabajo, los miskitos corrían con la misma suerte que el resto de la población india en América Latina: sólo se les ocupaba en trabajos pesados y temporales. Los creoles tenían la ventaja de conocer el idioma inglés y de tener cierto nivel de preparación resultado de su relación con ingleses y con la Iglesia Morava; así que su lugar en la jerarquía étnica se vio reforzado con la entrada de las compañías estadounidenses.

La Reserva Miskita, también adoptó elementos nuevos y positivos para la población indígena, como lo fue el hecho de que a partir de 1863 se estableciera legalmente que "los arrendamientos y el resultante de las ventas de productos de la tierra - pública -, deberían ser aplicados en interés de la comunidad".⁷² Pero insistimos, habría que ver si los elementos de la autonomía señalados anteriormente (derecho a autogobernarse según sus costumbres), tuvieron expresión real. Se trató entonces de una autonomía *sui generis*: formalmente dentro del Estado Nación Nicaragüense, pero en los hechos bajo dominio político-económico inglés, y a fines de siglo, bajo dominio económico norteamericano. La autonomía que les fue concedida fue más bien una estrategia política; los ingleses causaron estragos en las condiciones de vida de la población nativa y aquéllos eran el grupo que ejercía el poder realmente.

En 1894, Nicaragua ocupa militarmente la Reserva de la Mosquitia y la incorpora la República de Nicaragua. El principal argumento del gobierno de José Santos Zelaya fue que la Reserva no había servido a sus verdaderos fines respecto a la población miskita. Pero en realidad, la anexión se hizo con el fin de recuperar la soberanía, en los hechos, sobre dicha región. Para ello, el gobierno de Zelaya tuvo que prometer cierta "autonomía económica" a los indígenas.⁷³ Estos, en noviembre del mismo año declaran que desean conservar privilegios especiales que vayan de acuerdo con sus costumbres, lo cuál sucede en el marco de una reunión convocada por el gobierno nicaragüense y en la que, teniendo a los indígenas como únicos interlocutores, se aprueba el Decreto de Reincorporación. Sin embargo, en 1899 se firma el Acta de Incorporación con la que se

⁷²José Miguel González, *op. cit.* p. 95.

⁷³"[...]las rentas que produzca el litoral mosquito serán invertidas en su propio beneficio, reservándonos así la autonomía económica (art.2)[...]ninguna contribución será impuesta sobre las personas de los mosquitos (art.4)", H. Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, *op. cit.* (núm. 24), p. 173.

anulaban los privilegios establecidos con el Decreto anterior. Fue hasta estos años, que los indígenas participaron en acuerdos políticos que definirían su futuro. Claro que esto no quiere decir que hayan podido dirigir los acuerdos hacia su propio beneficio; además, para el gobierno nicaragüense eran al fin y al cabo un medio político.

La anexión de la Reserva, como decíamos, tuvo como principal objetivo integrarla a la nación. Por eso, se perdió la posibilidad de que los indígenas tuvieran un espacio de desarrollo. Ahora serían tratados igual que los indígenas del resto de la Costa Atlántica y el Pacífico, en la idea de que las diferencias socioculturales de estos grupos eran sinónimo de atraso. Ante ello, resultaba lógico que ya no se les reconociera instituciones propias, derechos colectivos ni territorios.

A partir de 1880, el dominio estadounidense, principalmente con la creación de enclaves en el Atlántico, fue definitivo. Ello determinó en buena medida que la presencia del Estado nacional en esta zona fuera débil y permitiera la conformación de localismos con tendencias separatistas; mientras que el Pacífico tuvo un mayor desarrollo, creándose así un desarrollo desigual entre ambas regiones.⁷⁴

Todo el periodo histórico reseñado anteriormente tiene para los indígenas y creoles ⁷⁵ una significación enorme, ya que las compañías extranjeras y grupos de poder locales, tanto ingleses, norteamericanos y nicaragüenses, los despojaron de sus tierras. En la Costa Atlántica la expropiación de recursos tuvo efectos irreversibles en las comunidades indígenas y en la naturaleza: la riqueza obtenida no se ocupaba ni mínimamente en la construcción de infraestructura, y las condiciones de explotación dejaban clara huella en las comunidades. Ante esta situación, no resulta extraño que indígenas de la región hayan participado en la lucha emprendida por Augusto César Sandino, en 1928, en contra del poderío estadounidense en Nicaragua. La derrota de Sandino hizo perder las esperanzas tanto a los habitantes de la Costa Atlántica como del Pacífico.

⁷⁴Manuel Ortega Hegg, "Autonomía regional y neoliberalismo en Nicaragua", *Boletín de Antropología Americana.*, núm. 25, Julio 1992, p. 179-194.

⁷⁵La situación de los creoles no fue significativamente mejor, la pérdida de poder político y económico, los motivó a sostener reivindicaciones étnicas. La reincorporación los afectó más directamente a ellos que a los miskitos. Aunque los creoles pudieron adaptarse más fácilmente a las formas de reproducción económica, mientras que los miskitos y otros grupos étnicos tuvieron más dificultades, ya que no compartían los rasgos generales de identidad nacional; debido al tipo sui generis de colonialismo de la Costa Atlántica.

Durante la dictadura de Anastasio Somoza se perdió parte del territorio miskito. En 1960 la línea fronteriza entre Honduras y Nicaragua se modificó, beneficiando a Honduras, y dividiendo a varias comunidades miskitas. Los indígenas se vieron en peores condiciones ya que se privilegió enormemente al capital estadounidense, con lo que las tierras indígenas se vieron aún más afectadas. En 1967 fue creada, por iniciativa de misioneros católicos y protestantes, la Asociación de Clubes Agrícolas del Río Coco, organización que sirvió de base para la creación de la Alianza para el desarrollo de los Miskitos y de los Sumus (ALPROMISU), en 1974. De los misioneros extranjeros recibían, además de ayuda en programas de salud y productivos, una constante ideologización en contra del comunismo.⁷⁶

La dictadura somocista afectó gravemente a los pueblos indígenas de la Costa, y ante ello surgieron más organizaciones que planteaban reivindicaciones étnicas, que en los ochenta siguieron las líneas generales del etnicismo. Es significativo, que algunas de estas organizaciones hayan sido creadas para representar exclusivamente a sumus (Asociación Nacional de Comunidades Sumu, SUKAWALA, fundada en 1974), o creoles (Organización para el progreso de la Costa, OPROCO (1960), y Southern Indigenous and Creole Communities, SICC, fundada en 1976)"; ya que por mucho tiempo, y gracias a los antecedentes históricos, se ubicó al problema de la Costa Atlántica como el problema miskito. Esto traería consecuencias importantes en el futuro. Las rivalidades históricas (dominio miskito y más tarde creol, el resto de los grupos étnicos de la Costa -Sumu, Rama y Garífuna- siempre estuvieron dominados) entre los grupos no permitieron que se conformara una organización a nivel regional.

Al triunfo de la Revolución Sandinista, las circunstancias generales eran adversas para el proyecto de unidad nacional del FSLN. José M. González (p. 127) las resume así:

- La presencia del Estado en la región seguía siendo débil, y además los grupos étnicos mantenían una actitud hostil hacia instituciones organismo y programas estatales. En consecuencia, la conciencia nacional de dichas poblaciones era casi nula.

⁷⁶Roxanne Dunbar, op. cit., p. 82.

⁷⁷José M. González, op. cit., p. 126.

- La existencia de una identidad regional costeña surgida más bien por oposición a la que pretendía introducir el Estado Nicaragüense.
- Percepción ambigua del colonialismo y neocolonialismo inglés y norteamericano, por parte de los pobladores. Los intentos del Estado por hacerse presente en la región son vistos como opuestos a la posibilidad de establecer la autonomía, posibilidad que se vincula a la presencia de Inglaterra o EE. UU.
- La Costa Atlántica seguía siendo un problema de soberanía nacional (economía de enclave, extrema presencia de compañías extranjeras, inexistencia de un mercado interno y de las instituciones estatales).

El FSLN desconocía los rasgos generales de la configuración étnico-nacional, por lo que se limitó a implementar medidas para sacar del atraso económico a la Costa Atlántica. Las primeras demandas y reivindicaciones de pobladores de la costa no fueron entendidas y más tarde fueron utilizadas por las fuerzas estadounidenses en contra de la Revolución. De hecho, la demanda de autonomía de los indígenas Miskitos fue construyéndose en el proceso de lucha contra el régimen político sandinista.

La emergencia de los miskito y sumu es un fenómeno pre-sandinista, pero el hecho de que estos hayan aceptado la injerencia de los E. U., refleja sobre todo, la tensión entre las aspiraciones de autonomía de los pueblos de la Costa Atlántica y las ideas de los sandinistas sobre la forma de gobierno. Cinco (1979-1984) años de tensión opositora con el gobierno sandinista no sólo convencieron a estos últimos y al mundo de que los miskitos son indios, sino también de que los miskito podían desarrollar y desarrollaron un discurso ideológico coherente y en base a sus metas. Sin embargo, para llegar a esto, los pueblos costeños aceptaron el "apoyo" de Estados Unidos, - cuyo fin era derrocar al gobierno sandinista-, para exigir su propio espacio, en un principio, como ya dijimos, considerando necesaria la intervención extranjera. Pero ninguna organización o grupo indígena demandaba la constitución de un Estado aparte.

Durante la Revolución sandinista, la concepción de autonomía que tenían los indígenas se transformó, así como también la idea que los sandinistas tenían respecto a la problemática de la

Costa Atlántica. En el camino, se cometieron varios errores. Desde un principio, los miskitos fueron los principales interlocutores entre los grupos étnicos y el sandinismo, no se tomaron en cuenta las rivalidades entre los distintos grupos y, además, tuvieron una concepción aún más parcial frente al problema étnico, ya que no se ocuparon del mismo problema en el Pacífico. Se pensó que resolver los problemas socioeconómicos de la región, resolvería todos los problemas al respecto. En otras palabras, en los hechos se seguía una política integracionista ; pero al utilizar el término integración se decía que no implicaba asimilación, sino igualdad y equidad.

Pero hasta entonces, el gobierno trataba directamente con los representantes de MISURASATA, constituida en 1979 en sustitución de ALPROMISU, liderada por Brooklyn Rivera y Hazel Lav; y no se preocupaba por observar la legitimidad de las demandas. No previeron la posibilidad de que intervinieran intereses norteamericanos en la organización indígena. Misurasata, exigía el derecho a la autodeterminación y la autonomía política para el departamento de Zelaya, pero para entonces ya se sabía que la organización había sido apoyada por la CIA, a pesar de que contaban con cierto apoyo de las bases miskitas. La organización representaba formalmente a los distintos grupos de la costa, pero en realidad sus demandas y su composición eran principalmente miskitas. Además de la influencia extranjera, debe decirse que Misurasata pasó de demandar tierras comunales a demandar la autonomía regional del 38% del territorio nacional (Plan 81), ante las acciones que el sandinismo venía desarrollando con las que se procuraba el control de los recursos naturales pero sin dar cauce a la participación regional.

Después de acercarse a las poblaciones, el gobierno sandinista emitió la Declaración de Principios, en la que se les garantizaba el derecho a la tierra y a conservar sus usos y costumbres, pero se les negaba el derecho a la autonomía política. Esto se entiende, porque el FSLN tiene como proyecto la soberanía nacional. Con este hecho, cambió la concepción integracionista que los sandinistas tenían de la problemática.⁷⁸ También, contribuyó en parte a la disolución del proyecto de autonomía presentado por Misurasata, al adquirir compromisos de titulación y legalización de tierras comunales.

⁷⁸C.F. Jorge Jenkins, op. cit., p. 258.

Por la parte indígena, el levantamiento de los miskitos en contra del integracionismo revolucionario debe ser entendido en base a este proceso histórico. Debido a la diferenciación alcanzada por los miskitos durante el periodo colonial, se desarrolló dentro de ellos la conciencia de que eran un pueblo diferente al resto de la nación. Es importante señalar que la lucha miskita no comenzó durante el gobierno sandinista, pero sí se acentuó después de esta. A este respecto, varios autores coinciden en que la Revolución sandinista resultó ser un espacio en el que pudieron manifestarse las reivindicaciones indígenas y fortalecerse las organizaciones étnicas.⁷⁹

El Plan 81 y la Declaración de Principios son las primeras oportunidades en que se hace referencia a la autonomía en este periodo, desde la organización miskita y desde el sandinismo. En el primer caso, se plantea una autonomía "extrema" que evidencia la marcada división entre la región del Pacífico y de la Costa, y la influencia extranjera, ya que la demanda más bien de carácter separatista. En el segundo caso, la Declaración de Principios es un avance, como ya mencionamos, respecto a la visión integracionista que los sandinistas tenían del problema, por que por lo menos reconoce sus derechos fundamentales, y se señala que apoyarían formas de gobierno propias de las comunidades, pero para alcanzar la representatividad necesaria en los organismos estatales.

La principal demanda en estos años seguía siendo la tierra. Sin embargo, no veían en estadounidenses o extranjeros en general, la causa del despojo; el responsable era ahora el gobierno sandinista, quién agudizó el conflicto, al emprender medidas que, como dijimos, no tomaban en cuenta las características particulares de la población y los antecedentes históricos. Las acciones para cumplir los compromisos adquiridos sobre titulación de tierras se retrasan y surgen nuevas organizaciones. Pero afortunadamente, el sandinismo no dio por resuelto el problema con la Declaración de Principios, sino que éste se convirtió en un documento base.

Veamos como es que se vuelve a dar contenido a la demanda autonómica en este nuevo contexto nacional. La lucha étnica, a pesar de cierto acercamiento, parece seguir una vía aparte del programa revolucionario. Los costeños no participan o participan muy poco en la Revolución. La

⁷⁹ [...] la demanda autonómica es un proceso histórico que se manifiesta en momentos de apertura o cambio", Roxanne Dunbar, *op. cit.*, p. 53, "Las nuevas condiciones políticas que abre la Revolución facilitan que las comunidades costeñas revitalicen su identidad diferenciada y dan libre cauce tanto a las ansias reivindicatonas de éstas como a su organización independiente. Éste es el inicio de un rico

población indígena se moviliza, primero, a partir de un discurso en el que las comunidades indígenas son idealizadas frente al proyecto nacional revolucionario, potenciado con la intervención estadounidense. Pero a fines de 1984 comienza a formularse el proyecto de autonomía regional pluriétnica en forma ; es decir, con la mayor participación de los primeros interesados, los costeños, que fortalecen sus organizaciones.⁸⁰

Múltiples acontecimientos internos y externos, reseñados por varios autores, provocaron una inútil confrontación militar entre sandinistas y pobladores de la Costa Atlántica. Pero a mediados de 1984, algunos sandinistas comprendieron que el conflicto con los miskitos no podía ser solucionado sólo por la vía militar, y que era necesario establecer acuerdos y compromisos.⁸¹ Insistir en la vía armada implicaba obligar al movimiento indio a quedar por completo en manos norteamericanas. De la misma manera, algunos dirigentes miskitos captaron que las reivindicaciones indias eran más fáciles de ser cumplidas si se les alejaba de la confrontación entre bloques. El FSLN formó una organización indígena nueva que defendería las mismas reivindicaciones que se habían planteado en un principio, pero que lograría romper con la unidad política de los miskitos, creada por EE.UU., y desactivar las posibles confrontaciones. Las primeras negociaciones se dieron en 1984 y 85.

En 1984, el sandinismo emprende acciones, en el entendido de que las reivindicaciones indígenas no eran opuestas a la Revolución: se promueve un proyecto de autonomía regional para la zona, y se inician negociaciones de paz.

El problema étnico en Nicaragua se había visto inmerso en la lucha por alcanzar la autodeterminación política y económica frente a EE. UU. Pero cuando el sandinismo comenzó a tener una comprensión más real de la cuestión étnico-nacional, entonces las demandas tuvieron cauce; de ahí que la lucha por la autonomía en adelante, se haya desarrollado en estrecha relación con la Revolución.

y complejo movimiento étnico que se enmarca en el proceso de transformaciones nacionales que se realiza en el país" H. Díaz-Polanco, *op. cit.*, (1991), p. 113

⁸⁰En 1984 surge MISATAN (Miskitu Indian Asia Takanka, Nikaraguata, Organización de indios miskitos de Nicaragua o Miskitos y Sandinistas Unidos) y se disuelve en 1986, algunos de sus integrantes formarán parte de YATAMA (Unidad de los hijos de la madre tierra) creada en 1989 ; en 1985 se revitaliza la organización sumu. José M. González, *op. cit.*, p. 158-159.

⁸¹Para José M. González la posibilidad de iniciar negociaciones de paz en la región, se debió al alejamiento de uno de los principales protagonistas, Brooklyn Rivera, de los grupos antisandinistas. *op. cit.*, p. 160

Precisamente, de la necesidad de entender las causas de la lucha antisandinista de un frente étnico, - ya que esto no podía explicarse únicamente a partir de la intervención extranjera -, es decir, de la necesidad de conocer el factor interno del problema: la desigualdad y opresión socioétnica al interior del país, surgió la propuesta de un régimen de autonomía con reconocimiento de derechos de las comunidades de la costa.

El proyecto de autonomía fue recibido en un inicio con recelo por parte de la población, ya que se le ubicaba como un proyecto más del gobierno que tenía poco que ver con los intereses, los reclamos y los derechos de los costeños. La desconfianza que en un principio se tenía sobre este proyecto, fue desapareciendo ; la gente de la Costa fue sintiendo cada vez más que el proyecto era suyo, a partir de la consulta democrática que se llevó a cabo, y la representatividad de los miembros de la Comisión Nacional de Autonomía creada en diciembre de 1984, y el hecho de que se permitía que libremente se expresaran las opiniones acerca de la autonomía y como debía llevarse a cabo.

Como vemos, ya en estos años, los costeños comenzaban a dejar atrás la idea de que la autonomía sólo podía conseguirse mediante la intervención extranjera. Ahora se buscaba una forma de articulación a la nación, y para ello participaron activamente en el proceso de construcción del proyecto de autonomía del sandinismo. Ello se debió también a que los sandinistas habían definido su idea de nación en base a una identidad nacional que reconociera el carácter multiétnico de la sociedad nicaragüense, concepción innovadora y vanguardista en la historia de los Estados nacionales de América Latina.

Pero esto no resulta del todo extraño, si observamos que el proyecto sandinista, aunque sí retomaba la aspiración histórica nicaragüense de soberanía nacional, identificada con la unidad de la región de la Costa y del Pacífico, no continuó con el mismo proyecto de Estado-nacional que se tenía hasta entonces, porque además, el principio de soberanía nacional se identificó con la lucha antiimperialista, y al mismo tiempo, se luchó contra uno de los rasgos principales de los Estados nacionales latinoamericanos : la dependencia.

El proyecto de autonomía del sandinismo se fue construyendo en relación directa con la población costeña y obviamente en relación a las características del Estado revolucionario. En este

sentido, se fomenta la idea de que la autonomía sólo es posible dentro de un régimen revolucionario.⁸² En la Comisión Nacional de Autonomía participaron numerosos dirigentes costeños, y connotados sandinistas. Su trabajo se basó en el trabajo realizado anteriormente por un equipo conformado por sandinistas, representantes de los grupos étnicos y asesores.

Las organizaciones étnicas formadas en este periodo, como MISTAN, jugaron un papel principal en la construcción de éste proyecto, ya que sus demandas y reivindicaciones fueron la fuente más importante para la construcción de la autonomía regional. Estas demandas, recogidas por el gobierno revolucionario (fines de 1984 e inicios de 1985), son:

"El reconocimiento a las particularidades étnicas y socioculturales de los diferentes pueblos indígenas y comunidades de la Costa; el derecho de los pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de beneficiarse de la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio; el reconocimiento a sus lenguas, organización social, tradiciones, religiones, usos y costumbres desarrolladas a partir de un proceso histórico muy particular de la región y sus habitantes; acceso y participación en los diferentes niveles de la administración regional y en los cargos de representación política; el derecho a tener una educación bilingüe y poder desarrollar sus identidades en el marco de la conformación de la nacionalidad nicaragüense."⁸³

De este proceso de consulta y discusión, resulta el documento sobre los Principios y Políticas que normaría la cuestión autonómica ; en dónde se encuentra la noción más general sobre autonomía elaborada por sandinistas e indígenas : "Por autonomía se entiende el reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos históricos de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica, en el marco de la unidad nacional y dentro de los Principios y Políticas de la Revolución Popular Sandinista".⁸⁴ Este documento sirvió de base para las siguientes etapas de consulta en las regiones.

La autonomía regional quedó definida, después de importantes esfuerzos de las organizaciones, del gobierno, y de asesores, bajo los supuestos de unidad nacional y de legitimidad de las demandas étnicas, y más específicamente, del carácter histórico de la reivindicación

⁸²"[...]sólo la Revolución puede propiciar las necesarias condiciones[...]para el más amplio desarrollo de los grupos étnicos[...]". Documento del FSLN de 1984, en José M. González, *op. cit.*, p. 175.

⁸³José M. González, *op. cit.*, p. 180.

⁸⁴"Principios y Políticas para el Ejercicio de los Derechos de Autonomía de los Pueblos Indígenas y Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua", Comisión Nacional de Autonomía, (Managua, Julio, 1985), en H. Díaz-Polanco y Gilberto López y Rivas, en Nicaragua: Autonomía y Revolución, Juan Pablos Editor, México 1986, p. 31.

autonómica. No obstante que algunos sectores todavía relacionaban a la autonomía con separatismo.

La definición de autonomía regional, puede quedar resumida así: La autonomía permite el ejercicio de los derechos socioculturales de las comunidades en el marco del Estado nación y se basa en una normativa (Ley o Estatutos) que delimita el espacio territorial en el que las comunidades ejercen sus derechos específicos como grupos socioculturales. La Región Autónoma es un espacio que garantiza estos derechos a todos los grupos socioculturales que ahí conviven. Los derechos específicos más importantes se refieren a: el derecho al uso de sus respectivas lenguas, a preservar sus formas tradicionales de organización social, al usufructo de las tierras comunales, al control de los recursos naturales, y a establecer un gobierno regional que garantice la *autogestión político-administrativa para el ejercicio de sus derechos socioculturales y económicos*.⁸⁵

A partir de ésta concepción básica, se vuelve a dar otro proceso de discusión con el fin de dar cuerpo a los Estatutos que permitirían hacer realidad la autonomía; se realiza la "Consulta popular sobre la autonomía", a través de las Comisiones Regionales de Autonomía, este proceso legitimó el proyecto de autonomía, porque se aprobaron los fundamentos plasmados en el último documento de consenso. En 1987, se aprueba en la Asamblea Nacional de Nicaragua el Estatuto de Autonomía para las Regiones de la Costa Atlántica, previamente consensado en una Asamblea Multiétnica.

Pero veamos algunas limitantes. El Estatuto de Autonomía, además de algunas imprecisiones, tiene un artículo con el que se limita al gobierno regional, ya que el presidente de la República puede nombrar al gobernador de las regiones autónomas (Coordinador de gobierno regional) como delegado del ejecutivo, o incluso nombrar a otra persona para que cumpla con las tareas de "coordinación del trabajo de las instituciones del gobierno nacional que ejecutan competencias propias que no se trasladan al gobierno regional, tales como organización de las elecciones, agencias bancarias, defensa de la soberanía, etc."⁸⁶ Además, "[...]éste apartado ha operado como un candado centralista por parte del Estado en detrimento no sólo de la institución

⁸⁵ "La autonomía regional en Nicaragua", H. Díaz-Polanco y Gilberto López y Rivas, en *ibid.*, p. 116-119.

⁸⁶ José M. González, *op. cit.*, p. 205

ejecutiva regional, sino también contra todo el sistema autonómico, pues permite al gobierno nacional trasladar recursos y atribuciones a un funcionario que está por encima de las instancias regionales y cuyas funciones no están aún normadas por la ley reglamentaria puesto que ésta aún no existe".⁸⁷

El Estatuto creó dos regiones autónomas en la Costa Atlántica, la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), así como distintas instancias de gobierno (Consejo Regional, Coordinador Regional, autoridades municipales y comunales), cuyas funciones no están bien definidas por que aún no hay ley reglamentaria.

El Estatuto de Autonomía entró en vigencia en febrero de 1990, sin contar aún con leyes reglamentarias. En el mismo año se realizaron las elecciones autonómicas y nacionales, y el FSLN fue derrotado, aunque no por una amplia diferencia. La autonomía regional en Nicaragua, enfrenta ahora problemas más graves que tienen que ver con el cambio de modelo de sociedad, ya que se le concibió como un proyecto que sólo podía ser posible en el sandinismo.

Uno de los problemas que enfrenta actualmente el régimen de autonomía establecido en Nicaragua es la falta de cumplimiento de la Constitución y el Estatuto de Autonomía por parte del gobierno. Éste ha invadido ámbitos que son de competencia de los órganos de gobierno de las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y Sur y ha ignorado órganos como los Consejos Regionales Autónomos, que son los legítimos representantes de los grupos étnicos.⁸⁸

Pero el principal desafío que enfrenta la autonomía es la explotación de los recursos naturales de la región. El gobierno de Violeta Chamorro siguió la política económica neoliberal, permitiendo así la explotación de recursos en territorio autónomo. Éste tema resultó ser también un impedimento para avanzar en la reglamentación del Estatuto ; y es que además, el poder ejecutivo tiene la facultad de reglamentar dicha ley y no existe voluntad política para ello.

Hasta el término del gobierno de Chamorro no se logró ningún avance, y en lo que lleva el gobierno actual (encabezado por Arnoldo Alemán), tampoco ha habido avances. Al contrario, existe

⁸⁷ *ibid.*, p. 206

⁸⁸ El nuevo gobierno creó el Instituto de Desarrollo de las Regiones Autónomas que intentó negar la participación de los Consejos Regionales en la elaboración de los planes y programas de desarrollo para la región; dirigido por Brooklyn Fivera, dicho instituto no pudo

el propósito de anular los fundamentos constitucionales del régimen de autonomía. La inexistencia de leyes reglamentarias para el Estatuto de Autonomía, permite que su aplicación sea ambigua y en base a ello se concesione la explotación de recursos naturales a intereses nacionales y extranjeros.⁸⁹

Además, el gobierno cuenta con mecanismos institucionales para limitar o debilitar a la autonomía. Violeta Chamorro, creó el Instituto Nicaragüense para el desarrollo de las regiones autónomas (INDERA), que dirigido por Brooklyn Rivera, que ha obstaculizado el avance de la autonomía, y que por ejemplo, recibe un presupuesto superior a los dos Consejos Regionales. Arnaldo Alemán ha propuesto, la creación de una "Secretaría de la Costa Atlántica". A esto se suma el trabajo poco comprometido de algunos integrantes de los gobiernos regionales.

Pero tampoco le ha resultado tan sencillo a los gobiernos nicaragüenses. Por ejemplo, Ortega Hegg nos menciona un caso en el que la movilización de los pobladores de la RAAN, evitó que se diera una concesión a intereses taiwaneses para la explotación de madera.

Actualmente, la Costa Atlántica en su conjunto, tiene alrededor de 300 mil habitantes: miskitos 45%, mestizos 40%, mayangnas (sumus) 4%, y criollos y garifunas 1% aproximadamente. La Costa Atlántica constituye el 55% del territorio nacional (67 mil 39 kilómetros).⁹⁰ Entre los avances más importantes, dentro del régimen autonómico, está la creación de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN), cuyo objetivo principal, es enfrentar esa carencia de líderes, de dirigentes, de técnicos, administradores, etc., que puedan desempeñar un buen papel en las distintas instancias de gobierno autónomas, lo que colocaría en puestos de gobierno, a personas verdaderamente comprometidas con la autonomía, y preparadas para cumplir con sus funciones.⁹¹

evitar que los Consejos Regionales Autónomos confrontaran fuertemente sus acciones, y en 1993, pasó a ser parte del Ministerio (o Secretaría de estado) de Acción Social. *Ibid.*, p. 258.

⁸⁹ "[...] cada una de las instancias (comunales, municipales, regionales, nacionales) toma sus propias decisiones sobre los recursos naturales y sobre el patrimonio que consideran de su competencia", *Ibid.*, p. 205.

⁹⁰ Maurice Lemone, "La autonomía perdida de los miskitos", en *Le monde diplomatique*, (como suplemento de *La Jornada*) septiembre - octubre de 1997, p. 6-7.

⁹¹ Héctor Díaz-Polanco, "Diez años de autonomía en Nicaragua. Una evaluación de sus dirigentes", en *Memoria*, núm 104, CEMOS, octubre de 1997, p. 22.

Debemos analizar aquí, las posibilidades reales que tiene la autonomía de continuar dentro del nuevo proyecto económico y de nación existente en Nicaragua, ya que también nos puede dar luz acerca de los obstáculos que enfrenta la autonomía en otros países. La ventaja del caso de Nicaragua es que ya se tiene un marco legal general que sustenta el régimen de autonomía ; pero al mismo tiempo, la desventaja es que no es compatible con el nuevo modelo, porque fue concebido desde el sandinismo, y éste como su único contexto posible.

Lo que haría falta sería la institucionalización de la autonomía. Pero esto no es tan sencillo, porque para ello debe haber una concordancia entre el modelo de nación que sostiene el Estado nacional y aquel en el que se concibe el proyecto autonómico. No estamos diciendo aquí que el Estado nacional debe retomar el cauce Revolucionario del sandinismo para que la autonomía pueda desarrollarse en toda su expresión legal y social.

El modelo de nación del sandinismo fue compatible y promovió la autonomía porque se trataba de un modelo de régimen político que permitía y promovía la participación política de los ciudadanos y la democracia. Esto era parte del programa de gobierno sandinista y por eso la autonomía pudo tener un cauce legal. En otras palabras, la autonomía puede ser compatible con cualquier régimen político democrático.

Siendo una demanda legítima, como ya hemos comprobado al revisar los antecedentes históricos, resulta una contradicción, como dice José M. González, que el Estatuto este planteado bajo los parámetros del régimen sandinista, frente al nuevo carácter neoliberal de la nación. Ortega Hegg expresa que los fundamentos de la autonomía, son opuestos a los fundamentos neoliberales. El Estado sandinista tenía una importante presencia social, participaba en procesos productivos, de distribución, comercialización y prestación de bienes ⁹², mientras que en el neoliberalismo, una faceta más del capitalismo, el mercado es concebido como el elemento capaz de dirigir el desarrollo de todos los ámbitos sociales.

En el neoliberalismo, el Estado ya no tiene el deber de implementar políticas sociales ; al contrario, su deber es facilitar la inversión de empresas nacionales y extranjeras cuyos requisitos son precisamente tener cada vez menos compromisos con los trabajadores. El problema es

entonces, que la plena democracia no es compatible con el modelo económico neoliberal, y que por lo tanto, la autonomía no tiene, en este sistema, el nivel democrático que requiere.

¿Cómo podríamos hacer compatible, por ejemplo, el derecho de la población costeña a participar en la elaboración de los programas de desarrollo regional (art 8 del Estatuto de Autonomía) y los intereses de empresas en la explotación de tal o cual recurso de la región ?. ¿Cómo hacer compatibles los nuevos planes de desarrollo nacional, y el desarrollo que plantean las comunidades y regiones de acuerdo a sus propios intereses y valores ?. Veamos los casos que señala José M. González como "experiencias de autonomía comunal". El principal objetivo de dichas experiencias era el "autodesarrollo económico". Algunos logros se dieron en cuanto a la autogestión comunal, en servicios básicos e infraestructura, en comunidades que más tarde formarían parte de la RAAS. ¿Qué interés podrían tener los inversionistas nacionales y extranjeros en el desarrollo de proyectos como éste ?. Algunos recursos naturales están siendo explotados arbitrariamente (sin haber sido consultados los costeños al respecto), pero también algunas comunidades se han organizado para defender su territorio como el caso al que hizo referencia Ortega Hegg. Podríamos pensar que algunas comunidades no se ven afectadas porque sus territorios no son de interés para los inversionistas. Pero ejemplos como éstos son los menos y no servirían para afianzar la autonomía.

¿Podemos esperar que el gobierno acceda a reglamentar el Estatuto de Autonomía ?. Siendo contrarios en sus fundamentos, tendríamos que esperar una amplia y fuerte movilización para ello, y una reglamentación que no desvirtúe su sentido original. En otras palabras, se requiere que los gobiernos autónomos, *tengan un poder real que sea capaz, por ejemplo, de detener la explotación indiscriminada de los recursos naturales.*

Así que, como vemos, la lucha étnica y la autonomía cuestionan los fundamentos monoétnicos, homogeneizantes y antidemocráticos de los Estados nacionales, pero además, la autonomía cuestiona el modelo económico y, por esa vía, cuestiona también el origen del Estado nación, siendo como es, la estructura socio-política del capitalismo.

⁹² Manuel Ortega, *op. cit.*, p. 187

En el capítulo anterior plateábamos que las diferencias socioculturales y la lucha por el reconocimiento de éstas, cuestionan uno de los principios político-ideológicos en que se funda el Estado nación : la homogeneización, el carácter monoétnico de éstos. Y planteábamos que la lucha indígena cuestiona éste principio y promueve una refundación del Estado en este sentido.

El proyecto sandinista reconocía a Nicaragua como un Estado pluriétnico y, no sólo eso, en su seno se construyó un marco legal que abrió el espacio para que los derechos económicos, políticos, sociales y culturales de las etnias fueran realmente respetados. Esto aún persiste en la Constitución nicaragüense ; pero ese espacio que permite el reconocimiento de los derechos étnicos, no es visto con buenos ojos por los gobiernos posteriores al sandinismo, y todo indica que el objetivo final de la apatía gubernamental al rededor del tema (por ejemplo con la reglamentación, el total abandono de la población costeña agudizándose así las condiciones de pobreza), es terminar con ese espacio democrático generado por la autonomía en Nicaragua.

La autonomía va más allá porque es un modelo opuesto al neoliberalismo, que lo cuestiona y, más aún, promueve iniciar el camino hacia un modelo alternativo. Plantear esto, implica que la autonomía es un modelo alternativo al capitalismo y que, para ello, impulsa una refundación del Estado nación. Este análisis, resulta esencial si queremos conocer las posibilidades reales que tiene la autonomía en los países de América Latina. Podríamos decir que la autonomía propone, primero, el reconocimiento de los derechos culturales y políticos, para luego, y por esa misma vía, incidir en el modelo de reproducción económica que impera en las naciones.

2.3 Autonomía y Estado en Colombia.

En los años setenta surge el movimiento indígena organizado en Colombia. Como en el resto de América Latina, éste surge ligado al movimiento campesino porque su problemática y demandas se relacionan principalmente con el despojo de tierras de que han sido objeto. En esos años, surge el

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)⁹³, conformado por uno de los grupos indígenas más numerosos, los peaces, así como por guambianos y yaconas.

La lucha indígena de estos años, tuvo como principal objetivo, evitar la desaparición de las tierras comunales de los “resguardos”, surgidos durante la época de la colonia y concebidos como territorios con un régimen particular. El marco legal que regía la propiedad de la tierra era la Ley 89 de 1890. En ella se apoyaban para que les fuera reconocida su propiedad territorial y la organización socio-política en cabildos, aunque esta misma ley consideraba sólo a los indígenas que estaban en “vías de transición a la vida civilizada”. En base a esta ley, que los consideraba menores de edad, se siguió legislando en los años posteriores sobre el asunto indígena.⁹⁴

Desde los años sesenta, se intentó disolver las tierras comunales de los resguardos. Se adoptó una nueva forma de asignación de tierras llamada “reserva”, definida como “terreno baldío” ocupado por una o varias comunidades indígenas, delimitado y legalmente asignado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).⁹⁵ Pero la mayoría de las tierras asignadas resultaron ser de baja calidad.⁹⁶

El resguardo significaba para los grupos indígenas el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra, y la garantía de preservación del territorio. En éste contexto, el CRIC lideró la lucha por la legitimación y dotación de tierras indígenas. La asignación de “reservas”, como vimos, no dio resultados, y entre 1975 y 1985 se dio un auge en el movimiento indígena especialmente en la zona andina (Departamento del Cauca).

El gobierno endureció su postura : toda organización indígena era considerada como si se tratase de una organización delictiva y bandas militarizadas atacaban a las comunidades del Cauca.

⁹³El 24 de febrero de 1971 tuvo lugar una importante concentración en el norte del departamento del cauca, de la cuál surge una organización indígena : el Consejo Regional de los Indios del Cauca. El CRIC, aparece como el encuentro de una tradición indígena de lucha y un vasto movimiento campesino. Entre los grupos indígenas que lo conformaron están los guambianos, peaces y yaconas. Cf Cristian Gros, “Una organización indígena en la lucha por la tierra. El Consejo Regional Indígena de Cauca”, en Claude Batallion, et al., Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina, CEMCA, México, 1988, p. 235-256.

⁹⁴C.f. Francois Correa Rubio, “El indígena ante el Estado Colombiano”, en Esther Sánchez Botero (comp.), Antropología Jurídica. Normas formales - Costumbres legales en Colombia, Comité Internacional para el desarrollo de los Pueblos, Bogotá Colombia, 1992, p. 76-77.

⁹⁵Ibid., p. 88.

⁹⁶C.f. Mynam Jimeno, “Pueblos indios, democracia y políticas estatales en Colombia”, en Pablo González Casanova y Marcos Roitman coord., op.cit., p. 229.

Se crearon grupos de autodefensa que tuvieron su máxima expresión en el movimiento insurgente "Comando Quintín Lame".⁹⁷

Fue hasta 1988, que el gobierno reconoció a las tierras indígenas como susceptibles de titulación (anteriormente eran consideradas "baldíos"), y se incorporaron a la ley figuras como: las Comunidades civiles indígenas y Territorio indígena. Figuras que no sustituyeron al resguardo ni a la reserva indígena, pero sí los transformaron en regímenes de propiedad. Las comunidades civiles fueron definidas como "comunidades que han perdido los títulos de propiedad de sus tierras o que son comunidades cuyos resguardos fueron disueltos y que la tierra que poseen es insuficiente para el desarrollo de sus actividades socioeconómicas".

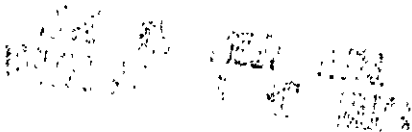
El territorio indígena fue definido como "aquellas áreas poseídas por una comunidad indígena, comprendiendo en ellas no sólo las habitadas y explotadas sino también aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades económicas y culturales". Al resguardo indígena se le reconoció como "una institución legal y socio-política de carácter especial conformada por una comunidad indígena que con título de propiedad comunitaria, posee su territorio y se rige para el manejo de éste y de su vida interna por una organización ajustada al fuero indígena o a sus pautas y tradiciones culturales".⁹⁸

En 1989, se reconoció constitucionalmente el derecho de las poblaciones indígenas a participar en la realización y aplicación de los programas instrumentados por el Estado en asuntos indígenas.

Al parecer, la problemática nacional de esos años, la violencia generalizada, el narcotráfico los ataques guerrilleros y de grupos paramilitares, hacía al gobierno vulnerable e incapaz de controlar la situación. En este contexto, se hacía necesaria una fuente de legitimación y fortalecimiento, y esa fuente fue el movimiento indígena que ya había alcanzado un nivel nacional con la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), y la organización llamada Autoridades Indígenas de Colombia (AICO). En ese contexto, se entiende la elaboración de la nueva Constitución en 1991, que contó con una importante participación de las organizaciones indígenas,

⁹⁷*Ibid.*, p. 138.

⁹⁸Francols Correa, *op. cit.*, p. 88.



incluso con representantes en el constituyente. También en este contexto es que algunas organizaciones como la ONIC y el CRIC venían organizando su lucha alrededor de la demanda de autonomía.⁹⁹

Colombia, donde existen 81 etnias indígenas (1.5 de la población total¹⁰⁰), es uno de los países donde sí existe coherencia entre su política internacional y la del interior. Ha ratificado el Convenio 169, y en su Constitución (1991) existen por lo menos cinco artículos que hacen referencia a los derechos de los pueblos indígenas y en particular al derecho de estos a la autonomía. Estos cambios constitucionales muestran la forma en que pueden articularse los derechos de los pueblos indígenas con el derecho positivo, aunque aún falta ver qué tan posible es esto en la práctica. El artículo 246 establece:

"las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional." ¹⁰¹

Y el artículo 286 reconoce como entidades territoriales a la organización territorial indígena, según se trate de departamentos, distritos, municipios o territorios.¹⁰² Aunque, de acuerdo al artículo 329, los resguardos siguen siendo considerados como propiedad colectiva y no enajenable.

Hasta aquí, la autonomía cuenta con un respaldo legal que reconoce el ámbito jurisdiccional de los indígenas y le da una base territorial aunque ésta, según el artículo 329, será delimitada por el Gobierno Nacional y con la participación de representantes de las comunidades. Por otro lado, también se reconoce otro de los elementos de la autonomía: el autogobierno en dichos territorios.

103

⁹⁹H. Díaz-Polanco, (1991) p. 114.

¹⁰⁰Mynam Jimeno, *op. cit.*, p. 225.

¹⁰¹*América Indígena*, vol. LIV, núm. 4 Oct. - dic. 1994, p. 8

¹⁰²"Artículo 286 : Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.", *Ibid.*

¹⁰³ "Artículo 330 [...] los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: 1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios ; 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo ; 3 Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución ; 4 Percibir y Distnbur sus recursos ; 5 Velar por la preservación de los recursos naturales[...]". "Constitución y Pueblos Indígenas", en Esther Sánchez, *op. cit.* p. 122

En cuanto a la explotación de los recursos naturales que estén dentro de estos territorios, el gobierno colombiano se compromete a no afectar a las comunidades y a propiciar la participación de representantes indígenas en la toma de decisiones. ¹⁰⁴ El caso colombiano evidencia la posibilidad que tiene el proyecto autonómico de realizarse y de extenderse cada vez más por América Latina ; claro que esto es posible en mayor medida por la organización y lucha indígena constantes. La Constitución, no sólo reconoce los derechos de los grupos indígenas, reconoce la diversidad étnica del país, y en concreto, a tres conjuntos considerados como grupos generales: "grupo negros del Andén Pacífico", "conjuntos rurales de los raizales de San Andrés", y los pueblos indígenas.

Algunos dirigentes indígenas han opinado acerca de la nueva Constitución: un vocero de la ONIC opinó : "logramos importantes conquistas para nuestras comunidades, velaremos porque se nos respeten estas conquistas". Por su parte Lorenzo Muelas, de la AICO, expresó que "quedaron plasmados conocimientos y principios sobre los derechos y deberes fundamentales que las autoridades de los pueblos indios de Colombia han establecido desde hace miles de años en forma oral". ¹⁰⁵

Estas organizaciones así como la Alianza Social Indígena Quintín Lame (conformada por el CRIC, Quintín Lame y otras organizaciones regionales) aceptan la nueva Constitución que, además, les ha permitido acceder a nuevos espacios de participación.

¹⁰⁴ Ver artículos constitucionales mencionados en América Indígena, vol. LIV, núm. 4 Oct-dic 1994, p. 8.

¹⁰⁵ "Grupos étnicos. Nueva Constitución en Colombia", en Esther Sánchez, op. cit. p. 105.

III. Planteamientos de Autonomía en México.

El tratamiento que la Colonia y después el Estado nacional mexicano han dado a la problemática indígena, ha sido negativo en varios aspectos fundamentales. La Colonia, manteniendo a los indígenas y otras etnias como mano de obra segura y explotable mediante instituciones, leyes y estructuras sociales, sujetos a una férrea dominación religiosa ; el Estado nacional, permitiendo la reproducción un nuevo sistema de explotación mediante nuevas o seminuevas instituciones, etc., y con el argumento ideológico de la *integración* : argumento equivalente a la pérdida de los rasgos socioculturales de estos grupos y por ende a la desaparición de los mismos como grupos diferenciados.

La lucha indígena en México ha ido de los motines y la sublevación hasta la lucha dentro del cauce legal. De acuerdo a ello, han sido distintos los planteamientos, las demandas, las formas de organizarse, etc., de los pueblos indígenas. El periodo en el que nos interesa abordar estos elementos - y sobre todo la relación entre indígenas y Estado nacional - es el que comienza con el cuestionamiento y la discusión acerca del indigenismo y las políticas emanadas de él, y en el que comienzan a darse cada vez más movilizaciones indígenas independientes tanto a nivel comunal, *local*, *regional*, y en algunos momentos a nivel nacional, movilizaciones en las que los planteamientos adquieren una forma más completa. Es en este periodo, finales de los setenta y la década de los ochenta, que puede hablarse de una reforma al artículo cuarto constitucional, y más adelante, ya entrada la década de los noventa, de autonomía.

Para tener más elementos haremos una revisión histórica de lo que identificamos como posibles antecedentes y orígenes de los planteamientos de autonomía en México, y con ello determinaremos qué tan arraigada es la demanda de autonomía. Ello nos permitirá, también, identificar los rasgos particulares del proceso mexicano y la cercanía o influencia respecto de otros casos en Latinoamérica, ya que no se puede entender el surgimiento y fortalecimiento de la autonomía en México sin tomar en cuenta las experiencias de otros países.

3.1 Acercamiento a los antecedentes de la lucha por la autonomía.

La lucha indígena ya sea a nivel comunal, local, regional o nacional tuvo, hasta finales de la década de los ochenta, los mismos objetivos: la recuperación de tierras, y el respeto a su cultura. Sin embargo, es a partir de la década de los setenta, que la lucha indígena empezó a constituirse como tal, separándose de la lucha campesina y encontrando su propio cauce.

Aunque se habían creado algunas organizaciones indígenas y algunas habían llegado a demandar espacios para participar en la instrumentación de la política indigenista en los años sesenta, es hasta la década de los setenta que las organizaciones indígenas se ven "favorecidas", hasta cierto punto con la implementación del etnopopulismo, por una política que fomentaba la constitución de organizaciones indias. Pero en contrapartida, esta política permitió que muchas de esas organizaciones indígenas fueran utilizadas como interlocutoras e instrumentos para la desmovilización e integración al sistema corporativo mexicano.

No obstante, creemos que ello posibilitó de alguna manera la definición de demandas y planteamientos de carácter étnico. Las demandas que reivindican los indígenas son, en términos generales, las mismas que sostiene el campesinado. Pero adquieren una dimensión diferente en virtud de la especificidad étnica desde la cual son planteadas. Por ello, las demandas indígenas contienen elementos que rebasan la demanda de tierra y de alternativas productivas.

Paradójicamente, al fomentar la participación indígena así como la conformación de organizaciones de carácter indígena, bajo el control del gobierno, el etnopopulismo posibilitó, en cierta medida, esta recomposición de las demandas indígenas, marcando la diferencia entre las organizaciones y demandas campesinas e indígenas.

Es decir, se empieza a configurar la demanda y la lucha indígena ya que las soluciones que podían darse a la cuestión campesina no alcanzarían a resolver la cuestión étnica. Además, aunque no se da un deslinde total entre la lucha campesina y la indígena como pretendía el gobierno las demandas indígenas comienzan a enfatizar su carácter étnico.

De mediados de los setenta a principios de los ochenta, se consolidan organizaciones indígenas a nivel local y regional, y se inician experiencias de articulación a nivel nacional como la

Coordinadora Nacional Plan de Ayala (1979), que además pretende combatir el etnopopulismo y constituirse como organización independiente. ¹ A pesar de que el etnopopulismo había fomentado la consolidación de organizaciones indígenas, pero bajo control del gobierno, algunas comienzan a deslindarse de la estructura corporativa y a actuar de manera independiente.

A esto se sumó lo que ya se concebía como el fracaso del etnopopulismo : el incumplimiento del compromiso de consulta con las organizaciones indígenas en los asuntos de su incumbencia. No todas las organizaciones indígenas fueron corporativizadas, y lo más importante : algunas organizaciones indígenas llegaron a considerar que "la solución de sus problemas ya no pasa por la política indigenista del Estado".²

Sin embargo, muchas organizaciones indígenas continuaron luchando preferentemente por sus tierras, sin darle importancia a su carácter étnico. Hasta la fecha sigue habiendo quienes no toman en cuenta esta diferencia : sí son campesinos, pero además indígenas, el concepto de tierra y sus implicaciones legales no les permite desarrollar su cultura, requieren del reconocimiento de su territorio, porque este tiene implicaciones jurídico políticas que sí les permitiría desarrollar su cultura y formas de organización en todos los ámbitos. Muchas organizaciones indígenas no imprimen en sus demandas, el carácter étnico o sociocultural que les es propio.

Según Sergio Sarmiento, valores como la cooperación y la ayuda mutua, la autoridad de los ancianos, la simbología mística tradicional y la lengua, cohesionaron la lucha de algunas organizaciones. Sus principales demandas eran ya: tierra (solicitud de restitución, recuperación, deslinde, titulación, confirmación y defensa de tierras comunales y ejidales), defensa de los recursos naturales, derecho a preservar y explotarlos, facilidades para la producción y comercialización, educación y cultura, libertades políticas (derecho a ocupar puestos, respeto a la democracia municipal y ejidal, libertad para organizarse independientemente del Estado y sus instituciones, y reconocimiento oficial a las organizaciones que los representan, participación en el

¹ Cf. Sergio Sarmiento y María C. Mejía, La lucha indígena un reto a la ortodoxia, Edit. Siglo XXI, México, 1991, p. 55.

² Cf. *Ibid.*, p. 60

diseño y aplicación de la política estatal hacia las comunidades, autodeterminación y el reconocimiento de la pluriétnicidad del Estado).³

Es en este contexto que la demanda autonómica empezó construirse. Además, varios hechos históricos impulsan la discusión sobre el proyecto autonómico : el debate sobre la reforma al artículo cuarto (que significa también el debilitamiento del indigenismo), la agudización de los efectos de la política neoliberal de abandono del campo (reforma al artículo 27), la movilización indígena con motivo de la conmemoración de los 500 años del "descubrimiento" de América, y el levantamiento zapatista en 1994.

Veamos el primer punto. En abril de 1989, se instaló, por orden presidencial, un órgano consultivo dentro del INI denominado "Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México". Su tarea principal era "estudiar la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas".⁴ Quedó conformada únicamente por indigenistas y no participaron ahí los directamente afectados.

La Comisión elaboró una propuesta que fue sometida a "consulta pública" en octubre del mismo año donde "se obtuvo la opinión de líderes indígenas y no indígenas". El texto fue entregado al ejecutivo y sirvió de base a la iniciativa de ley que el presidente presentó en diciembre de 1990. El ejecutivo tardó casi dos años en presentar una iniciativa en la que sólo cambió o quitó algunas palabras como : "Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la federación y de los estados y municipios, establecerán las normas, medias y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de las lenguas, culturas, usos y costumbres, y formas específicas de organización social", quedando así: "la ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, culturas,[...]".

La iniciativa se discutió en la cámara de diputados. El PRI pretendió congelar la reforma, el PAN se pronunció en contra del proyecto, el PRD no se opuso, y aunque no coincidía con todo el contenido terminó promoviendo la propuesta del ejecutivo. El texto íntegro del ejecutivo se aprobó,

³ Cf. *Ibid.*, p. 22-23

⁴ *El Nacional*, 13 de febrero, 1994, p. 8 declaraciones de Jorge Madrazo Cuellar.

y el 28 de enero de 1992 se hizo oficial. Para entonces, ya se había aprobado el Convenio 169 (septiembre de 1991), hecho que impulsó dicha reforma.

La iniciativa fue criticada desde su creación, por organizaciones indígenas y estudiosos de la materia, debido a que únicamente se refería a los derechos culturales de las etnias, y no a sus derechos políticos, económicos y sociales. Desde entonces, el gobierno pondría obstáculos a cualquier demanda indígena que fuera más allá de los derechos culturales.

La reforma al artículo cuarto limita los derechos de las etnias, y niega la posibilidad de reconocer legalmente la autonomía. Se requeriría una nueva reforma al artículo cuarto, ya que en la reglamentación de esta última versión, *no podrían incluirse otros derechos principales, como el derecho a la autodeterminación, y sus expresiones concretas como el autogobierno y el derecho a tener un espacio territorial determinado por sus propias condiciones sociohistóricas.* Pero tampoco bastaría con una nueva reforma al artículo cuarto, ya que para que éste se aplicara realmente, sí es que su contenido fuera favorable a los pueblos indígenas, tendrían que hacerse otras modificaciones a la carta magna para darle un marco constitucional completo a la demanda indígena.

El artículo cuarto ya reformado, continúa teniendo una *postura paternalista hacia los indígenas.* Por primera vez en la historia de nuestro país se reconoció la existencia de los indígenas como grupos culturales diferenciados, pero dicho artículo no propone y, aún más, limita las posibilidades de dar cabida real a la heterogeneidad sociocultural del país.

El contexto en el que se dio la discusión, y más tarde la reforma al artículo cuarto constitucional, constituyó un periodo muy importante en la polémica acerca del indigenismo y sus políticas. En una interpretación optimista sobre el artículo cuarto ya reformado, podemos decir que el hecho de que se reconozca la composición pluricultural del Estado, implica que la labor indigenista queda sin validez, que ya no se justifica su existencia debido a que ya se reconoce el derecho de los indígenas a seguir conservando sus diferencias, por lo menos, culturales ; en otras palabras, se reconoce que no están sujetos a la única alternativa planteada por el Estado hasta el momento, que era la "integración". En este sentido, el artículo cuarto deja sin sustento al

indigenismo y sus políticas, y evidencia la necesidad de generar una nueva política del Estado hacia los pueblos indios.

Es a partir de 1992, que se observa un cambio más evidente en la vía elegida por estos grupos para alcanzar sus demandas. En primer lugar, aunque la lucha por la tierra seguía siendo nodal, se pensó que era necesario que primero se resolvieran otras demandas que tienen que ver con la relación de las etnias con el Estado y el respeto a sus derechos específicos. Bajo ésta premisa se redefine la estrategia de la lucha india para los años venideros.

En 1992, un número creciente de organizaciones que se autoproclaman indígenas, desarrollan un nuevo tipo de lucha. Este nuevo tipo de lucha se caracteriza porque en ella se hace referencia al territorio en lugar de demandar únicamente tierra, se hace referencia al autogobierno, se habla del respeto a sus propias formas de hacer justicia, etc., aunque no sea siempre con las mismas palabras.⁵

Se trata de organizaciones de muy diversos orígenes, que cada vez con mayor fuerza y claridad, inscriben sus luchas en torno a un proyecto político indio de liberación. Estas organizaciones por lo general están vinculadas a redes indígenas nacionales y continentales y consideran indispensable la lucha que plantea cambios jurídicos tanto a nivel nacional como internacional, que sirvan de marco legal para el respeto de sus derechos y su verdadero ejercicio. Es así que una de las estrategias vitales de esta forma de lucha es la presencia indígena en el ámbito internacional para presionar a los Estados nacionales.

De acuerdo a dirigentes de varias organizaciones (Frente Independiente de Comunidades Indígenas de Michoacán, Unión de Obreros y Campesinos Emiliano Zapata, etc.) :

Esta fecha [1992] representa para nosotros cinco siglos de lucha por conservar nuestras tierras, aguas, bosques y demás recursos naturales. También nuestras culturas. En otras palabras, luchar contra el etnocidio, la explotación y el sometimiento[...] el verdadero rostro de los festejos es el colonialismo y el imperialismo; la explotación de un puñado de poderosos sobre millones de seres humanos.⁶

⁵Hasta ahora, no se puede decir que todos los indígenas han adoptado este tipo de lucha. También lo hacen desde asociaciones y organizaciones locales que orientan su acción hacia demandas concretas, sin plantear un cambio más profundo, desde organizaciones que tienen demandas concretas como sector. Este es el caso de las organizaciones campesinas nacionales, en donde los indígenas intentan plantear demandas acerca de sus rasgos étnicos, pero no tienen mucho éxito, ya que no son entendidas y se les llega a calificar de racistas o divisionistas. Cf. Araceli Burguete y Margarito Ruiz. "Hacia la autonomía de los pueblos indios", en *Memoria*, núm. 42, México, CEMOS, mayo de 1992, p. 37.

⁶Guillermo Correa, "Uso , abuso, despojo, violencia...la conquista no concluye", en *Proceso*, núm. 832, México, 12 oct. 1992, p.49

Como en el resto de América Latina, la "Celebración del V Centenario" significó, además de una lucha por la supervivencia, la conmemoración de los 500 años de resistencia india, negra y popular. En ese año, se realizaron numerosas movilizaciones de organizaciones como el Consejo Mexicano 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), la Unión de Comunidades Mayas de Quintana Roo, el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui, movimiento que ha venido presionando por conseguir el control de las que considera sus tierras naturales, etcétera.⁷

En septiembre del mismo año se realizó el Encuentro de Escritores Mayas y Zoques en el que si bien no se hace referencia a la demanda de autonomía, sí se hace referencia a uno de los hechos que impulsan la configuración de la demanda autonómica: "las reformas al artículo 27 no solucionan los problemas agrarios de los pueblos mayas y zoques [...] no vemos la razón de la conclusión del reparto de tierras".⁸ Aunque de todas maneras esta reforma les afectó porque tiene incidencia directa sobre la propia territorialidad étnica, al modificar el régimen de propiedad de la tierra a fin de que ingrese al mercado sin restricciones, en los posteriores encuentros y foros se fue gestando la idea de que primero es necesario cambiar la cuestión política, y es que aún con el antiguo régimen de propiedad de la tierra la territorialidad indígena se vio constantemente afectada.

Con la campaña "500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular", se realizaron encuentros continentales de los que surgió la propuesta de conformar en cada país un Consejo Nacional, además de Consejos Estatales en cada estado federativo como el Consejo Maya 500 años, agrupación que intenta recuperar la trayectoria indígena en la península, abrir canales alternativos de comunicación entre las comunidades mayas y establecer vínculos con otras instancias de derechos humanos producción y gestión en el país.⁹ Ello permitió que los espacios de discusión estuvieran constantemente abiertos y que en ellos pudieran participar organizaciones de todo el país.

La mayoría de las organizaciones mencionadas comenzarán a hablar posteriormente de autonomía. Las primeras movilizaciones que se realizaron en 1992 y que constituyeron el *boom* de

⁷Información tomada de *Proceso*, núm. 832, México, 12 Oct. 1992, p.44-49.

⁸"Encuentro de escritores Mayas y Zoques", en *Ojarasca*, núm. 14-15, dic. 92 - ene. 93, p.63-64.

la participación indígena en el escenario político en el continente, tenían el objetivo de redimensionar el hecho histórico de la "llegada de Colón a América" desde su propia perspectiva, la perspectiva de los que fueron más directamente afectados, pero también se mantenía todavía la tendencia a hacer demandas específicas como la suspensión de determinadas obras que afectarían a las comunidades, etcétera.

El 24 de abril de 1992, se inauguró el Encuentro Continental de la Pluralidad organizado por autoridades capitalinas y el Instituto Nacional Indigenista. Según declaraciones de José del Val, "[...]estos *festivales* se iniciaron en 1989, y para esta ocasión pensamos que había que dimensionar América Latina, y *trajimos a los indígenas* [...]una muestra representativa de América Latina[...]podrán ser vistos por primera vez fuera de sus países de origen".¹⁰ En este encuentro los indígenas fueron "mostrados" como un espectáculo, fue una sarcástica exhibición del folklore continental, un evento de naturaleza demagógica: "[...]porque un encuentro es la oportunidad de compartir experiencias, cambiar impresiones, abordar temas cruciales de supervivencia, informarse mutuamente sobre las formas de como los distintos grupos enfrentan su marginalidad económica y política, y la precariedad de sus condiciones de vida[...]".¹¹ Esto no se dio. A los gobiernos les resulta mejor organizar encuentros para que "bailen, y muestren lo colorido de sus trajes", en lugar de que realicen movilizaciones de protesta.

Pese a todo, se alcanzó a emitir un Manifiesto Indígena, en términos de reivindicación cultural que en su punto tres hace una superficial referencia sobre la autonomía :

Desde este Encuentro Continental exigimos el respeto al proceso de autonomía de las etnias y a todas las formas de organización autóctonas. En este sentido, exigimos que las figuras jurídicas que apuntan a la autogestión de las comunidades indígenas se les de su estricto cumplimiento bajo la coordinación de las organizaciones indígenas. Demandamos a los estados nacionales un plan de reconstrucción económica y social que garantice la presencia indígena en sus respectivos territorios.

Pareciera tratarse de una demanda que les es ajena a los participantes ; además al encuentro sólo fueron invitados miembros de algunas etnias más no de organizaciones.

Una de las organizaciones que impulsó la discusión sobre las demandas indígenas y sobre todo la autonomía, a nivel nacional fue el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI). Este surge

⁹"Consejo Maya 500 años", en *Memoria*, CEMOS, México, Feb. - Mzo., 1994, p.15

¹⁰Héctor Rívera, "70 grupos étnicos del continente danzarán...", en *Proceso* 802, México, 16 marzo, 1992, p.52.

en 1988, junto con otras organizaciones como el Movimiento Indio del Estado de México. Se trata de una organización de alcance nacional que surge en el momento en que se empieza a debatir sobre el carácter pluriétnico del país, y que fungió como enlace entre las distintas organizaciones locales y regionales. Sin afectar las estructuras heterogéneas de las organizaciones, el FIPÍ fue un foro permanente cuyo fin era elaborar un programa conjunto.

1992, marca el auge de los movimientos étnico-regionales y 1994 marca la mayor trascendencia de estos movimientos, una aceleración de la discusión en torno a sus demandas por la misma coyuntura y la cada vez mayor similitud en las mismas; la autonomía se va convirtiendo en una demanda común.

Los movimientos que han ido tomando fuerza a partir de estos dos momentos señalados, son marcados principalmente por las luchas indias regionales. Desde 1992, algunas organizaciones indígenas se han ido constituyendo a nivel regional, cohesionadas por diversos motivos, como productores, o en la lucha por el ejercicio de sus derechos específicos (como la práctica de la medicina indígena), etc. Las organizaciones indígenas optaron por la acción regional, porque es en la región donde pueden establecerse proyectos de mayor trascendencia y acciones políticas de mayor fuerza. Además, no se ha dejado de lado la relación con otras organizaciones nacionales y continentales, sobre todo para discutir estrategias de acción.

La lucha por la autonomía de los pueblos indios ha tomado distintas formas. Se ha expresado en figuras de gobierno o asociativas basadas en la tradición indígena. Por ejemplo, los tojolabales en Chiapas luchan por la autonomía regional a través de ciertas estructuras contemporáneas, como son el ejido y la unión de ejidos, pero siempre bajo sus patrones culturales.¹² En otras regiones, la lucha se expresa como la exigencia de democratización de los municipios (como en Alcozauca, Guerrero, y Juchitán, Oaxaca), o también puede tomar formas de expresión más apegadas a sus rasgos étnicos como es el caso de los yaquis en Sonora, quienes han mantenido una autonomía *de facto* en cuanto a su organización interna.

¹¹Lourdes Grobel, "Desencuentro de la polaridad", en *Ojarasca*, núm. 9, junio 1992, p. 47-49.

¹²Cf. Araceli Burguete... op. cit. p. 39

Desde 1992 puede hablarse de otros ejemplos que son de cierta manera un avance en el proceso autonómico, como el caso de la nueva demarcación distrital (Istmo de Tehuantepec y el distrito mixe) en el estado de Oaxaca.¹³ Tal demarcación territorial puede funcionar como un elemento de cohesión: en el Istmo de Tehuantepec y en la región mixe, las organizaciones Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) y la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), y por otro lado, la Asamblea de Autoridades Mixes (ASAM), emprendieron proyectos autonómicos unitarios en torno a problemáticas comunes.¹⁴

Estas organizaciones indígenas dan muestra de las posibilidades que tiene la autonomía para constituirse en las diversas regiones. La lucha por la autonomía adopta diversas formas de acuerdo a las problemáticas locales. Por ejemplo, cuando se trata de regiones, en las que existe también población mestiza, que son la mayoría, no basta con que las organizaciones indígenas decidan constituir un régimen autónomo, hace falta un consenso entre la población para que se constituyan regiones pluriétnicas.

Otros ejemplos son el caso del Frente Mixteco Zapoteco Binacional (FMZB), y la Unión de Comunidades Indígenas Huicholas de Jalisco (UCIHJ). El FMZB, fundado en octubre de 1991, tenía en esos años, las siguientes demandas: la autogestión de las comunidades, el manejo propio de recursos naturales, la creación de planteles educativos (en ese año se creó la Universidad Tecnológica Mixteca); además, rechazaban cualquier imposición gubernamental.¹⁵

La UCIHJ, en junio de 1992, participó en la discusión sobre la posible acción de una empresa maderera en la región; éste resultó ser un esfuerzo notable, si se considera que la acción de caciques, instituciones gubernamentales, etc. habían ocasionado divisiones entre las comunidades huicholas. Así, la explotación forestal, el trabajo mal pagado que se ofrecería a los indígenas, los daños a la naturaleza, y la falta de compromiso por parte de la empresa para realizar

¹³ El 30 de enero de 1992, se aprobó una ley que establece que "a las comunidades indígenas del estado se les respetarán sus formas particulares de elección de autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres", en *La Jornada*, 31 de enero, 1992.

¹⁴ Cf. Araceli Burguete..., *op. cit.*, p.40. La ASAM, mantuvo una visión limitada a la dimensión comunal, pero fue una de las organizaciones que dejó muy en claro el carácter étnico de sus demandas; por ejemplo al hablar de la relación inquebrantable entre la tierra y la comunidad. Tomado de: Floriberto Díaz (ASAM), "Comunalidad: más allá de la democracia", *Ojarasca*, núm. 13, octubre de 1992, p. 56.

¹⁵ Cf. *Ojarasca*, núm. 12, septiembre de 1992, p. 22.

un programa de reforestación (requisito contemplado en la Ley Forestal, antes de las recientes reformas), motivaron que las comunidades se unieran.

Uno de los argumentos que sostenían miembros de las comunidades era el derecho de los huicholes a decidir por sí mismos cómo y con quién firmar un contrato para la explotación de los recursos naturales, y a decidir ello en asamblea.¹⁶

En 1993, diez municipios de la Mazateca Alta, Oaxaca, decidieron formar el Frente Único de Presidentes Municipales. Realizaron obras para mejorar los servicios de las comunidades, obtuvieron fondos para proyectos productivos en granos básicos, cafecultura, etc. A partir de ahí las elecciones no han beneficiado al PRI. Los enfrentamientos han sido constantes. Los grupos de poder de la región han visto afectados sus intereses, así que han intervenido incluso guardias blancas; pero lo que ha resultado una amenaza para estas luchas, ha sido el voto "secreto", que implica más bien toda una serie de irregularidades que ya conocemos.¹⁷

Como vemos, la lucha por la autonomía se ha dado en todos sus niveles, comunal, municipal y regional. Si bien son esfuerzos que presentan la demanda de autonomía de manera incipiente, es a partir de estos, junto con la realización de foros en los distintos niveles local, estatal, regional o nacional, que la demanda autonómica ha alcanzado una mayor claridad y consenso.

En 1994, a partir del levantamiento zapatista, los foros de discusión sobre autonomía se multiplican; esta coyuntura hizo que el tema étnico-nacional ocupara un lugar central.

En ese año, el FIPI emitió una propuesta en la que se mencionaban puntos centrales para la solución de la problemática indígena¹⁸ y que más tarde, con la aportación de otras organizaciones, se convertiría en una propuesta de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena, con la que se iniciaría el debate en la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). El documento del FIPI, hace referencia a dos casos señalados como posibles antecedentes de las regiones autónomas pluriétnicas cuya, creación es concebida como una

¹⁶ La comunidad huichola de San Sebastián había firmado ya un contrato con la maderera, pero el resto de las comunidades lo impugnaron. La comunidad de San Sebastián, según el autor, prefería tener tratos con dicha empresa que con el Pronasol, y no tomó en cuenta o desconocía los daños que traería a todo el pueblo huichol. Ramón Vera, "La irreductible nación huichola", en *Ojarasca*, núm. 12, septiembre de 1992, p. 46-51.

¹⁷Cf. Sergio Zermeño. "¿La región contra el Estado?. Un piso social para los mexicanos", en *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, Ene.-Mzo, 1996, p. 86.

alternativa para solucionar la problemática indígena. Estos son, el caso de Oaxaca, en el que existen distritos reconocidos como instancias político-administrativas, distintas al municipios y al poder estatal ; y por otro lado, el programa llamado "Plan Huicot", impulsado a principios de los setenta, en el que no importando los límites estatales y municipales se "atendía" a huicholes, coras y tepehuanos.

También, se emitió el "Estatuto Comunal de la Comunidad Triqui de San Andrés Chicahuaxtla" con el objetivo de "establecer su forma autónoma de gobierno, que regule la vida interna de la comunidad y definir normas de mutuo respeto en su relación con otras comunidades indias y no indias y con la sociedad mexicana en general[...] el gobierno de San Andrés, estará regido en todos sus aspectos por la libre decisión de quiénes integran la comunidad".¹⁹

Dependiendo de las características regionales, han surgido organizaciones regionales multi o monoétnicas como Nación Purépecha de Michoacán, el Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas (de Guerrero) y las dos asociaciones oaxaqueñas Asamblea de Autoridades Mixes y Movimiento de Unificación de la Lucha Triqui; o multiétnicas a nivel suprarregional como el Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena.²⁰ Estas organizaciones también plantearon que la reforma al artículo 27 resultaba ser una amenaza directa a la base territorial de las comunidades por el afán gubernamental de privatización. Pero continuando con la idea ya mencionada, las comunidades y organizaciones no reaccionaron simplemente con la demanda de tierras, sino que avanzaron reivindicando su derecho a la libre determinación. En un manifiesto la organización Nación Purépecha de Michoacán dice:

Con fundamento en el derecho histórico que nos asiste, en el derecho de ejercer nuestra soberanía y nuestra libre determinación para decidir nuestro presente y nuestro futuro, y con fundamento en que somos legítimos herederos y dueños de estas tierras, nosotros, miembros y comunidades de la Nación Purépecha, hemos acordado emitir el siguiente DECRETO: Primero: Se desconocen las reformas al artículo 27 constitucional y las modificaciones posteriores que se realicen a la Constitución en los artículos que benefician a las comunidades indígenas, a los trabajadores y al pueblo en general (art 3ro,123,130). Segundo: reivindicamos el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras comunales y ejidales y su concepción como propiedad social. Tercero: Se expulsarán a todos los comuneros y ejidatarios que en lo personal

¹⁸ "FIPI : Propuesta indígena", en Memoria, núm. 63, CEMOS, México, febrero de 1994, p. 47-50.

¹⁹ Gunter Dietz, "Zapatismo y movimientos étnico-regionales en México", Nueva Sociedad, núm. 140, Venezuela, p. 43

²⁰Ibid., p.44

vendan sus parcelas o tierras. Cuatro. Se desconocen a todos los líderes, dirigentes o autoridades que sin consultar con sus bases, firmaron la reforma al art. 27.²¹

Pero para esta organización, el artículo 27 en su anterior redacción sí satisfacía - hasta dónde puede entenderse con la defensa de que es objeto en este manifiesto -, sino toda, por lo menos una parte de la problemática agraria.

A finales de enero de 1994, el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) de Chiapas, demandan autonomía y el reconocimiento legal de ésta, señalando que los artículos cuarto y 115 deben de ser modificados. En febrero del mismo año, emitió su propuesta de régimen autonómico. *Propone la creación de regiones pluriétnicas, conformadas por todos los ejidos, colonias, comunidades y otros que compartan una misma región.*

En 1994, no sólo en Chiapas sino también en estados como Guerrero y Michoacán, se inician acciones sobre todo en apoyo al EZLN; más tarde se van organizando foros de discusión junto con los que se realizan medidas políticas de presión más concretas, cuyo objetivo es que el gobierno federal reconozca el derecho a la autonomía y territorialidad. Se ocupan presidencias municipales, se toman tierras, etc.; de manera general, estas organizaciones y movimientos no se declaran exclusivamente étnicos sino que plantean la autonomía como una vía para asentar las bases democráticas de la relación entre los pueblos indígenas y el estado y de los indios y los mestizos. La lucha por la autonomía indígena es una lucha por más que la tierra.

A partir de la realización de la Convención Nacional Democrática, impulsada por el EZLN, se realiza la Convención Nacional Indígena (en Tlapa, Guerrero) en diciembre de 1994, en la cual un buen número de organizaciones regionales y locales de todo México emiten un programa conjunto, así como una declaración que culmina en la reivindicación de la autonomía territorial para las regiones indígenas del país.²² Esta reunión fue poco afortunada porque, al igual que la CND, no alcanzaron a conformarse como una organización duradera; sin embargo, coadyuvaron a la mejor organización del movimiento al promover la discusión y la comunicación entre organizaciones y pueblos indios; de hecho, la CNI posibilitó la realización de la I Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA).

²¹Ibid., p 45

Otras muchas organizaciones han planteado la demanda de autonomía, con distintos niveles de claridad, a partir de 1994; entre ellas están: el Consejo de Organizaciones Agrarias (COA); el Consejo de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Oaxaca (COICO)²³; la ARIC-Unión de Uniones Independiente y Democrática de Chiapas; el Consejo Tradicional de los Pueblos Indígenas de Sonora; Coordinadora Regional de Organizaciones de la Sierra de Zongolica, Veracruz; Asamblea Estatal Democrática de Oaxaca; Asamblea Chinanteca y Zapoteca de la Sierra de Oaxaca; y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC).²⁴

Entre los casos más recientes se encuentran las experiencias en Guerrero y Chiapas. En agosto de 1995, en Guerrero, una veintena de pueblos mixtecos y amuzgos situados entre la Costa Chica y la Montaña, constituyeron un Consejo Municipal en Rebelión. Se han autonombrado para fines legales, Consejo de Pueblos Mixtecos, Tlapanecos y Negros de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, Asociación Civil. En Chiapas, la Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo se constituyeron en Consejo Municipal después de rechazar la realización de elecciones municipales. Aún no son reconocidos legalmente.

La base jurídica o el reconocimiento legal, es un elemento esencial para la consolidación de la autonomía, (aunque no para su construcción en los hechos); si se contara con este elemento, la autonomía afrontaría menos problemas, sobre todo en cuanto a poderes locales y regionales e intereses que con su aplicación se ven afectados.

Entre los esfuerzos más concretos que se han realizado alrededor de la autonomía, ocupa un lugar principal la realización del Foro Nacional Indígena, ya que aquí han considerado a la autonomía como la demanda central que rige todas las propuestas presentadas. Pero este Foro, no

²²Alicia Caudillo Félix, "Discurso indio y debate democrático en América Latina", ponencia presentada en el XX Congreso de ALAS, México, octubre de 1995, p. 10

²³ Esta organización, la COCEI, ODHIO y UCD, emitieron la "Declaración de Oaxaca sobre la autonomía de los pueblos indios", en la que se dice que en casi todas las regiones y estados del país, los indígenas demandan una nueva relación con el gobierno, en la que ellos mismos decidan su futuro, y se respeten sus formas organizativas. También, rechazaron la ley reglamentaria del artículo cuarto constitucional presentada por el gobierno, y propusieron la realización de una consulta nacional dirigida por los propios indígenas y no por el gobierno. En *Memoria*, núm. 66, CEMOS, México, mayo de 1994.

²⁴Entre estas se encuentran también el Movimiento de Unificación de la Lucha Triqui, el Consejo de Pueblos de Nacojuca, la Asamblea de Autoridades Zapotecas y Chinantecas de la Sierra y la multiétnica Coordinadora regional Chinanteca, Mazateca y Cuicateca, perteneciente al FIPI. Miguel Alberto Bartolomé, "Movimientos etnopolíticos y autonomías", *América Indígena*, núm.1-2, 1995, p.370-371.

hubiera podido realizarse fuera del marco del Diálogo entre el EZLN y el gobierno, el cuál será tratado en el siguiente capítulo.

A su vez, el diálogo y el foro han tenido como precedentes singulares, la realización de Asambleas Nacionales entre abril y diciembre de 1995, en distintos lugares de la república. Estamos hablando de las reuniones de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), además de foros regionales. Ambos esfuerzos resultaron cruciales para la preparación de las propuestas para el Foro Nacional Indígena, que incluso se declaró como foro permanente y realizó su segunda asamblea en julio de 1996. Este fue un antecedente, al igual que la ANIPA, para la conformación del Congreso Nacional Indígena (CNI), en octubre de 1996.

Los mecanismos para implantar de manera efectiva el derecho al ejercicio cultural los están construyendo las organizaciones indígenas. La realización constante de foros ha permitido que la nueva lucha indígena gane presencia nacional y se articule activamente al interior y con las corrientes políticas de otros sectores a nivel local y nacional, estimulando así, aunque parezca paradójico, su identidad particular y sus potencialidades para un desarrollo autónomo.

La lucha por la autonomía de las regiones indígenas se vio acelerada por la amenaza de privatización forzada legalizada por las reformas al artículo 27, que promovió las luchas unitarias. Esto se debe a que con el nuevo art. 27, se permite la entrada de empresas privadas interesadas primeramente en la explotación de los recursos naturales, con lo que dicha amenaza sobrepasa el nivel local y se convierte en un factor de cambio regional, y la única manera de defenderse es actuando también a nivel regional. Entonces, el Consejo Guerrerense declaraba: "los pueblos indios demandamos que se cree un nuevo piso de poder regional autónomo en el país, además de los pisos federal estatal y municipal, todos en el marco de la unidad nacional".²⁵

El problema que se evidencia aquí es la explotación de los recursos naturales, la contradicción entre el derecho de los pueblos a administrar su territorio, y el derecho de la nación a explotar los recursos naturales existentes en su territorio. Sobre esto, la demanda autonómica debe ser muy clara para evitar confrontaciones.

²⁵Sergio Zermeño, "Zapatismo región y nación", en *Nueva Sociedad*, No 140, Venezuela, p.52.

A finales de septiembre de 1995, el Consejo Ejecutivo del Consejo General de las Regiones Autónomas (COGRA), de Chiapas, había anunciado que tenía lista una propuesta de decreto de ley de regiones autónomas, sobre la protección y aprovechamiento de los recursos, reordenamiento territorial, agropecuarias, de servicios y sobre la administración de centros arqueológicos.²⁶

Hemos identificado algunos de los hechos más relevantes que han impulsado el proyecto autonómico. Sin embargo, reconocemos que la autonomía no puede verse como resultado de la suma de eventos, hechos, etc. Lo que aquí tratamos de identificar, son los momentos más importantes que nos permitan mostrar de que manera se ha hecho referencia a la autonomía como demanda política, desde el ámbito local hasta el ámbito nacional.

Pero eso no quiere decir, que no reconozcamos que la autonomía tiene su origen en las prácticas cotidianas de los pueblos indígenas y en la transformación de las mismas.

3.1.1 Un caso histórico particular.

La demanda autonómica tiene su origen en las prácticas cotidianas de los pueblos indios. Pero como decíamos en el capítulo anterior, no podemos encontrar la demanda de autonomía actual en momentos históricos anteriores, sólo sus antecedentes ; y para ello, analizaremos el caso específico del Istmo de Tehuantepec y más adelante, el caso de los yaquis.

Desde la época de la colonia el principal motivo de la lucha indígena ha sido la recuperación del territorio entendido no sólo como las tierras de las cuáles obtienen su sustento, sino como el espacio físico y simbólico en el cuál pueden desarrollar su cultura en todos sus aspectos, político, económico y social.

El Istmo de Tehuantepec es un caso que representa las aspiraciones que en general han tenido los grupos indígenas desde la llegada de los españoles, y es también un antecedente de lo que actualmente es la demanda y la lucha por la autonomía.

Aún antes de la llegada de los españoles, el Istmo fue un lugar estratégico para el intercambio comercial y el control político de otras poblaciones ; mexicas y zapotecos disputaban el

²⁶En *La Jornada*, septiembre 27 de 1995.

control de la zona. A la llegada de los españoles, los zapotecos dominaban la región, incluyendo sus poblaciones. Para 1560, la Colonia logró el control del Istmo, encontrando resistencia por parte de algunos grupos, y también aliándose a los zapotecos que dominaban la zona. El dominio español se dio de forma excepcional, porque debido a que la región estaba muy apartada, y a que el poderío zapoteco aún tenía suficiente fuerza (se instaló allí el marquesado del Valle de Hernán Cortés y habían establecido algunas alianzas), las formas de dominio español no fueron tan destructivas para la identidad indígena como en otras regiones. Tanto así, que ello les permitió mantener una “relativa autonomía”.²⁷

No se establecieron encomiendas y los españoles fincaron poblaciones muy lentamente y poco significativas. Aunque la zona recibía un trato especial por sus características geográficas estratégicas, no significó una sujeción mayor de sus pobladores. La disputa entre los mismos españoles, también permitió que los zapotecos conservaran su condición de grupo étnico y ejercieran control sobre comunidades aledañas.

Dicha autonomía relativa se vio afectada, entre otros factores, por la adjudicación de tierras a fines del siglo XVI; pero los zapotecos ya realizaban actividades comerciales que les permitían tener una importante presencia a nivel regional. De hecho, la posesión de los recursos, sería el principal motivo de la lucha por la autonomía.²⁸ El despojo de tierras no fue tan significativo ni violento como en otras zonas y, gracias a ello, los zapotecos pudieron preservar en buena medida su unidad territorial, aunque siempre supeditados al dominio colonial; es decir, no quedaron exentos del pago de tributos, ni del control político.

Hacia el siglo XVII, la carga tributaria sobre los indígenas era excesiva, así como la represión y abusos (como el repartimiento). La rebelión no se hizo esperar: en 1660, la rebelión estalló. A los zapotecos se unieron huaves, chontales, mixes y zoques (vinculados previamente por la actividad comercial). Su objetivo era defender “sus propias formas de elegir autoridades y gobernar sus asuntos, así como el control de sus recursos y su producción”.²⁹ Pero, obviamente, esto iba en detrimento de los intereses españoles por el control comercial, político y geográfico de la

²⁷ Héctor Díaz-Polanco, (1991), p. 211.

²⁸ C.f. *Ibid.*, p. 213.

zona. De ahí que las rebeliones se convirtieron en una constante, así como la represión por parte del régimen colonial. En el siglo XVIII, la lucha se da principalmente dentro del cause legal y en el siglo XIX, ante la mayor agresividad de las medidas coloniales, los pobladores del Istmo, particularmente los juchitecos, emprenden una lucha mayor por la defensa de sus bienes comunales y de su autonomía política.

Hasta aquel momento, los indígenas del Istmo luchaban por una autonomía que Díaz-Polanco caracteriza como del “dejar hacer”.³⁰ Demandaban poder “elegir a sus propias autoridades, evitar los abusos en sus comunidades, practicar libremente sus intercambios y comercios según las leyes y ordenanzas”.³¹ Aquí la autonomía se concibe como la posibilidad de que los grupos étnicos decidan sobre sus propios asuntos y puedan preservar su cultura, sin dejar claro hasta dónde llegan sus atribuciones ni de qué manera se relacionan con el resto de la organización política que impere en determinado momento. En otras palabras, el que se haya podido mantener esta autonomía relativa en el Istmo de Tehuantepec, y el que se haya seguido luchando por ella, se debe a que la corona no pudo mantener un total control sobre la zona. Además, ello nos indica que el objetivo de las rebeliones indígenas no era la desaparición del régimen colonial, sino simplemente la vuelta a las condiciones anteriores³², y en la medida en que la colonia pudiera adaptarse o permitir esto no habría razones por las que debiera provocarse su destrucción, cosa por demás imposible si se piensa en la dispersión de los grupo étnicos y en lo remoto de una organización entre ellos para esos fines debido a las condiciones de opresión existentes.³³

La autonomía que plantearon los indígenas del Istmo en tales términos, quedaba dentro del marco colonial : tanto lo que se logró de 1660 a 1661 (los gobiernos indígenas habían desplazado a las autoridades españolas en las provincias rebeldes aún en posiciones claves, se habían bloqueado prácticas como el repartimiento y, con ello, se había debilitado considerablemente el

²⁹ *Ibid.*, p. 218.

³⁰ H. Díaz-Polanco, (1991), p. 150.

³¹ H. Díaz-Polanco, coord., *El fuego de la inobediencia. Autonomía y rebelión india en el Obispado de Oaxaca*, CIESAS, México, 1992, p. 10.

³² C.f. Carlos Manzo, “Comercio y rebelión en el Obispado de Oaxaca”, en *op.cit.*, p. 105.

³³ Habría que agregar lo que señala Carlos Manzo, respecto a los factores que determinan la expansión de la rebelión hacia determinadas comunidades, como los elementos de carácter sociocultural y político diferenciados históricamente. Debido a la falta de

dominio español sobre la zona), como lo que se planteó en siglos posteriores. ¿Cómo cambió su demanda y su lucha por la autonomía con la conformación del Estado nación? En el siglo XIX, como decíamos anteriormente, se revitaliza la lucha por la defensa de sus bienes comunales y de su autonomía política. La rebelión inicia en 1834 y culmina en 1847 con el efímero logro de su autonomía, ya que la rebelión es controlada por el gobierno de Benito Juárez.³⁴ Desde finales de la época colonial, el Istmo de Tehuantepec se convirtió en un centro comercial y político español; Juchitán (poblado por zapotecos) se convirtió en la comunidad de donde emanarían algunas rebeliones como la de 1834, 1870 y la de 1881. Juchitán devino un foco de resistencia y Tehuantepec una localidad conservadora.³⁵ Juchitán se encontraba apartada en buena medida de las instituciones coloniales y la inmigración española era mínima; esto les permitió tener un “grado de autonomía” que no podía alcanzarse en Tehuantepec.³⁶

La rebelión de 1834 a 1847 (liderada por Che Gorio Melendre), se da en un momento crucial para la consolidación del Estado nación. A pesar de las incursiones eventuales por parte del Estado, lograron mantener una autonomía a nivel local que limitaba fuertemente la acción del gobierno sobre la población. Además de los puntos señalados como las demandas generales, exigían terminar con el dominio económico y político de la ciudad de Oaxaca³⁷, es decir, la separación del Istmo de Tehuantepec del estado de Oaxaca. Con la muerte de Melendre, el gobierno se apoderó de tierras comunales y terminó con la autonomía de Juchitán, para favorecer al capitalismo incipiente y fortalecer su poder.

En general, como señala Carlos Manzo³⁸, las rebeliones en esta región guardan cierta similitud con la iniciada en 1660, con las demandas centrales ya señaladas, pero no se observa una articulación de ellas en una sola demanda. En la lucha por la autonomía en el Istmo de Tehuantepec de esos siglos, no se encuentra una propuesta que vaya más allá del “dejar hacer”;

vinculación comercial, las comunidades, por ejemplo, del Soconusco, no participaron en la rebelión de Tehuantepec, ni en las posteriores. *Ibid.*, p. 114.

³⁴ *Ibid.*, p. 127.

³⁵ Howard Campbell, *Zapotec Renaissance*, University of New Mexico, 1994, p. 32.

³⁶ *Ibid.*, p. 33.

³⁷ C.f. *Ibid.*, p. 40 y 42

³⁸ Carlos Manzo, *Ibid.*, p. 127.

por eso, sus demandas no están articuladas en una propuesta programática que incluso pueda definir sus objetivos en cuanto a la relación que plantean con el resto de la organización política, social y económica fuera de la región.

En 1917, reafirmando las aspiraciones históricas de los pobladores de la región del Istmo de Tehuantepec por alcanzar la autonomía, los diputados de Juchitán y Tehuantepec presentaron una iniciativa ante el Congreso Constituyente en la que proponían la constitución del estado del Istmo de Tehuantepec³⁹, basándose en la histórica aspiración a la autonomía regional, y en las características económicas (medios económicos suficientes para formar una nueva entidad), políticas y sociales comunes. La asamblea constituyente negó esta posibilidad, expresando los intereses en juego que afectaría. En este caso, podemos ver que la demanda de autonomía se acerca aún más a lo que es la demanda actual, ya que, de acuerdo a lo que plantearon los diputados en 1917, concebían a la autonomía como una forma de organización dentro del Estado nacional, es decir, ya no se trataba tanto de un “dejar hacer”, sino que se proponía ya una alternativa de integración a la organización del Estado.

Como vemos, la demanda y la lucha por la autonomía actual, no es la misma que la planteada en épocas anteriores. Ello no resulta extraño si reconocemos que, como dijimos en el capítulo anterior, los grupos étnicos de la actualidad son grupos sociales modernos, distintos a los de aquellos años. Sin embargo, podemos encontrar algunos de los elementos que venían definiendo la autonomía de los años anteriormente relatados, en lo que es la organización y propuestas indígenas actuales, como es el caso de la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI).

Como vemos, las prácticas sociales indígenas son el origen, en buena medida, de la demanda de autonomía, porque a través de ella se pretende defender su cultura. Pero la autonomía no es sólo una fórmula para la “conservación” de su cultura, como lo veremos más adelante, porque entonces podríamos decir que la autonomía ya existe y sólo hay que reconocerla

³⁹ “[...] los istmeños buscaron “infructuosamente, realizar su “autonomía regional” en el único molde disponible: el de la entidad federativa”. H. Díaz-Polanco, *op. cit.*, p. 223.

constitucionalmente. Pero no es así. La autonomía no es únicamente la cultura y costumbres indígenas, la autonomía no son únicamente las prácticas cotidianas de los pueblos indios.

Hasta aquí, hemos identificado dos vías para llegar a la demanda autonómica; dos vías que, sin embargo, no pueden estar separadas una de la otra: las prácticas ancestrales de los pueblos indígenas, y el debate y discurso innovador de organizaciones y pueblos indígenas en general. Esta última, que reclama espacios de poder en la organización general de la sociedad, es la que le da el carácter político a la demanda

3.2 Autonomías de facto.

Al parecer, los casos en los que podemos encontrar antecedentes de lucha o de cierto grado de autonomía, son casos en los que la colonia adquirió rasgos distintos a lo general; es decir, que el control colonial no fue tan fuerte y ello permitió el desarrollo de cierto grado de autonomía. Ya mencionamos el caso del Istmo de Tehuantepec, y ahora veremos el caso de los yaquis.

El caso del pueblo yaqui es uno de los que más se acerca a lo que es la autonomía en nuestro país. Por ello, haremos una breve revisión histórica para tener presente que la autonomía no es una demanda que haya surgido de la nada. También, nos permitirá encontrar los rasgos específicos de este grupo indígena para, más adelante, encontrar las diferencias que posibilitan que algunos grupos alcancen cierto nivel de organización y elaboración de sus reivindicaciones, a diferencia de otros que no tienen una participación importante.

Uno de los rasgos más importantes de este grupo, es que se enfrentaron a la conquista española de una manera distinta a lo que fue la respuesta de los grupos circunvecinos (que junto con los yaquis, forman parte de la rama sonoreense y la familia lingüística de los cahitas). Sólo los yaquis presentaban una forma de organización que superaba el ámbito comunal⁴⁰, y en base a ello ejercieron una amplia resistencia armada. Pero en general, en la zona donde se asentaban los

⁴⁰ Ello se debe probablemente, a que su organización se establecía a lo largo de un amplio territorio en el que se aglutinaban comunidades, una especie de confederación cuyo resultado fue una unidad política y territorial más amplia que la existente entre el resto de los cahitas. Atejandro Figueroa., Por la tierra y por los santos. Identidad y persistencia cultural entre yaquis y mayos, CONACULTA, México, 1994, p. 56.

yaquis - identificada como oasisamérica y caracterizada por ser una zona de sociedades tribales, seminómadas y semiagricultores- la resistencia fue muy fuerte. De acuerdo con Alejandro Figueroa, los yaquis se resistieron a la esclavitud y a pagar tributo. Las encomiendas no pudieron establecerse y, en cambio, se introdujeron las misiones como una forma alternativa de colonización.

En el caso de los yaquis, la conquista española inició hasta 1609, aprovechando algunas rivalidades entre los grupos de la zona y los yaquis. La entrada de las misiones jesuitas en 1617 (por su carácter no del todo etnocéntrico) junto con la aguerrida resistencia yaqui, impidieron que “el molde medieval del sistema social español” llegara a imponerse completamente sobre ellos. Los yaquis permitieron la entrada de jesuitas a su territorio y conservaron, en buena medida, su independencia política y fue hasta entonces que el sistema colonial pudo internarse en territorio yaqui.⁴¹

En 1740 hubo una rebelión yaqui en contra del control de las tierras por parte de los españoles, el trabajo que les obligaban a realizar y la destitución de algunos gobernadores indígenas, sin embargo, no tenía como objetivo la expulsión de los españoles de su territorio. Para entonces, los yaquis habían conservado el control político directo de los ocho pueblos, aunque se designaba a un “gobernador” que atendía los asuntos de toda la zona ante la corona y que a partir de 1730 era designado por los misioneros.

A consecuencia de esta rebelión, la relación entre los distintos pueblos indios de la región se hizo más estrecha; pero las relaciones interétnicas cambiaron especialmente después de la expulsión de los jesuitas en 1767, siendo el pueblo yaqui el que ejerció una dirección relativa, sobre los otros grupos indígenas. Al mismo tiempo, el dominio militar español fue disminuyendo notablemente durante la última parte del siglo XVIII.⁴²

En este periodo, los yaquis alcanzaron un nivel importante de organización interna lo que se conjugó con su fuerte sentimiento de autonomía territorial y política; mejoraron sus actividades productivas e incluso aumentó su población, y se convirtieron en la población india económica, políticamente y militarmente más fuerte del noroeste. Desde la expulsión de los jesuitas hasta

⁴¹ C.f. Edward H. Spicer, *Los yaquis. Historia de una cultura*, UNAM - IIH, México, 1994, p. 10.

⁴² *Ibid.*, p. 153, 156.

finales del siglo XVIII, el territorio yaquí conservó, de manera excepcional, el nivel de prosperidad económica alcanzado durante la época de los jesuitas.

Hacia el siglo XIX, los hechos revelaron que los yaquis se concebían independientes de cualquier entidad política que pudieran haber organizado descendientes europeos como resultado de la guerra de independencia, se concebían como pueblos unidos contra los españoles. Por tanto, consideraban necesaria una dirección política indígena para tener una nueva forma de vida dirigida por ellos mismos. A consecuencia de ello, en 1830 inició una nueva sublevación, ahora contra las autoridades del México independiente, y bajo la idea de conformar "la confederación india".

Según Spicer, la confederación india existió como una unidad político-militar de los pueblos del valle del Yaquí y el Mayo, pueblos ópatas y pimas bajos. Los registros históricos de aquella época, indican que estos pueblos se concebían a sí mismos como una "nación".⁴³ Esto no resulta raro si se toma en cuenta que ambas rebeliones fueron expresión del sistema de gobierno de la región y no de la lucha de caudillos, las acciones político-militares tuvieron una firme base en los gobiernos de los pueblos que se caracterizaban precisamente por impedir que un sólo individuo dirigiera el destino de todos. Las rebeliones de 1740 y la del siglo XIX, se sustentaron en el sistema de gobierno local de los yaquis, en el que cada pueblo, mantenía su propia organización militar y política.

Cada pueblo tenía su propia jurisdicción y no había disposiciones generales salvo en caso de guerra. Cada pueblo era una unidad administrativa territorial y sus fronteras habían sido determinadas en tiempos de los jesuitas. Las propuestas españolas de dividir las tierras de los indios nunca se realizaron en la zona yaquí.

Hacia 1860, la autonomía política y territorial pudo mantenerse por un breve tiempo, mientras que los recursos militares del estado de Sonora se dedicaban a detener las invasiones apaches y mientras que la legislatura del estado aprobaba nuevas disposiciones constitucionales como la de 1873 en la que se anulaba la ciudadanía de los indios, mencionando concretamente a

⁴³ *Ibid.*, p. 156, 161, 162

los yaquis y mayos, si se negaban a vivir en una "paz civilizada e insistieran en conservar sus instituciones anómalas".⁴⁴

El despojo de tierras durante el porfiriato se basó en las leyes de reforma y en el ascenso de los terratenientes o hacendados. En ellas se establecía que los pueblos debían de poseer una extensión de tierra menor a la legua cuadrada, y como el territorio yaqui abarcaba una extensión mayor, las tierras excedentes eran consideradas legalmente como terrenos baldíos, los cuáles eran cedidos a las compañías deslindadoras para su posterior comercialización. Estas medidas resultaban ideales para eliminar la propiedad comunal, base de la organización indígena, al imponer la parcelación y titulación de sus tierras como propiedad privada.⁴⁵

Según Figueroa, constituyeron una nación independiente durante una decena de años, ya que "cerraron fronteras, cobraron derechos de peaje y sostuvieron una producción interna de productos que eran intercambiados fuera de su territorio".⁴⁶ Los yaquis se asumieron como miembros de una sociedad distinta a la nacional. Su proyecto de lucha se conformó lentamente durante las rebeliones que emprendieron en contra de la colonización y el despojo territorial.

Figueroa no da referencia alguna sobre lo que los yaquis entendían como nación; por otro lado, acerca de lo que pudo haberlos motivado para generar dicha idea. Señala que los yaquis absorbieron las ideas nacionalistas gestadas en el ambiente social novohispano, y que no pretendían asumirse como mexicanos, porque no compartían las demandas políticas y económicas del movimiento de independencia.

Aunque los yaquis se concebían como una "nación", dicho así en voz de algunos dirigentes militares, pensamos que su concepto de "nación" debe entenderse más bien como resultado de las incursiones y despojo de tierras de las que eran objeto y, en este sentido, como la necesidad de este grupo de defender su territorio. Para evitar a toda costa cualquier intervención de la población no india, y para lograr la defensa de su territorio, debían en consecuencia asegurarse de ser ellos los únicos que tomaran las decisiones de gobierno que les afectaran, y ser los únicos que pudieran explotar sus tierras. Así, su integridad territorial, dependía de sus propias leyes y autoridades, es

⁴⁴ *Ibid.*, p. 167 y 181

⁴⁵ Figueroa, *op.cit.*, p. 105

decir, del mantenimiento de su autodeterminación política. Estos elementos, autodeterminación, territorio y población, podrían ser base de "la nación yaqui", pero una nación está constituida también, por una estructura clasista que sostiene una identidad común, y por tanto, no podrían constituir ni haber constituido una nación - en el sentido moderno del término -, ya que no tienen dicha estructura.

A partir de 1885, el gobierno federal emprendió tres formas de tratar la aún latente rebelión yaqui: el exterminio, la deportación, y la ocupación de su territorio. Yaquis y mayos (o quienes se les parecieran físicamente) eran asesinados o enviados a haciendas de Oaxaca o Yucatán.⁴⁷ En 1885, el gobierno de Díaz inició una invasión militar a la zona yaqui. Desde 1889 habían ofrecido a los yaquis algunas parcelas recién deslindadas pero muy pocos las ocuparon por iniciativa propia, en su lugar se establecieron algunas colonias de no indios y otros fueron obligados a aceptar las tierras deslindadas. La lucha de guerrilla fue una alternativa para otros más. El último *enfrentamiento armado* se dio en 1904, el gobierno obtuvo el control militar de la zona, pero no sobre sus pobladores que, además, no abandonaron por completo la vía armada.

La siguiente estrategia fue registrar a todos los yaquis para enviarlos a trabajar a las haciendas del interior del estado y de Oaxaca y Yucatán; ahí estarían concentrados y vigilados. Otros más migraron y se establecieron en Arizona. Sin embargo, aún continuaban operando sus instituciones políticas, religiosas y militares al interior de los pueblos de Bácum, Tórim, Vícam, Pótam, Ráhum y Huirivis. El contraste entre la vida en los pueblos yaquis y la vida en las haciendas estaba siempre presente para los yaquis, así como los efectos que había tenido el asentamiento de los no indios en Cócorit y sobre todo en los pueblos mayos, la pérdida gradual del poder, la expulsión de los indios de sus tierras, etc. En suma, en lo que iba de la vida independiente del país, los yaquis habían luchado por evitar la transformación de su territorio tradicional en haciendas controladas por mexicanos, y por evitar la desaparición de su cultura cambiando sus nombres o conservando clandestinamente sus costumbres.⁴⁸

⁴⁶ Figueroa, *op.cit.*, p. 343

⁴⁷ *Ibid.* p. 107.

⁴⁸ Spicer, *op.cit.*, p. 194

Durante la Revolución, los yaquis formaron parte del ejército constitucionalista bajo promesa de que les sería devuelto su territorio. Con la promulgación del artículo 27, se intentó restituir las tierras de las que habían sido despojados con las antiguas leyes; pero como en el resto del país, su aplicación fue lenta y de acuerdo a coyunturas políticas. La situación de los yaquis no mejoró; los conflictos con el gobierno federal continuaron lo mismo que las rebeliones. Los indígenas exigían el cumplimiento de la promesa de los constitucionalistas, y habían retomado otras demandas de los sectores campesinos zapatistas, mientras que en oposición, los subsecuentes gobiernos no tomaron medidas para restituir las tierras a los yaquis.

Hasta 1911, el registro y deportación de yaquis se detuvo y entonces pudieron reagruparse en algunos sitios en los que habían sobrevivido, en México y en E.U. En 1919, cuando Adolfo de la Huerta asumió la gubernatura del estado de Sonora, se puso en marcha un convenio con los yaquis, mediante el cual se retiraron las tropas federales y la población no india desocupó su territorio. En consecuencia, los yaquis en resistencia armada regresaron a sus comunidades. Con de la Huerta en la presidencia, la paz se reforzó y los yaquis recuperaron seis de sus ocho comunidades tradicionales, siendo las dos restantes parte del llamado Valle del Yaqui, una zona con tierras de muy buena calidad. Hasta ahí llegaron las acciones de De la Huerta y, con ellas, parte de la unidad y organización yaqui pudo reconstruirse.

Pero el motivo por el que luchaban los yaquis no quedó resuelto. Durante el gobierno de Obregón y Calles no se restituyeron legalmente las tierras que se les había arrebatado ni las que estaban ocupando. En 1926 inició otra rebelión yaqui, pero fue violentamente aplastada por el gobierno de Portes Gil. Éste fue el último intento armado de los yaquis.

Con el desarrollo de la agricultura comercial su territorio tradicional quedó aún más reducido; y sólo hasta el periodo cardenista, los yaquis pudieron tener una solución legal a parte de su problema de tierras. Así, se emprendió el proceso de regularización de la tierra, con el que se pretendía integrar a los indígenas y resolver así el "problema indígena"; el artículo 27, serviría entonces para integrar a los indios. En 1940, por resolución presidencial, es reconocido legalmente

parte del territorio yaqui y se les otorga el uso del 50 % del agua de la presa de la Angostura, haciendo efectivo el reparto ejidal.⁴⁹

Sin embargo, con la política agraria de los gobiernos posrevolucionarios se fomentó el trabajo individual dentro del ejido, y la parcelación del mismo. Esto afectó a las tierras comunales de los yaquis que habían empezado a ser trabajadas bajo el modelo ejidal. En algunos casos, los yaquis se convirtieron en empleados dentro de sus propias tierras, porque las formas de financiamiento agrícola del gobierno, no les permitía administrar adecuadamente los préstamos de acuerdo a las condiciones reales de sus tierras, y no se les permitía comercializar libremente sus productos.

Por otro lado, el gobierno, ante la falta de tierras cultivables, comenzó a impulsar la organización de cooperativas en las décadas de los cincuenta y sesenta. Además, los pescadores yaquis establecieron un sistema informal para comercializar sus productos regionalmente. A mediados de los ochenta, las organizaciones productivas (cooperativas y sociedades de crédito) ofrecían una alternativa ante la falta de tierras cultivables.

Para 1970, los yaquis volvieron a controlar políticamente ocho pueblos que correspondían a los ocho pueblos tradicionales, pero se trataba de comunidades diferentes en las que compartían territorio yaqui con los no indios. El territorio que legalmente había sido reconocido, había dejado fuera a los pueblos de Cocorit y Bácum, pero estos se establecieron de nuevo, el segundo, bajo el nombre de Lomas de Bácum.

De 1920 a 1970, afirma Spicer, los yaquis alcanzaron un grado de autonomía política mayor al del siglo XIX. La forma general de organización de los pueblos era muy similar a la que se había tenido antes de 1887. Los gobernadores yaquis y la sociedad militar conservaban la jurisdicción sobre los delitos concernientes a yaquis ; esta organización *funcionaba sin interferencia* del sistema de justicia estatal o federal.⁵⁰

⁴⁹ C f. Este no correspondía a lo que fue el territorio tradicional de los yaquis, ya que para estos años, había quedado dividido en dos, y la parte que se les reconoció legalmente se ubicó en la margen derecha del río Yaqui que incluye la sierra del Bacatete, el resto de lo que fue su territorio tradicional, se ubica en la margen izquierda del río en donde se encuentra el Valle del Yaquí y se extiende todavía más hasta el Golfo de California. Figueroa, *op.cit.*, p. 122.

⁵⁰ Spicer, *op.cit.*, p. 344

Veamos ahora las condiciones actuales y qué tanto se acercan estas a la autonomía. Alejandro Figueroa afirma que “dentro de sus límites los yaquis gozan de gran autonomía política. Para ejercerla están organizados en ocho pueblos; cada uno es una unidad político-administrativa con un dominio territorial bien delimitado y posee una estructura de gobierno autónoma e independiente, aunque cuando se trata de tomar decisiones que tocan a los ocho pueblos se reúnen para discutir y llegar a un acuerdo. En la mayoría de ellos la población es fundamentalmente yaqui.” En algunas comunidades existe población no india que ha adoptado las disposiciones de las autoridades yaquis.⁵¹ La autonomía puede ser monoétnica o pluriétnica, pero siempre bajo condiciones de respeto para todos.

Las tierras son trabajadas bajo el régimen ejidal ; pero, además, mantienen desde los años setenta una coordinación entre los ejidos a través de una organización constituida a nivel regional, gracias a la cuál obtienen más fácilmente créditos y asistencia técnica suficientes para hacer a la Unión de Ejidos Colectivos del Yaqui y Mayo, competitiva regionalmente. En los ochenta, proliferaron las organizaciones productivas de los yaquis, con lo que podían solventar de cierta manera la falta de tierras. Los que no consiguen tierras, trabajan en cooperativas de producción o de servicios que se desarrollan dentro del territorio yaqui.

Por lo que hace a la organización yaqui, la propiedad de la tierra es comunal. Todos tienen el derecho de poseer una parcela, por el hecho de ser yaquis. Las decisiones son tomadas por consenso ; por lo que las autoridades son ejecutoras de la voluntad colectiva. La estructura política esta constituida por los ocho pueblos (Vicam, Potám, Belem, Huirivis, Tórim, Lomas de Bacúm, Cócorit y Rahum) y su respectiva independencia para resolver problemas internos.⁵²

Las autoridades tradicionales de cada uno de los ocho pueblos son : el Gobernador, el Pueblo Mayor, el Capitán, el Comandante y el Secretario. Las autoridades de cada pueblo firman los documentos respectivos a la tribu y en total son cuarenta. El gobernador encabeza formalmente las cinco autoridades firmantes por cada pueblo, sin embargo, el Gobernador no es autónomo en sus decisiones, ya que todas las autoridades deben acordar previamente. Los asuntos en los que

⁵¹ Figueroa, *op.cit.*, p. 132.

⁵² *Ibid.*, p. p. 169

se solicita la intervención de las autoridades, son tratados en las asambleas ordinarias ; según el caso, se convoca a *asamblea extraordinaria a la que se puede invitar a las autoridades de los otros pueblos*. Cuando se tratan asuntos que conciernen a toda la tribu las autoridades de los ocho pueblos están presentes.⁵³

En cuanto a los recursos y su relación con el Estado, algunas veces se han establecido acuerdos en los que han salido beneficiados los yaquis. Por ejemplo, en la construcción de carreteras y otros servicios, y de acuerdo al autor, el gobierno incluso les ha consultado y pedido su aprobación para la realización de proyectos.⁵⁴ Los yaquis, negocian directamente con las autoridades estatales y también federales. Sostienen una agricultura comercial, aunque la producción agrícola es sobre todo de autoconsumo.

En la actualidad, los yaquis no permiten el asentamiento de nuevos pobladores sin el consentimiento de *las autoridades tradicionales*. Son un grupo étnico con fronteras rígidas, lo que hace muy difícil su ingreso a él ; pero por lo mismo, puede proporcionar mayores beneficios a sus integrantes, por la fuerza que tienen como grupo frente a otros grupos indígenas, y frente a los no indios.

El territorio no es sólo un símbolo más de su identidad, es un elemento fundamental de su constitución como pueblo, como es el caso de otros pueblos indígenas. Su organización abarca, como hemos dicho, ocho comunidades que integran la región yaqui

Los yaquis en la actualidad son económicamente dependientes y sus condiciones socioeconómicas no son muy distintas a la del resto de grupos indígenas ; sin embargo, son políticamente autónomos. Y por ello, son el caso más avanzado en México de lo que es la *realización del proyecto autonómico*. Sobre todo, por que se trata de una autonomía que, a diferencia de los casos que veremos a continuación, es resultado de una lucha histórica constante y con la ventaja de que nunca perdieron por completo su territorio tradicional, y sus poblaciones no quedaron tan dispersas como en la mayoría de los casos.

⁵³ Información proporcionada por Tomás Rojo Valencia integrante de la tribu yaquí (1997)

⁵⁴ "En los últimos años se solicitó autorización a los yaquis para que por su territorio pudiera pasar un acueducto. . .después de más de dos años de discusión, dieron sus consentimiento a cambio de que las comunidades carentes de agua pudieran obtener ese servicio", *ibid.*, p 174

Del 21 al 23 de julio de 1993 centenares de yaquis mantuvieron cerradas las válvulas de alimentación de la ciudad y detuvieron las obras del acueducto Yaqui-Guaymas. La medida fue tomada debido a que las autoridades estatales no realizaron una serie de obras acordadas desde 1990, a cambio del permiso para construir en territorio yaqui el acueducto citado. Al tercer día, las autoridades estatales manifestaron que cumplirían los acuerdos. Los yaquis son por lo menos en papeles, dueños de gran cantidad de agua y, desde 1990, tiene derecho a la dotación de agua potable en sus 27 comunidades.⁵⁵

-----*

Los casos siguientes son producto de la lucha de grupos y organizaciones en distintas condiciones. Se trata de movimientos locales y algunos regionales, que surgieron a partir del levantamiento zapatista de 1994, y principalmente en Chiapas. Movimientos que, dadas las condiciones de guerra de baja intensidad y represión generalizada, han visto menguados sus esfuerzos, perdiéndose la continuidad e incluso todo registro hemerográfico.

A partir de enero de 1994, comunidades y municipios se declararon en rebeldía, este fue el primer antecedente de los municipios que posteriormente se declararon autónomos tanto en Chiapas como en Guerrero. Pero como decíamos, resulta difícil hacer un seguimiento de tales acontecimientos y sobre todo conocer sus alcances reales.

El 12 de octubre de 1994, en San Cristóbal de las Casas, el Consejo de Organizaciones Indígenas y Campesinas del Estado de Chiapas (CEOIC), anunció la creación de cuatro regiones autónomas de "facto" en esa entidad; estas serían las llamadas Regiones Autónomas Pluriétnicas que abarcan regiones de Ocosingo, los Altos, región selva y zona norte, que se estructuraron más formalmente en noviembre de 1995.⁵⁶ Los representantes de los consejos municipales que integran las regiones autónomas conformaron un Consejo General, así como un Consejo Ejecutivo.⁵⁷

⁵⁵ Eugenio Bermejillo, "Agua como la de los yoris", en *Ojarasca*, núm. 24, septiembre de 1993, p. 21.

⁵⁶ Tomado de: Araceli Burguete Cal y Mayor, "Autonomías indígenas en los Altos de Chiapas", en *Convergencia Socialista*, año uno, núm. 4, enero/febrero de 1998, p.18.

⁵⁷ "Regiones Autónomas Pluriétnicas. Una propuesta hacia la autonomía indígena", *Boletín de Antropología Americana*, núm. 27, Julio 1993, p. 154-170.

En diciembre de 1994, el EZLN declara como "municipios en rebeldía a 38 municipios dentro y fuera de la llamada zona de conflicto. Tres años después, estos empezarán a ser conocidos como municipios autónomos.

En enero de 1995, se instaló un nuevo concejo municipal en Amatenango del Valle en Chiapas impulsado por el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) y, ahí mismo, se anunció que nuevas autoridades tomarían posesión en ocho ayuntamientos más.⁵⁸

En Guerrero, se constituyó el Consejo Municipal en Rebeldía, en agosto de 1995, creado por indígenas mixtecos y amuzgos. Estos pueblos, tomaron el palacio municipal de Xochistlahuacan, y luego formaron grupos de policía comunitaria para defenderse de las corporaciones policiacas que están coludidas con la delincuencia. En diciembre de 1995, se constituyó el municipio autónomo "Rancho Nueva Democracia" también en Guerrero, en donde se ha trabajado principalmente en la conformación de la policía comunitaria. La Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo, se conformó como Consejo Municipal a finales de 1995.

Hay regiones en Chiapas en que las condiciones son propicias para el establecimiento de regiones autónomas o de autonomías municipales. Además existen varias formas según las cuales podría establecerse la autonomía, como en el caso de las Regiones Autónomas Pluriétnicas a través de la compactación de municipios, o de la compactación de comunidades. En los casos más avanzados se ha hecho una reorganización territorial y se han conformado nuevos municipios.

Además de estas experiencias, también se ha venido dando un proceso paralelo en aquellos municipios chiapanecos en los que a pesar de la posición del EZLN de llamar a no votar, en estos se ha logrado un cierto avance en la construcción de la autonomía, precisamente, a partir del las elecciones. Sin embargo, lo mismo que los primeros casos, aún resulta difícil determinar el alcance de sus posibilidades y desarrollo autónomo.

⁵⁸ *La jornada*, 6 de enero de 1995, p. 17.

3.3 La “autonomía” como “apropiación del proceso productivo”.

De mediados de los ochenta a principios de los noventa, organizaciones campesinas e indígenas adoptaron el discurso de la “apropiación del proyecto productivo” como una alternativa de “autonomía”. Sintetizando, la autonomía se ha planteado de dos formas: una a través de la reivindicación de demandas de tipo sociocultural que sostiene que simultáneamente deben provocarse cambios políticos y en las condiciones económicas de existencia; y la otra, que privilegia la lucha de carácter socioeconómico, como es la lucha por la tierra, y plantea que los cambios políticos se desencadenarían después.

Entre ellas, existe una diferencia importante en los objetivos de lucha. Para los que luchan por la autonomía en el primer sentido, el objetivo principal es la libre determinación de los pueblos y la autonomía un instrumento para ello; y en la otra tendencia los sujetos se reivindicaban como productores agrícolas. Veremos si se trataba efectivamente de autonomía.

A diferencia de la primera vertiente, las organizaciones que se encuentran dentro de esta perspectiva, solo plantean reivindicarse como productores agrícolas, no privilegian la lucha por la autodeterminación. Este tipo de “autonomía” fue una propuesta que emanó en el contexto de lo que serían posteriormente las reformas al artículo 27. En el fondo no se oponía a los aspectos substanciales de a dicha reforma.

De hecho, durante un encuentro de nacional de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), una de las organizaciones más representativas de esta vertiente y con la presencia de un buen número de funcionarios, dirigentes y asesores de la coordinadora proponen una Ley Agraria “alternativa” cuyo objetivo es eliminar del campo controles gubernamentales así como el paternalismo. Este sería el antecedente inmediato de la reforma al artículo 27 que más tarde impulsaría el gobierno sobre todo en su aspecto desregulador o de liberalización.⁵⁹

⁵⁹ C.f. Armando Bartra, “La participación social, en el espejo de los tiempos. Unorquismo y Neocardenismo en el Guerrero profundo”, en La Jornada del Campo, año 4, núm. 55, 30 de abril de 1997, p. 1. El autor trabajó en pro de esta tendencia, pero en este trabajo desarrolla una importante crítica a la misma.

La demanda central ya no era la tierra, sino la "apropiación del proceso productivo"; es decir, la disminución del control del campo por parte del Estado. Esta lucha se expresó en su base más dinámica, desde un amplio sector campesino que tenía una confrontación con el estado, y que demandaba apropiarse del ciclo productivo con autonomía política, ideológica y organizativa, frente a las centrales oficialistas y partidos. Se planteó la apropiación del ciclo productivo en una perspectiva global y no referida sólo al control o gestión de algunas de sus partes. El concepto de "autonomía" implicaba la menor intervención posible del Estado, así como la autogestión o en su caso la cogestión de las áreas productivas, financieras, de comercialización o de abasto. Se vinculó muy directamente a la propuesta de defender el denominado "sector social de la economía", frente a las tendencias de privatización y liquidación de las estructuras ejidales y comunales.⁶⁰

Esto es lo que se planteaba teóricamente. Pero en realidad esta postura no permitió la defensa del ejido y mucho menos pudo aspirar a alcanzar una autonomía a nivel político. Este tipo de organizaciones quedaron enfrascadas en cuestiones que más bien las convertían en cooperativas destinadas a la producción agrícola especializada. Sus planteamientos se acoplaron perfectamente a las reformas al artículo 27 del gobierno salinista y, por si fuera poco, dejaron el terreno fácil para la aceptación de tal reforma ya que habían abandonado la demanda de la tierra, siendo este un elemento conflictivo de raíces históricas para la realización de la reforma.

En teoría, se planteaba que era viable la reconstrucción del medio rural desde sus espacios ejidales y comunales por la vía de la apropiación del proceso productivo y de la vida social, mientras que paradójicamente, la reforma al 27 promueve la desaparición del ejido. Además, el argumento que señalaba al nuevo artículo como una estrategia para otorgar mejores garantías a los propietarios privados en el marco de un inminente TLC, se adaptaba a esta tendencia

Como se ve, esta vertiente no alcanzó a realizar sus objetivos y sirvió o dio respaldo a la aplicación del nuevo 27. Prueba de esto último es que el gobierno dio todo tipo de apoyos económicos a organizaciones digamos de tipo económicas, algunas creadas por el mismo gobierno, y no dio apoyo a organizaciones con claras reivindicaciones políticas entre las cuales figuraba el rechazo a la reforma al artículo 27. Con la intención de desarticular las organizaciones campesino-

⁶⁰ C.f. Julio Moguel et.al., *Autonomía y nuevos sujetos sociales*, Siglo XXI Editores, México, 1992, p. 16-17.

indígenas el gobierno cerró toda posibilidad de negociación y apoyo a las organizaciones con demandas políticas, mientras promovió las organizaciones con demandas económicas. Aunado a ello, algunos líderes y dirigentes de este tipo de organizaciones ocuparon puestos importantes en el gobierno y desde ahí colaboraron con el salinismo en la ejecución de las reformas al artículo 27.⁶¹

De acuerdo a algunos autores⁶², la vertiente que planteó la apropiación del proceso productivo no es la misma que comparten la mayor parte de las experiencias de lucha de los pueblos indios ; y se dice, idea que no compartimos, que ambas vertientes tienen el objetivo de alcanzar autonomías productivas y desarrollo económico.

Una de las diferencias entre la autonomía y la vertiente que plantea la “apropiación del proceso productivo”, es que, la primera, pone el acento en el respeto y defensa de los rasgos socioculturales, así como el libre ejercicio de sus formas de organización social, política y económica ; en otras palabras, pone el acento en la libre determinación. La otra vertiente pone el acento únicamente en el proceso productivo.

Desde este punto de vista, la segunda vertiente quedó truncada porque no presentó alternativas reales para la "apropiación del proceso productivo" en el marco del modelo neoliberal. Es una vertiente que a fin de cuentas sirvió para cooptar a las organizaciones indígenas y campesinas, mostrándoles un camino falso para alcanzar la “autonomía”. No es casual que haya fracasado en sus propósitos de fondo la segunda vertiente : en la práctica se redujo a la organización de cooperativas, y facilitó la libre ejecución de las reformas del artículo 27. Hoy día, existen muy pocas organizaciones que la planteen.

Moguel afirma que el surgimiento de las organizaciones de este tipo se vio limitado por las reformas al artículo 27 y el TLC. Paradójicamente, esta vertiente fue concebida como una forma de lucha contra el neoliberalismo:

“La organización autónoma y democrática de los trabajadores rurales pasa, inevitablemente, por la defensa de un esquema de desarrollo y crecimiento que no tenga la depreciación salarial como su variable estratégica básica de competencia, y que asuma la desincorporación en términos de una

⁶¹ Armando Bartra, *op.cit.*, p. 2.

⁶² Julio Moguel, *op.cit.* En este escriben también Carlota Botey, Luis Hernández Navarro, Armando Bartra, Víctor M. Toledo, Rosario Robles, entre otros.

transferencia gradual y concertada de los recursos del Estado a los productores directos y sus organizaciones. Esto supone llevar adelante y ganar una Reforma del Estado".⁶³

También planteó un nivel regional y multiétnico, como una estrategia global de desarrollo del movimiento organizado de los productores dueños del proceso productivo y de los circuitos de reproducción de la vida social.

En 1985, surgió la primera organización que siguió esta vertiente: una empresa con complejos y eficientes sistemas de autoaseguramiento: la Coalición de ejidos cafetaleros de la costa grande de guerrero. La coalición es una organización que aglutina a productores agrícolas, principalmente de cuatro municipios Atoyac de Alvarez, Coyuca de Benítez, San Jerónimo de Juárez y Tecpan de Galeana. El objetivo central de la coalición es controlar y manejar todos los procesos de la producción, industrialización y comercialización del café, además de buscar mecanismos de abasto, financiamiento y adquisición de insumos, así como hacerse cargo de los servicios de salud y de la educación. Todo ello independientemente.

Se trata de una organización cooperativa regional, sin una verdadera reivindicación a nivel político. Dicha coalición, únicamente reivindica la libertad de militancia, su independencia respecto de centrales campesinas oficiales, partidos y gobierno municipal.

Para poder realizar todo ello, han creado una estructura horizontal:

- Asamblea General, máxima autoridad, dónde se acuerdan las líneas de acción de la coalición.
- Coordinadora General, órgano de gestión.
- Grupos de Trabajo Colectivo, organismos de base con representantes de las comunidades y ejidos
- Áreas especializadas, jurídica, de abasto, de comercialización, de mujer campesina, café orgánico y forestal.

La organización se autodefine como multiactiva, democrática y autónoma, con verdaderas opciones económicas y sociales.⁶⁴ Sin embargo, no es difícil imaginar el sin número de obstáculos

⁶³ibid, p 22.

⁶⁴Andrea Radilla, "Los retos de la autonomía el caso de la coalición...", ponencia presentada en el XX Congreso de ALAS, México, octubre de 1995

que se les presentan. Caciques, acaparadores, corporaciones cencistas, instancias gubernamentales, etc. Este tipo de organización, en teoría, afecta intereses políticos y económicos; elimina posibilidades de control económico, así como de explotación de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales y puede llegar a competir económicamente con empresas y productores capitalistas.

Pero esta alternativa no parece tener muchas ventajas frente a la propuesta indígena de autonomía. Esto no implica que en este segundo tipo de "autonomía" no participen indígenas, es solo que, como ya hemos mencionado, la autonomía privilegia el carácter étnico, y junto con ello, se plantea como un instrumento para resolver la cuestión étnico-nacional en todos sus aspectos, sin reducirlo al ámbito económico en el que pueden plantearse soluciones muy limitadas como la creación de cooperativas que operen dentro de un modelo hostil.

Es un hecho que durante el salinismo, la situación del campo no mejora sino al contrario. Las organizaciones de esta vertiente terminaron por perder fuerza, algunas desaparecieron y otras se transformaron en nuevas organizaciones como la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS), conformada en 1994. Más tarde se transformaría en la Unión de Organizaciones de la Sierra del Sur (USOS) que agruparía a la "corriente dura de las organizaciones sociales".⁶⁵

Ha sido evidente el fracaso de esta fugaz vertiente : sus organizaciones desaparecieron o se debilitaron enormemente y, en algunos casos, surgieron movimientos contestatarios que han planteado alternativas radicales. El 28 de junio 1996, en el primer aniversario de la matanza de Aguas Blancas, se da a conocer el Ejército Popular Revolucionario (EPR) que para muchos guerrerenses ha sido una de las pocas alternativas.

⁶⁵ Armando Bartra, *op.cit.*, p. 3.

IV. La autonomía y el levantamiento zapatista.

El levantamiento zapatista de 1994, fue creando espacios de discusión a distintos niveles, pero sobre todo a nivel nacional, en los que hubo una participación sin precedentes de múltiples organizaciones indígenas. Este es uno de los resultados más valiosos del levantamiento zapatista : la generación de un espacio de discusión con el gobierno en el que pudiera participar la sociedad.

En este ámbito, el debate sobre autonomía se enriqueció y ésta alcanzó una mayor fuerza como demanda política. En este capítulo veremos cómo evolucionó la demanda de autonomía a partir de la rebelión chiapaneca, señalaremos las concepciones presentadas por el gobierno y las que emanaron del Diálogo de San Andrés entre el EZLN y el gobierno, iniciado en abril de 1995. Veremos la postura del gobierno frente a esta demanda indígena y los avances o retrocesos en el reconocimiento legal de la autonomía ; es decir, que tanto se reflejan las propuestas presentadas en el diálogo y la amplia participación, en los resultados de la negociación. Y por último, veremos algunas posturas del debate que se ha generado en este contexto alrededor de la autonomía.

4.1 Las negociaciones entre el Gobierno y el EZLN.

El EZLN comenzó a dialogar con el gobierno ante la presión de la sociedad civil que exigía una solución pacífica del conflicto. En un principio, la autonomía no figuraba entre sus demandas principales, pero poco a poco fue cobrando importancia, sobre todo a partir de hechos generados a partir del mismo levantamiento, como la participación de la sociedad civil, principalmente indígena, en foros de discusión convocados por el EZLN, la organización de diversas reuniones a nivel regional y el diálogo nacional con el gobierno.

Desde antes de iniciar el diálogo con el EZLN, el gobierno sostenía que la solución del conflicto sería reglamentar el artículo cuarto constitucional. Nombró a un intermediario para dialogar con el EZLN (Comisionado para la Paz), quién ofreció también, “reglamentar las demandas de

autonomía y el derecho a la tierra", y una ley que en realidad no resolvía los problemas planteados por indígenas y campesinos, ya que sólo ofrecía el reconocimiento de derechos "culturales", estableciendo el "respeto a los derechos indígenas como son: el derecho a hablar en su propia lengua, costumbres, tradiciones, respeto al nombramiento de sus propias autoridades y formas de organización interna". ¹ El gobierno presentó una propuesta que limitaba y reducía la solución de un problema más amplio como es la cuestión étnico-nacional y el reconocimiento de las diferencias socioculturales, al reconocimiento de derechos "culturales", que para ser ejercidos sólo requerirían de la reglamentación del artículo 4º; con lo cual, no se necesitarían realizar cambios a nivel nacional ni regional. Por otro lado, tampoco se hizo referencia alguna sobre cambios al artículo 27, cuando por ejemplo, la cancelación del reparto agrario constituye una de las principales preocupaciones de los indígenas y campesinos.

La postura general del gobierno en esa primera negociación (febrero 1994) fue no hacer referencia alguna a la autonomía y la libre determinación ni a sus implicaciones. Pero esto no podía resolverse con la reglamentación del artículo 4º, así que las cosas no se quedaron ahí.

Sin haber llegado a ningún acuerdo con el gobierno federal, el EZLN realizó una Consulta a sus bases (concluida en mayo de 1994), para decidir si se debía o no firmar la propuesta de acuerdo de paz del gobierno. ² La respuesta fue negativa, y se dijo que el gobierno evitó responder a sus demandas nacionales y sólo dio respuestas parciales a las demandas estatales; además de que mantuvo un clima de hostigamiento hacia el EZLN que perjudicó la realización de la consulta.

Después del fracaso de las primeras negociaciones, el EZLN promovió la organización de la sociedad civil. En agosto de 1994 se realizó la primera Convención Nacional Democrática de la que surgiría la Convención Nacional India y Campesina (CNIC), y que más tarde se transformó en la Convención Nacional Indígena (CNI), realizada en diciembre de 1994, en Tlapa de Comonfort, Guerrero. Es importante señalar por qué se dio esta separación entre las organizaciones campesinas o campesinistas y las indígenas. Al interior de la CNIC, resurgió una divergencia entre los que aún consideraban a la tierra como principal demanda y quienes consideran que la tierra es

¹ "Los compromisos para la paz" en CE-ACATL, no. 59, del 1º al 20 de abril, 1994, p. 11

un punto más en la lucha de los pueblos indígenas y que no puede resolverse si no se contempla conjuntamente con otras demandas como el derecho a la participación política y toma de decisión en los asuntos que les afecten directa o indirectamente, y los referentes a los derechos indígenas.³ Es decir, se trata de una divergencia entre quienes únicamente demandan la solución de problemas concretos, y quienes han pasado a otra etapa en la que esas demandas concretas se aglutinan y toman forma en una demanda de carácter político como lo es la autonomía.

Decimos que resurgió esta divergencia porque desde los años setenta, con el surgimiento de organizaciones indígenas que en cierta forma posibilitó el etnopopulismo, se comenzaba a dimensionar una diferencia entre los objetivos de las organizaciones indígenas y campesinas, ya que en estas últimas no se contemplaba lo respectivo a los derechos indígenas o al carácter étnico de las demandas. Además de que esto había retomado fuerza con el impulso que se le dio en los años ochenta a la organización con fines únicamente productivos, de lo que también hablamos en el capítulo anterior ("Autonomía como apropiación del proceso productivo"). Este desacuerdo se manifestó durante el diálogo y aún subsiste dentro de las organizaciones identificadas e integradas únicamente por indígenas.

También se realizaron múltiples reuniones locales, se constituyeron organizaciones como el CEOIC en Chiapas y se emitieron declaraciones que de una u otra forma contribuyeron a situar a la autonomía como tema central de debate, y que ya hemos mencionado en el capítulo anterior.⁴ Es en este contexto, que el diálogo entre el EZLN y el gobierno inicia una nueva etapa.

Desde la perspectiva de la delegación oficial, el Diálogo se inició hasta el 9 de abril de 1995: "todo ese año (1994) y el primer trimestre del presente (1995) transcurrieron entre bravatas y algaradas, condiciones y concesiones, regateos y regodeos, declaraciones terminales y

² A mediados de junio el EZLN dio a conocer el rechazo de la propuesta de acuerdos de paz del gobierno federal. Ver EZLN. Documentos y Comunicados. 1º de enero/8 de agosto de 1994, Ediciones Era, México, 1994, p. 259

³ "En el transcurso de esta reunión [CNIC] volvieron a aparecer diferencias en las concepciones de las dirigencias campesinas e indígenas en torno a las demandas de estos últimos. Mientras que para los indios la cuestión de la autonomía era central, para los campesinos no tenía el mismo peso. Varios dirigentes campesinos sostenían que la autonomía estaba incluida en la demanda campesina de la libre determinación[...] aseguraban {que...} la autonomía era un problema cultural, en tanto que el de la libre determinación nada tenía que ver con las razas" Sergio Sarmiento, "Movimiento indio, autonomía y agenda nacional" en Hubert C. Gramont, Coord Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano, E d. UNAM y Plaza y Valdés, México, 1996, p. 384.

⁴ Ver H. Díaz-Polanco, "Las voces de la autonomía regional en México (1994-1995)" en Boletín de Antropología Americana, IPGH, no. 27, época julio 1993, México, 1995, p. 133-146.

aclaraciones sin fin".⁵ Por parte del EZLN la desconfianza y la cautela siempre estuvieron presentes, y no ha podido ser de otra forma: desde las primeras propuestas presentadas por el gobierno hasta el formato del proceso de Diálogo de San Andrés, el gobierno siempre ha intentado acorralar y reducir las demandas del EZLN al ámbito local, con medidas militares y campañas de desprestigio a través de los medios, así como la aplicación de ordenes de aprehensión. Esto hizo de los encuentros entre ambas partes eventos de tensión permanente.

Sin embargo, los encuentros a partir de abril de 1995, se realizaron en el marco de la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1995. De acuerdo a ella, mientras no se suspenda el diálogo, el gobierno deberá garantizar el libre tránsito y la integridad de los dirigentes y negociadores del EZLN, pero a pesar de ello, por ejemplo, el número de efectivos del ejército mexicano ha aumentado constantemente.

A partir de dicha ley, se creó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) integrada por diputados de los partidos y un representante del poder legislativo y ejecutivo, respectivamente, del estado de Chiapas. La principal función de la COCOPA, es coadyuvar en el establecimiento de los lugares, condiciones y agenda de la negociación, y en la firma de un acuerdo de concordia y pacificación, en el que también intervendrán, según la ley, los representantes del Gobierno Federal y del EZLN.

Pero el rasgo más importante de este proceso fue el que durante todo el año de 1994 y hasta las últimas reuniones, al EZLN se le negó la posibilidad de discutir y proponer cambios relativos a temas que a juicio del gobierno son de competencia nacional: "El EZLN no tiene la capacidad ni la representación para ser la contraparte del Gobierno Federal en una negociación de los grandes temas nacionales, pero sí representa a un importante número de mexicanos que, como tales, tienen legítimo interés en los problemas nacionales por lo que estos pueden ser objeto de diálogo, pero no de negociación ni de acuerdo".⁶ La representación que se le reconoce al EZLN es

⁵Gustavo Inuegas. "Por el bien de todos/I", en *La Jornada*, 29 de sept., 1995

⁶Gustavo Inuegas. "Por el bien de todos/II", en *La Jornada*, 30 de sept., 1995

la de su base indígena, y bajo ese argumento el gobierno buscó llegar a acuerdos y compromisos realizables localmente.

Así, la demanda de autonomía está en principio limitada al ámbito local y comunal. Al gobierno no le interesó llegar a acuerdos de fondo, pero no pudo evitar que se hablara de autonomía y ello se debió a la importante presión que ejercieron las organizaciones indígenas y asesores; es decir, a pesar de la postura intransigente del gobierno, en el diálogo se abordó un tema nacional: "el problema indígena". Contradictoriamente, y al parecer como parte de un doble mensaje del gobierno, el secretario de gobernación llegó a anunciar que Zedillo había invitado al EZLN al diálogo nacional.⁷ Mientras tanto, la COCOPA proponía vincular el diálogo de San Andrés con el diálogo nacional y la necesidad de incorporar nuevos actores al debate sobre la reforma del Estado.⁸ Todo esto ocurría antes de iniciar una nueva etapa del diálogo.

Además, a consecuencia del levantamiento zapatista, numerosas organizaciones de todo el país se pronunciaron abiertamente por la autonomía durante 1994 y 1995, y en menor medida en el año siguiente. Estos hechos, enriquecieron el diálogo entre las partes. La "anticipación" propositiva de algunas organizaciones indígenas demuestra el alto nivel de organización y discusión que existe al interior de estas. Además, la presentación de propuestas claras como punto de partida agilizó la discusión, y sobre todo, fue una forma de enfrentar con fuertes argumentos la actitud permanente del gobierno para no realizar o realizar los menos cambios posibles. Claro ejemplo es la propuesta presentada por la ANIPA durante el diálogo; es decir, las organizaciones, aunque no llegaron con un nivel común en sus planteamientos, llevaban propuestas que indicaban que habían pasado por un proceso previo de discusión.

En abril de 1995 el EZLN y el gobierno pactaron un programa de diálogo que comprende cuatro mesas de trabajo: *Derechos y Cultura Indígena* (octubre de 1995 - febrero de 1996), *Democracia y Justicia* (marzo de 1996 - ?), *Bienestar y Desarrollo*, y por último, *Derechos de la Mujer* (programadas, en un principio, para los últimos meses de 1996 y principios de 1997). El funcionamiento de estas mesas de trabajo quedó normado por el documento "Protocolo y Bases

⁷Cf. Paulina Fernández. "Cautela", en *La Jornada*, 22 de sept., 1995.

⁸José Gil Olmos. "Invita la COCOPA a zapatistas al diálogo para la reforma", en *La Jornada*, 6 sept., 1995, p. 12.

para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad entre el gobierno federal y el EZLN" (septiembre de 1995) que ambas partes aceptaron.⁹ Dentro de lo que sería la primera fase, cada mesa estaría dividida en varios grupos de trabajo en los que participarían asesores e invitados del EZLN y del gobierno federal en sesiones coordinadas por la COCOPA, y con la intermediación de la CONAI (Comisión Nacional de Intermediación). En la segunda fase, se instalarían comisiones de trabajo con los mismo temas, en ellas se elaborarían documentos de consensos y divergencias que serían la base de los posibles acuerdos y compromisos negociados en la plenaria resolutive o tercera fase.

La primera mesa de trabajo sobre *Derechos y Cultura Indígena*, se dividió en seis grupos de trabajo bajo los temas : Comunidad y Autonomía : Derechos Indígenas; Garantías de Justicia a los Indígenas; Participación y Representación Política de los Indígenas; Situación, Derechos y Cultura de la Mujer Indígena; Acceso a los Medios de Comunicación y Promoción y Desarrollo de la Cultura Indígena. En ésta mesa, no se discutiría el tema de la territorialidad, la dotación de tierras y otros problemas tan complejos, porque según decidió el EZLN junto con algunos asesores, (durante la tercera fase de la primera mesa de trabajo), éste asunto se trataría en la mesa de Bienestar y Desarrollo, al parecer, con el fin de no ocasionar más dificultades y relacionar el problema de la tenencia de la tierra con las políticas de bienestar social.

La primera fase de esta primera mesa de trabajo(18-22 de oct. 1995), "parecía una mezcla de un congreso académico y un encuentro de campesinos e indígenas, con la diferencia de que muchos de los agentes de gobernación portaban gafetes con sus nombres y cargos, en vez de disfrazarse de simpatizantes, o de indígenas gordos o ensarapados".¹⁰ En este contexto, se dieron diferentes niveles de diálogo: el de la negociación entre el EZLN y el gobierno, el diálogo entre los asesores, y entre los asesores y el EZLN. La delegación gubernamental opinó que los asesores del EZLN eran de "bajo perfil", mientras que los zapatistas consideraban que sus asesores

⁹ Su funcionamiento comprende cuatro fases, de seis días, separadas por 20 días, para que ambas partes desarrollen sus consultas entre sus bases (en caso de que el gobierno también las tuviera). Cada mesa puede durar alrededor de cuatro meses. De acuerdo al mismo documento, cada parte puede contar con invitados y asesores. La lista de invitados y asesores aparece en *La Jornada*, oct. 15, 1995, p. 8. Algunos no pudieron asistir por estar presos, acusados de ser zapatistas.

¹⁰"Diálogos de paz en San Andrés Sacamch'en, Chiapas. Señales para un largo camino." Entrevistas de Eugenio Bermejillo, en *Ojarasca*, no. 46, dic. - jun. 1995-1996, p. 5.

representaban distintos puntos de vista, experiencias y organizaciones valiosas de todo México. Para el EZLN este fue el inicio del Diálogo nacional.

Los asesores gubernamentales estarían según Marco Antonio Bernal "prestos a recoger demandas y a encontrar las vías de solución", y entre otros serían personas de la SEDESOL, el INI, y la Secretaría de Atención a Pueblos Indígenas del estado de Chiapas. ¹¹ La consigna de la delegación gubernamental era reducir las demandas al ámbito local. Del lado contrario, los zapalistas, sólo pidieron a sus asesores que dijeran todo lo que quisieran y que escucharan con atención a todos los participantes no había línea para negociar y cumplieron su palabra: "Los asesores traen un hervidero de ideas elocuentes y a veces contradictorias, en materias como autonomía y vida comunal, feminismo y anexas[...]" ¹²

En esta fase del diálogo hubo varias sorpresas como el reconocimiento, por parte de asesores gubernamentales indígenas, de que el EZLN había hecho posible la realización de un foro donde, por fin, se les escucharía ; también, el que los asesores del EZLN no tuvieron diferencias insalvables y el hecho de que ambas delegaciones llegaron a varios acuerdos de consenso. ¹³ Pero también hubo acciones por parte del gobierno que enrarecieron el ambiente como la realización paralela de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena (oct. 1995- marzo 1996), cuando en San Andrés estaban participando indígenas y representantes de organizaciones indígenas de todo el país. Varias organizaciones manifestaron que la Consulta no era de verdadera utilidad y la consideraron sólo un ejercicio publicitario con fines políticos. ¹⁴

El gobierno presentó, antes de que se instalara la mesa de trabajo No. 1, un "Anteproyecto de reformas a los artículos 4º y 115 constitucionales",¹⁵ producto de un seminario realizado en el INI. Esta iniciativa fue enviada por el ejecutivo al senado en septiembre de 1995, pero al parecer no fue objeto de debate ni de aprobación o rechazo. En la realización de esta iniciativa no participó ninguna organización indígena y se demostró una vez más que el gobierno no permitiría alcanzar

¹¹Elio Henríquez. "Se buscará un nuevo pacto entre Estado y etnias" en *La Jornada*, 18 oct., 1995.

¹²Hermann Bellinhausen. "Dan la bienvenida a asesores zapalistas mil tojolabales" en *La Jornada*, 18 oct., 1995, p. 10

¹³*Op. cit.*, "Diálogos de paz..." p. 5

¹⁴*La Jornada*, 12 de oct., 1995, p. 18 y 21 de oct., 1995, p. 10

una solución de fondo del problema. Este documento también fue presentado en la primera fase de la mesa 1 del diálogo por funcionarios del INI y fue rechazado incluso por la misma delegación gubernamental de la que formaba parte el INI ; en esta fase el INI fue posteriormente excluido del diálogo.

En la segunda fase la postura del gobierno cambió radicalmente, los representantes del gobierno desconocieron los consensos alcanzados, pretendieron reducir la negociación al ámbito local y restringieron drásticamente la participación de los invitados y asesores del EZLN. A pesar de ello el resto de los asesores e invitados continuaron reuniéndose y elaboraron una serie de documentos para apoyar la negociación. Simultáneamente se presentaron varios hechos que tensionaron aún más el ambiente del diálogo, como la detención del presunto zapatista "Germán", movilizaciones del ejército y policías judiciales, así como la consiguiente "alerta roja" dispuesta por el EZLN (26 oct., 1995). En este contexto dos de las comisiones de trabajo (Situación, Derechos y Cultura de la Mujer Indígena y Promoción y Desarrollo de la Cultura Indígena) no presentaron documentos finales de acuerdos.

La tercera fase o Plenaria resolutive de las partes, estuvo precedida por la realización del Foro Nacional Indígena (3 al 9 de Enero, 1996) organizado por asesores e invitados del EZLN, que contó con la participación de representantes de 32 grupos indígenas y de 179 organizaciones (casi 500 delegados), así como de estudiosos del tema indígena. El Foro se dividió en seis mesas de discusión con la misma temática de las que se realizaban en el diálogo ; ahí se expresaron también, distintos puntos de vista sobre la elaboración de un nuevo proyecto de nación. La realización del foro es un elemento importante que refleja el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y su mayor participación. Después del foro no quedó duda alguna sobre el carácter nacional de las demandas del EZLN y su importancia como interlocutor de la problemática indígena ; el gobierno tuvo que reconocer estas cuestiones. ¹⁶

El Foro Nacional Indígena fue resultado de la realización de cuatro Foros Regionales, y una decena de reuniones preparatorias, entre las que destaca la IV ANIPA celebrada en San Cristóbal

¹⁵ "Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Anteproyecto de reformas a los artículos 4º y 115 constitucionales" Perfil de La Jornada, 22 de septiembre, 1995.

de las Casas (7-9 dic. 1995). A pesar de los distintos niveles de argumentación y de las propuestas de los asistentes, y de hechos que algunos identifican con la presencia de provocadores, se alcanzaron importantes resultados que fueron entregados a la COCOPA, con el fin de que los hiciera llegar al Congreso de la Unión, lo cuál, lamentablemente, no ha ocurrido.

Los resultados del Foro Nacional Indígena no fueron llevados formalmente a la mesa del diálogo, se entregaron protocolariamente a la COCOPA para que a su vez los hiciera llegar al Congreso de la Unión. Sin embargo, la realización de dicho Foro si tuvo efectos sobre la negociación, ya que el EZLN llegó más fortalecido, lo mismo que las propuestas.

Para iniciar la Tercera Fase del Diálogo, o Plenaria Resolutiva respectiva a la primera mesa del Diálogo, el EZLN presentó un documento con fecha del 10 de enero de 1996 llamado : "Postura del EZLN para la Plenaria Resolutiva de las Partes. Tema 1 : "Derechos y Cultura Indígena" ; documento que incluyó las propuestas de asesores e invitados de la primera y segunda fase del diálogo, así como del Foro Nacional Indígena. Pero éste documento no prosperó.

Al cabo de nueve días de discusión de la tercera fase (10-18 enero 1996), las partes consideraron que los documentos elaborados representaban un punto de partida aceptable. Es importante decir, que el número de asesores del EZLN en estos días fue mucho menor que en las fases anteriores y se habían acrecentado ya algunas diferencias entre ellos ; además, el contenido de los documentos aceptados, y que se acordó serían firmados en la primera quincena de febrero, era extremadamente reducido en comparación al contenido del documento presentado como postura del EZLN.

En esta tercera fase, el gobierno ya había llamado de nuevo a los funcionarios del INI al diálogo, ya que durante la segunda fase no habían podido elaborar propuestas que sin generar demasiados cambios, pudieran aparecer como verdaderas soluciones. Así que el gobierno retomó planteamientos del INI, exceptuando lo respectivo a la creación de un cuarto piso de gobierno. ¹⁷ La propuesta del INI adquiere una relevancia central, ya que algunos indígenas la consideran

¹⁶ C f. *Op. cit.*, "Diálogos de Paz. . .", p. 6

¹⁷ Cf. H. Díaz-Polanco, *La Rebelión Zapatista y la Autonomía*, E. d. Siglo XXI, México, 1997, p. 197.

suficiente, y por otro lado, el gobierno considera que ésta, con algunos cambios, le permitiría alcanzar acuerdos que no representarían "riesgo" alguno (entiéndase cambio).

El 16 de febrero del mismo año, se firmaron los "Acuerdos del Gobierno Federal y el EZLN sobre Derecho y Cultura Indígena" (también llamados "Acuerdos de San Andrés") que quedaron constituidos por los siguientes documentos :

- Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional. (Doc. 1)
- Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento. (Doc. 2)
- Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento. (Doc. 3.1)
- Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN. (Doc. 3.2)

El EZLN consultó de nuevo a sus bases, y estas manifestaron su desacuerdo con la negativa del gobierno a abordar la cuestión agraria y a atender la demanda de restituir el espíritu zapatista del artículo 27, a reconocer jurídicamente las autonomías municipales y regionales, y la negativa a solucionar las demandas de derecho a la información, justicia y derechos políticos ; sin embargo, acordaron firmar los documentos generados en esta fase del diálogo pero bajo protesta, considerándolos como mínimos.¹⁸

En marzo y abril de 1996 se realizaron dos fases de la Mesa 2 sobre *Democracia y Justicia*. Las discusiones se relacionaron más con la llamada reforma del Estado, pero se realizaron en el marco de la continua tendencia a no dialogar por parte del gobierno, a pesar del proceso de discusión a nivel nacional promovido por el gobierno (Mesa de Barcelona), que sin embargo estaba limitado al ámbito electoral. Desde el mes de marzo, el gobierno se empeñó en minimizar la trascendencia del diálogo con el EZLN (por ejemplo, al no llevar invitados a la primera fase) para

¹⁸ Ver documento "El Diálogo de San Andrés y los Derechos y Cultura Indígena. Punto y Seguido", febrero de 1996, firmado por el EZLN y el Comité de Asesores del EZLN.

impedir que esta mesa, ante la falta de otros espacios, se convirtiera en el único foro de la reforma del Estado ¹⁹

El EZLN también denunció el constante acoso militar sobre sus comunidades de base por parte del ejército y grupos paramilitares, así como un ambiente generalizado de violencia. ²⁰ En el tiempo en que se realizaron las consultas anteriores a la plenaria, se realizó el *Foro Especial para la Reforma del Estado* (30 de junio al 6 de julio, 1996), convocado por el EZLN para involucrar a la sociedad civil en el diálogo, una vez más. También se realizó el *Segundo Foro Nacional Indígena en Oventic, Chiapas* (23-24 julio, 1996), en el que participaron 135 delegados indígenas y un total de 44 organizaciones. En esta ocasión, se analizaron los acuerdos firmados por el EZLN y el gobierno. Mientras tanto, se esperaba que se discutiera y se elaborara una iniciativa de ley sobre los Acuerdos en el Congreso de la Unión y, por otro lado, se tenía conocimiento de que el gobierno federal presentaría su propia propuesta. ²¹

A la tercera fase de la mesa 2, se llegó con las propuestas del EZLN y con una oferta gubernamental sin contenido, al parecer, el objetivo era que los zapatistas se rindieran por la vía política. ²²

El EZLN anunció que suspendería su participación en el diálogo hasta que el gobierno cumpliera con lo acordado: la instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación (COSEVE), la elaboración de la iniciativa de ley, y la discusión sobre los acuerdos y la iniciativa de ley en el Congreso de la Unión. ²³

Aquí comenzó una etapa significativa para el tema de la autonomía, ya que se generó un debate sobre lo que cada una de las partes entiende por autonomía, sus implicaciones, el significado y alcance de los acuerdos alcanzados, y sobre que interpretación legal expresaría adecuadamente su contenido.

¹⁹ Documento síntesis del cuerpo de asesores e invitados del EZLN, en *Democracia y Justicia*. Diálogo de Sacam'chen Mesa 2 Fase 1, del 21 al 25 de marzo, 1996, publicaciones CE-ACATL, p. 4

²⁰ Ver "Comunicado del 23 de abril del EZLN", en *Democracia y Justicia*. Diálogo de Sacam'chen Mesa 2 Fase 2, del 19 al 25 de abril, 1996, publicaciones CE-ACATL, p. 24-25

²¹ *El Financiero*, 24 de jul. 1996, p. 64

²² Ver Julio Moguel "Chiapas, en el punto muerto del diálogo" en *La Jornada*, 12 de agosto, 1996, p. 7.

²³ "El EZLN anuncia la suspensión del Diálogo", en *La Jornada*, 3 de septiembre de 1996, primera plana

A finales de septiembre se rumoró que el gobierno presentaría al Congreso de la Unión el "Anteproyecto de redacción del artículo 4º constitucional"²⁴, y que no contemplaba lo planteado en los Acuerdos en cuanto a la libre determinación y la autonomía. Una vez más se demostraba la poca seriedad del gobierno durante el diálogo, pero mediante un hecho más grave como el desconocimiento de los acuerdos que había firmado meses antes.

El EZLN declaró que desde el principio de las negociaciones no esperaba nada de la representación gubernamental ni del sistema político y económico mexicano ; por eso su objetivo fue abrir un espacio de diálogo y negociación en el que pudieran involucrarse los distintos sectores de la sociedad mexicana, un espacio en el que pudieran vincularse y fortalecerse, para entonces realizar los cambios por los que se alzaron en armas. ²⁵ El sector indígena es el que más ha hecho eco de esta iniciativa del zapatismo.

Como fruto del proceso organizativo del Foro Nacional Indígena (I y II) se realizó el Congreso Nacional Indígena (CNI), del 8 al 12 de octubre de 1996, en el D.F. Ante la situación, los objetivos generales de éste fueron, según lo señaló Antonio Hernández (diputado tojolabal, integrante de la ANIPA), "ampliar el diálogo de San Andrés y hacerlo nacional, presionar a las autoridades gubernamentales a fin de que se establezca en la Constitución el reconocimiento de las regiones autónomas pluriétnicas[...] y romper el cerco militar que el gobierno federal ha impuesto en Chiapas". ²⁶ De acuerdo a otros representantes indígenas, el CNI sería el primer paso hacia un nuevo constituyente y una nueva constitución, ya que de ahí surgiría una propuesta sobre los cambios constitucionales que los pueblos exigen para que se cumplan los acuerdos mínimos alcanzados en San Andrés. ²⁷

Se acordó que se constituiría un pacto de unidad para impulsar cambios constitucionales profundos y la inclusión íntegra de los acuerdos a la Constitución. La discusión al interior del CNI,

²⁴ Ver Julio Moguel "Traición a San Andrés" en *La Jornada*, 30 de sept., 1996 y *El Financiero*, 5 de oct., 1996, p. 46

²⁵ Hay que reconocer que la llamada sociedad civil no ha logrado consolidar un espacio de unidad duradero. Ha habido varios intentos de organización como la Convención Nacional Democrática (CND), dentro de esta se conformaron organizaciones sectoriales como la Convención Nacional Indígena y Campesina, CNIC, que después de un proceso de división interna se transformaría en la Convención Nacional Indígena), el Frente Amplio para la Construcción del Movimiento para la Liberación Nacional (FAC-MLN) convocado por el EZLN y que se transformaría más tarde en el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN).

²⁶ *El Financiero*, 2 de oct., 1996, p. 47.

²⁷ *La Jornada*, 8 de oct., 1996, p. 8.

lamentablemente, no coincidió con el nivel del Foro Nacional Indígena, sobre todo el primero, ni siquiera con lo plasmado en los Acuerdos de San Andrés. No se avanzó porque no se tomaron los acuerdos como punto de partida de la discusión, se abordaron temas que ya estaban plasmados en los acuerdos, como el reconocimiento de los indígenas como sujetos de derechos, sin llegar a proponer nuevas fórmulas o plantear los alcances o limitantes de los mismos. Algunos de los asistentes no habían estado dentro del diálogo y no conocían los acuerdos; debido a ello, el CNI tendría la función de llevar los acuerdos a las comunidades y regiones, para su difusión y discusión.

Fue hasta la Primera Asamblea Nacional Indígena, del Congreso Nacional Indígena, que la Comisión Técnica Legislativa, presentó una propuesta de ley que incluye reformas a 20 artículos constitucionales.²⁸ Sin embargo, ésta propuesta no fue promovida ni difundida.

El CNI resultó ser un importante impulso para la incipiente formación de un movimiento indígena nacional, ya que se estableció un objetivo que podría regir las acciones posteriores: el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, y se involucró a un mayor número de organizaciones indígenas.

A principios de noviembre, se instaló la COSEVE²⁹ que tendría la tarea de velar por el cumplimiento de los acuerdos, pero, al parecer, no ejecutó ninguna acción concreta, ni siquiera cuando en febrero de 1997 el gobierno emprendió una consulta para la "remunicipalización" en el estado de Chiapas, argumentando que esta era una medida con la que cumplirían los acuerdos. Es cierto que en el documento 3.1, en el apartado titulado "Remunicipalización" hace referencia a la necesidad de adecuar la división municipal del estado a través de la Comisión para la Reforma Municipal, pero también, el documento 3.2 dice que dicha Comisión debe estar integrada por diputados de todos los partidos, representantes del EZLN, del gobierno del estado, y de

²⁸ La Comisión Técnica Legislativa del CNI, estaba conformada por: Adolfo Regino, Julio Atenco, Marganto Ruíz, Aldo González, Francisco García, Melquiades Rosas, Domingo García, Francisco López B., Margarita Gutiérrez, Antonio Hernández, Carlos Beas, Juan Anzaldo. La Asamblea Nacional Indígena del CNI, se realizó el 20 de noviembre de 1996 en Milpa Alta. Ver nota en *La Jornada*, 21 de noviembre, 1996

²⁹ Por el EZLN integrarían la COSEVE: comandantes David, Tacho y Zebedeo como representantes, Rodolfo Slavenhagen, Adolfo Regino (CNI), Amalia Solórzano, Martha Pérez, Rocío Culebro, María Estela Ríos y Fernando Benítez, como invitados, Alán Arias y Luis Hernández como secretarios técnicos y Pablo Latapi y Elena Poniatowska como suplentes. Por la parte gubernamental: Felipe Gurrola (coronel del Ejército Mexicano) y Alberto Amador (SEDESOL) como representantes, Roberto Alvarado como secretario técnico, como invitados a Emilio Rabasa (ex secretelano), Pablo Fariás (Dir. Del Colegio de la Frontera Sur), Luis Medina (COLMEX) y Juan López Morales (escritor zoque), y Jesús Morales Bermúdez (escritor mestizo). Y quedaron pendientes otros integrantes por parte del gobierno. Ver *La Jornada*, 7 de nov., p. 8 y 8 de nov., 1996, p. 4.

comunidades y municipios indígenas del estado ; el gobierno inició dicha consulta mediante una comisión integrada únicamente por diputados de algunos partidos. La COSEVE no se manifestó al respecto y las comunidades fueron las que se opusieron a tal medida.³⁰

La COCOPA, luego de analizar propuestas que ambas partes presentaron para llevar los acuerdos como iniciativa de ley al Congreso, presentó (29 de nov.) una propuesta que el EZLN aceptó a principios de diciembre. El CNI mientras tanto, impulsó una campaña para hacer cumplir los acuerdos, ya que el gobierno pretendía postergar el reconocimiento de las reformas constitucionales al respecto, y aceptó la propuesta de la COCOPA.³¹ Hubo una serie de manifestaciones y pronunciamientos a favor de los acuerdos por parte de organizaciones indígenas, intelectuales y organizaciones civiles ; también hubo pronunciamientos en contra por parte de abogados e intelectuales cercanos al gobierno. En este lapso el debate por la autonomía se centró en su viabilidad y en los niveles que alcanzaría, si sólo el comunal o también regional, y particularmente aspectos como la territorialidad y el pluralismo jurídico.

A mediados de diciembre, el gobierno envió al EZLN y a la COCOPA, "las observaciones hechas por el presidente" a la propuesta de la COCOPA. El EZLN consultaría a sus bases y respondería en enero. En realidad, el gobierno presentó una contrapropuesta que no retomó el espíritu de los acuerdos. Así que la propuesta de la COCOPA ni la del gobierno alcanzaron a ser presentadas en el último periodo de sesiones de la LVI Legislatura ; además de que muy probablemente, la propuesta de la COCOPA hubiera corrido con poca suerte ante la mayoría priísta. El diálogo continuó suspendido, y las partes, asesores y sociedad civil se enfrascaron en una discusión acerca de los términos más adecuados para la legalización de los acuerdos, y sobre todo en torno de lo que debía entenderse por autonomía. En enero, el EZLN respondió diciendo que la propuesta del gobierno era una "burla", porque representa un no rotundo a la propuesta de la COCOPA y desconoce los acuerdos.³²

³⁰ Solo se manifestó al respecto Luis Hernández N., pero como Secretario Técnico de la COSEVE y no como vecero de la misma. *La Jornada*, "Correo Ilustrado" 25 de febrero de 1997, p. 2.

³¹ Se consensó el apoyo a la propuesta de la COCOPA, en una reunión posterior de la Comisión de Seguimiento del CNI, ya que se consideró que dicha propuesta "sí recoge el espíritu de los acuerdos". La reunión se realizó a mediados de diciembre en la ciudad de México, y asistieron entre otros, Adolfo Regino, Juan Anzaldo, y algunos asesores del EZLN como Paz Carmona.

³² Ver *La Jornada*, 12 de enero, 1997.

4.2 Propuestas sobre autonomía presentadas por el EZLN y el gobierno durante el diálogo.

Desde los primeros días del levantamiento armado del 1º de Enero de 1994, el EZLN se refería a la autonomía no en sus documentos y comunicados, sino más bien a través de la voz de sus integrantes. Incluso en la I Declaración de la Selva Lacandona, documento con el que se da a conocer, no se contempla a la autonomía dentro de las principales demandas (trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz).

Son algunos de los mandos militares los que hacen referencia a la autonomía, señalándola como una más de las demandas principales, o haciendo *alusión a su contenido* exigiendo su derecho a autogobernarse, a ser ellos quienes definan su destino, y al reconocimiento de sus propias formas de gobierno, que incluye el nombramiento de sus autoridades por los mecanismos que ellos utilizan (sistema de cargos, consenso, etc.), y aplicar la justicia conforme a sus usos y costumbres. Sobre las formas de gobierno indígena, los integrantes del EZLN, aclaraban que estas responden a los intereses indígenas y a la aspiración de formar parte de la nación.³³

Esta divergencia entre el lugar que ocupaba la demanda de autonomía en el discurso de los guerrilleros y en los documentos y comunicados, hasta antes de que empezara el diálogo, puede deberse a una táctica política. Quizás, a la idea de esperar a que se dieran las condiciones propicias para que pudiera ser entendida y discutida, porque si la hubieran presentado como *demanda central*, habría sido más fácil desacreditar el movimiento, y etiquetarlo como un movimiento separatista.

También, puede agregarse otro factor, la participación de otras organizaciones indígenas y la discusión alrededor del tema, dio pie a que el EZLN pudiera enarbolar una demanda de autonomía más consistente y con mayor fuerza política. Tal vez esas eran las condiciones esperadas por el EZLN para poder demandar autonomía: fortalecer su propuesta con la participación de otras organizaciones. Además, el EZLN mantuvo desde el principio objetivos nacionales, y la autonomía podría haber sido limitada al ámbito local si antes no se promovía la participación de las etnias de todo el país.

Sin embargo, es probable que el EZLN haya ido conociendo las propuestas de autonomía y comprendiendo que esta puede ser parte de una solución integral a nivel nacional, a lo largo del proceso de diálogo, al escuchar y conocer los planteamientos de organizaciones indígenas de todo el país. Porque fue hasta entonces que el EZLN habló de reformas constitucionales, etc. y le dio mayor contenido que el expresado, por ejemplo, en la Tercera Declaración de la Selva Lacandona, donde el EZLN se refiere por primera vez a la autonomía de manera escrita, y la define como un “derecho incluyente”, como una forma de “integración de las minorías más humilladas y olvidadas en el México contemporáneo”, y una integración justa y digna que implique el reconocimiento de las características de su organización social, cultural y política.³⁴

Con los trabajos de la mesa 1 del diálogo, el tema de la autonomía adquiere una mayor importancia y va haciéndose más clara tanto su definición como la forma en que podría ser reconocida constitucionalmente y construida en la práctica. Esto fue posible gracias a la participación de las distintas organizaciones indígenas y no indígenas, y asesores convocados por el EZLN.

En la segunda fase de la primera mesa del diálogo, dentro del tema *Comunidad y autonomía: derechos indígenas*, los asesores del EZLN emitieron el documento “Propuesta General de los asesores del EZLN”³⁵ en el que definen la autonomía con los siguientes elementos :

1. Es una forma de dar fin a la historia del indigenismo y de acabar con la discriminación, dominación, opresión y explotación de los pueblos indios. Porque se trata de reconocer política, legal y prácticamente la existencia de los pueblos indios, y por tanto, su articulación armónica con la sociedad nacional. (p. 21)

2. La autonomía es la capacidad y facultad de los pueblos indios para autodeterminarse.(p. 22) Se reconoce a la autonomía como ente territorial de la federación con personalidad jurídica y organización político-administrativa. (p. 27). Los fundamentos jurídicos de la autonomía se encuentran en instrumentos del derecho internacional. La ONU, a través de la OIT y de muchos otros órganos y estatutos, reconoció de tiempo atrás la autodeterminación de los pueblos, en

³³ Cf. Consuelo Sánchez. “La demanda de autonomía del EZLN” (primera parte) en *Revista Episteme*, vol. 1, no. 3, Marzo 1996, p. 18.

³⁴ Cf. “Tercera Declaración de la Selva Lacandona” en *El Despertar Ciudadano, CND-D.F.*, 1^{ra} quincena de enero, 1995, no. 9, p. 15

particular el Convenio 169 de la OIT, en el que se aceptan un conjunto de disposiciones que parten del reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos como un derecho inalienable e imprescriptible. (p. 23)

3. Por eso, la autonomía da lugar a la conformación de sujetos sociales y supone una forma de organización social en la que pueden autogobernarse y participar en las decisiones que les afecten. (p. 22)

4. La autonomía impulsa la redistribución de competencias y facultades en oposición a las tendencias y prácticas del Estado centralista, es decir, impulsa la descentralización. (p. 22)

5. Conduciría a una nueva estructura territorial y organizativa del país basada en la participación directa de la gente (p. 24)

6. Requiere la creación de un nuevo nivel o instancia de ejercicio del poder: la región autónoma. Y también, del reforzamiento y consolidación de la comunidad como célula fundamental del sistema político, que sería igualmente instancia de ejercicio del poder, junto con el municipio. (p. 24)

7. Por eso, la lucha por la autonomía contribuye a profundizar y a realizar cambios a fondo del régimen jurídico-político. (p. 26) Por ello, requiere de reformas a la Constitución y leyes reglamentarias. (p. 24) Se proponen reformas a los artículos: 4º, 26, 27, 41, 53, 73, 115, 116, e incorporar a los artículos que sean necesarios, el Convenio 169 de la OIT. (p. 27-33)

8. Su reconocimiento conlleva una profunda reforma del Estado que es, a su vez, requisito para ponerla en práctica. (p. 26)

9. Tal reforma del Estado implica una nueva relación entre los pueblos indios y el Estado, (p. 26) [y lo indicado en los puntos 4 a 7].

10. La reforma del Estado inspirada en la autonomía podrá generar una "renovación radical del federalismo". [Los puntos 4 a 7 constituyen lo que los asesores llamaron "una renovación radical del federalismo". (p. 26)]

³⁵ En Ce-Acatl, no. 74-75, 17 de dic, 1996, p. 21-33.

11. La autonomía requiere de la creación de un régimen jurídico que regule los contenidos e implicaciones de la misma. (p. 24) "Las reformas de la Constitución y las leyes que darían forma legal al régimen de autonomía tendrían expresión explícita en un estatuto de autonomía[...]". (p. 25)

12. Las instancias autónomas tendrían ciertas facultades y competencias,"[...]para establecer su propia forma de organización y regulación de la vida social, la conducción política y cultural de sus propios asuntos, la administración jurisdiccional de la justicia y el manejo de sus recursos financieros". (p. 25)

13. Las tres instancias autonómicas (comunidad, municipio y región) "[...]quedarían simultáneamente constituidas en el marco jurídico del régimen de autonomía, para que los propios pueblos empleasen su libertad, capacidad y autodeterminación para ocupar, a su tiempo y manera, los espacios políticos a que tienen derecho" (p. 25)

14. Reconocer legalmente el ejercicio autonómico de los pueblos indios sobre sus territorios. (p. 28)

Ahora veremos, en el mismo orden, las propuestas del gobierno en la segunda fase de la mesa 1 del Diálogo, respecto a la autonomía y de acuerdo al documento "Comunidad y Autonomía. Derechos Indígenas"³⁶ :

1. No se hace referencia a cambios en la política indigenista.

2. No se hace referencia al derecho de la libre determinación, sólo se dice que deben de tomarse en cuenta los compromisos adquiridos por México como el Convenio 169. (p. 34)

3. "El concepto de autonomía[...] implica plasmar en la legislación la competencia de las comunidades indígenas como sujetos de derecho, con capacidad legal de organizarse y designar sus autoridades directas". (p. 37)

4. No se hace referencia a la redistribución de competencias y facultades. Exceptuando, que los municipios con población indígena deben adecuarse a las necesidades y nuevas formas de organización relacionadas con las comunidades indígenas. (p. 38)

³⁶ *Ibid.*, p. 34-38.

5. Se plantea una “posible remunicipalización, previo fortalecimiento del municipio en sus facultades y funciones, a fin de caracterizar a los municipios con población predominantemente indígena[...]”. (p. 34)

6. Las comunidades deben ser reconocidas como sujetos de derecho. (p. 37)

7. “Se requiere asegurar en la Constitución vigente, tanto federal como chiapaneca, las características y objetivos de la autonomía para que, con posterioridad se reglamente[...]”. (p. 34)

8. “La cuestión indígena sólo podrá resolverse en el marco de una profunda reforma del Estado”. (p. 36).

9. “La autonomía se perfila como el camino para iniciar una nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado[...]como el proceso a través del cuál se les reconozca su derecho a la participación en la vida nacional”. (p. 37)

10. “Se propone asegurar autonomía a los pueblos indígenas en la legislación federal y en el marco del Estado Nacional y de su estructura federalista[...]”. (p. 36) [No se proponen cambios a la estructura federalista]

11. Reformas al artículo 4º y 115º de la Constitución. (p. 34) [De acuerdo a este documento, la autonomía sólo requiere de algunas reformas constitucionales. No se hace referencia a la creación de un Estatuto de autonomía.]

12. Los derechos de las comunidades indígenas son : designar a sus representantes y autoridades ; el respeto y reconocimiento de los usos y costumbres compatibles con el sistema jurídico mexicano en materia de impartición de justicia ; posibilidad de que las autoridades comunales participen en asuntos municipales ; participación de las comunidades para el aprovechamiento de los recursos naturales y participación en la planeación del desarrollo a nivel nacional, estatal y municipal. (p. 35-36)

13. La autonomía se plantea como un mecanismo para atender, únicamente los problemas de las comunidades indígenas. Por lo tanto ésta es la única instancia autonómica.

14. No se hace referencia al territorio.

Como se ve, hay una gran diferencia entre ambas propuestas. La propuesta gubernamental carece de varios puntos (que incluso ya habían sido consensados en la primera fase de la mesa), que limitan la autonomía, al punto de dejarla irreconocible. El gobierno intentó evitar que se debatieran temas centrales como el derecho a la libre determinación, su expresión práctica y la reforma al artículo 27 constitucional.

Al concluir la segunda fase de la mesa de trabajo, ya se habían consensado algunos puntos presentados por la delegación del EZLN, como el de reconocer autoridades a nivel comunal, municipal y regional, y el derecho de las comunidades y municipios a organizarse como comunidades, municipios o regiones autónomas.³⁷ Con estas propuestas iniciaría la tercera fase del Diálogo con el fin de alcanzar acuerdos.

Las propuestas de la Mesa 1 se enriquecieron con las propuestas del Foro Nacional Indígena, además de que su exitosa realización dio más legitimidad y fuerza al EZLN y sus demandas. Sobre todo, se involucró a indígenas y organizaciones indígenas de todo el país en el diálogo y en la discusión en torno a la autonomía.

Entre los asesores del EZLN como entre los participantes del Foro Nacional Indígena, se manifestaron diversas posiciones que permitieron clarificar las propuestas y avanzar en los alcances de las mismas y de los acuerdos. Según Adolfo Regino, mixe de Oaxaca, integrante de la organización Servicios del Pueblo Mixe, en San Andrés se manifestaron dos tendencias, quienes afirmaban que la autonomía "es una experiencia histórica, algo que vivimos, que tenemos de hecho" y quienes consideraban que la autonomía es "algo por construir".³⁸

Estas tendencias se manifestaron también al discutir la forma jurídica en que sería reconocido el espacio socio - político o concreto en el que se ejercería la autonomía. Para muchos quedaba claro que debía hacerse referencia a éste como territorio o entidad territorial para abarcar tanto el problema de la tierra como el ejercicio de las facultades de las entidades autónomas ; pero para otros, debía únicamente de mantenerse la lucha por la tierra debido a que, por ejemplo, según

³⁷ "[...] las comunidades podrán organizarse y articularse como comunidades autónomas, municipios autónomos y regiones autónomas[...] que en las reformas se garantice que conforme las tradiciones y costumbres las comunidades y pueblos designen a sus representantes o autoridades[...] que cuenten con facultades relacionadas con la organización social y la gestión económica de los intereses de su comunidad en sus territorios comunales, municipales y regionales[...]", "Documento final" en *Ibid.*, 1996, p. 13-20

Adriana López Mojardín, el concepto de territorio es “nebuloso y ambiguo”.³⁹ En este mismo sentido, hubo quienes consideraban la lucha por la tierra como punto principal e incluían en ella la lucha por la “libre determinación”, acotando así este derecho a la reivindicación “campesinista” de la tierra, sin hablar de derechos indígenas y rechazando la autonomía como demanda central. Esta perspectiva aún subsiste hasta ahora e incluso se ha radicalizado al concebir a la autonomía como un concepto “creado por intelectuales”.

A pesar de estas divergencias, se alcanzó un consenso amplio en cuanto a los tres niveles que pudieran tener las instancias autónomas (comunal, municipal y regional), aunque hubo quienes, como Adelfo Regino y Bartola Morales, vieron en las propuestas de constituir regiones autónomas pluriétnicas, un intento de imponer un grado de autonomía en lugares donde no funcionaría.⁴⁰

Una de las propuestas que más enriqueció el debate fue la que presentó la ANIPA, en torno a los derechos indígenas y para la creación de las regiones autónomas, a tal punto, que se convirtió en la propuesta básica sobre autonomía presentada por el EZLN en las negociaciones.⁴¹ La propuesta presentada en las negociaciones era resultado de la realización de tres asambleas de la ANIPA, así que no se trataba de algo improvisado; además de que la participación de los integrantes de la ANIPA se dio de forma directa ya que fueron llamados como asesores o invitados del EZLN.

En esta propuesta se plantea que corregir la situación de marginalidad en la que viven los grupos étnicos, sólo puede lograrse replanteando el proyecto de Estado homogeneizante, para dar paso a un nuevo proyecto de nación y una nueva constitución sustentada en un federalismo renovado del cual los indígenas sean parte orgánica.⁴² En otras palabras, se tiene el objetivo de hacer reconocer las diferencias socioculturales y darles sustento legal a partir de una nueva constitución y un nuevo federalismo, o lo que es lo mismo, un nuevo pacto nacional, que transforme

³⁸ *Op. cit.*, “Diálogos de paz.” p. 12

³⁹ *Ibid.*, p. 21

⁴⁰ *Ibid.*, p. 12 y 18.

⁴¹ Matilde Pérez “Rechazan llamada a una consulta nacional sobre derechos indígenas” en *La Jornada*, oct 12, 1995, p. 18

al Estado en un Estado pluricultural y más democrático. En dicho documento se relaciona a la autonomía con la reforma del Estado, y en esa medida, se le da contenido a la autonomía.

En esta propuesta, se plantean reformas a los artículos 4º, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución. Con la reforma al artículo 4º se propone el reconocimiento del carácter pluriétnico y pluricultural del Estado mexicano a través del establecimiento del régimen de autonomía regional en aquellos estados de la federación de composición pluriétnica y una Ley de Autonomía entre otros elementos.

La reforma al artículo 53 propone la redistribución para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión y la creación de una circunscripción electoral especial para las regiones autónomas ; es decir, propone una división de poderes democrático y más acorde con las condiciones reales de las regiones, municipios y comunidades. Con la reforma al artículo 73 se prevé la posibilidad de que la constitución de regiones autónomas sea discutida en el Congreso de la Unión. En cuanto al artículo 115, establece que las Regiones Autónomas se constituyen como un nivel más en la organización territorial y político-administrativa de los estados. Aquí, no se hace referencia a los casos en que una región autónoma pueda abarcar más de un estado y se le ubica en el mismo nivel que el municipal :

"Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre y las Regiones Autónomas[...] tendrán personalidad jurídica como ente territorial y forma de organización política y administrativa, así como patrimonio propio. Los habitantes de las Regiones Autónomas podrán 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".⁴³

Dentro de la propuesta de reforma al artículo 115, se habla más específicamente de la forma en que se plantea llevar a cabo la autonomía, en cuanto a la organización administrativa, territorial y las competencias legales de las Regiones Autónomas. Por ejemplo, se dice que cada Región Autónoma (RA) tendrá un gobierno interno, cuya máxima autoridad será el Gobierno Regional,

⁴²Resultado de las dos primeras asambleas celebradas respectivamente, en la sede del Congreso de la Unión los días 10 y 11 de abril de 1995, y en Lomas de BÁCUM, Sonora (territorio yaqui), los días 27 y 28 de mayo de 1995. "Iniciativa de decreto para la creación de regiones autónomas" en Boletín de Antropología Americana. Julio 1993, Nueva época, p. 172

⁴³ Ibid., p.176

elegido democráticamente de acuerdo a los usos y costumbres de dichas regiones ; ahí estarán representados todos los pueblos indios y en su caso la población no india de la región. La forma en que deberán constituirse las RA es por medio de la expresión mayoritaria de la población en la circunscripción territorial respectiva, a través de un plebiscito. El Congreso de la Unión expediría entonces la resolución y los procedimientos para establecer las RA, determinando las competencias en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, y de manejo de recursos y medio ambiente que se transferirán a los gobiernos regionales autónomos. Dentro de estas, las mas importantes son :

- El aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, recursos naturales y medio ambiente.
- Establecer y ejecutar programas de desarrollo económico, social, cultural y educativo
- Administrar gastos y servicios públicos
- Administrar e impartir justicia interna.

Los municipios autónomos podrán :

- Elegir sus autoridades y ayuntamientos de acuerdo con su composición étnica
- Coordinar sus políticas públicas, planes y programas con el gobierno de la respectiva RA y con los demás municipios integrantes de la región.

Las comunidades que formen parte de una RA podrán :

- Nombrar a sus autoridades según sus usos y costumbres
- Promover sus propias formas de organización política, económica, social y cultural
- Decidir internamente sobre el aprovechamiento de los recursos.
- Coordinar sus actividades con el gobierno de la RA y con el del municipio respectivo para impulsar el desarrollo y bienestar de su población, así como la defensa de su cultura y recursos.

Esta propuesta no contempla reformas específicas para reconocer atribuciones y derechos de las comunidades, y de municipios sólo de manera secundaria ; es decir, se reconocen competencias y atribuciones de estos dos niveles en el entendido de que así se constituirían las regiones autónomas. En cambio, en la propuesta de los asesores del EZLN se hace referencia al

reconocimiento de comunidades, municipios y regiones como instancias autónomas y entes territoriales. Por ejemplo, en el caso de los municipios se reconoce su derecho a *coordinar* más no *establecer y ejecutar* programas de desarrollo como en el caso de las regiones.

En un documento llamado "Síntesis Indicativa", consensado entre las partes del Diálogo y leído por el diputado perredista Juan Guerra, se establecía que la autonomía enriquece el nuevo Pacto Federal que tendría que ser construido por múltiples fuerzas y sectores. Se dice también, que la solución de la cuestión indígena sólo podrá ser posible mediante:

"una profunda reforma del Estado que modifique de raíz las formas colidanas de la vida pública, que generan y reproducen dominación, racismo y discriminación[...] es necesario hacer reformas constitucionales como parte del proceso de reconocimiento de los derechos indios, los retos son lograr la autodeterminación de los pueblos indios, la reconciliación de indígenas y campesinos, el restablecimiento de la vida comunitaria y la reactivación económica y productiva";

también se dijo que no podría haber una verdadera participación política mientras no hubiese una reforma agraria de fondo.⁴⁴

Declaraciones de este tipo se emitieron durante todo el diálogo; sin embargo, el gobierno no cambió en su intención de reducir la demanda autonómica negando su necesaria vinculación con la transformación del Estado.

El EZLN, mencionó en los resúmenes de los grupos de trabajo (en todos), que mientras no exista una autonomía real no habrá una paz con justicia y libertad, y por ello hicieron un llamado a la sociedad a crear un nuevo tipo de relación entre el Estado y los pueblos indios, entre los indígenas y no indígenas, crear un nuevo proyecto de nación en donde impere la democracia y la justicia; y señalaron como condición indispensable el reconocimiento constitucional de la jurisdicción de los pueblos indios, delimitando el territorio en el que podrá ejercerse.⁴⁵ También se hizo especial referencia a la necesidad de devolverle al artículo 27 su sentido original.

Aunque en las negociaciones la parte gubernamental no reconocía a la autonomía como una forma de ejercer el derecho a la libre determinación y la identificaba más bien con separatismo y desintegración nacional, ambas delegaciones consideraron importante la promoción de la autonomía de los pueblos indios y asegurar el futuro de ésta mediante la reconciliación.

⁴⁴Elio Henríquez. "Autonomía indígena, base de la nueva relación con el Estado" en *La Jornada*, oct. 20. 1995, p. 13. Artículo en referencia al documento consensado por las partes en la segunda fase así titulado.

Paralelamente, las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP) anunciaron que se impulsaría un diálogo de reconciliación entre las comunidades indias chiapanecas con la "realización de talleres regionales sobre autonomía y un diálogo estatal indígena plural para que las etnias converjan en un mismo proyecto". También, anunciaron que no rechazaban la propuesta de autonomía comunal, pero que demandaban que se tome en cuenta la autonomía regional, porque la primera no resolvería los problemas de límites entre comunidades.⁴⁵

El objetivo principal de la delegación del EZLN en el diálogo, para que se reconociera legalmente a la autonomía, era que se discutieran a profundidad las características del régimen autonómico, y que este fuese considerado en el ámbito comunal, municipal y regional. Sin embargo, las convergencias y divergencias delimitaron el tema alrededor de los siguientes puntos: en primer lugar, promover cambios constitucionales, elaborar las leyes reglamentarias correspondientes, y posteriormente discutir las cuestiones relativas a los principios básicos de la autonomía, sus características, alcances territoriales, competencias y facultades. Esto implica que de principio, los cambios constitucionales pueden no alcanzar a conformar el marco legal necesario: primero, para el reconocimiento de los derechos integrales de los indígenas, y segundo, para el establecimiento de la autonomía. No se pueden plantear cambios constitucionales al respecto sin antes conocer bien a bien las características del régimen autonómico. Esto limitó aún más la respuesta y el entendimiento gubernamental que se dio a la problemática.

Aunque las propuestas emitidas en los distintos foros fueron muy heterogéneas se pudo consensar un punto esencial en el debate por la autonomía, que es su relación con la reforma del Estado; es decir, no predominó la concepción de la autonomía como una suma de demandas específicas, sino que se vio como una demanda articuladora con el objetivo más general de establecer una nueva relación entre los pueblos indios y el Estado, lo que no puede suceder sin dejar de reformar al Estado nacional.

⁴⁵La Jornada, 22 de oct., 1995, p. 14

⁴⁶La Jornada, 1 y 7 de Nov., 1995, p11, p.12

4.3 Avances y resultados del Diálogo. (1995-1996).

A la luz de las propuestas y consensos señalados anteriormente ¿qué avances o retrocesos representan los Acuerdos de San Andrés?, ¿qué tanto están reflejadas las propuestas de la delegación del EZLN en estos documentos?. Respondiendo a estas preguntas, podremos evaluar los avances obtenidos en el reconocimiento y realización de la autonomía en este periodo; es decir, que tanto se ha avanzado en el objetivo de darle un marco constitucional y legal al establecimiento de los regímenes autonómicos, y por esa vía, analizar las perspectivas de la autonomía frente a la reforma del Estado.

En los acuerdos firmados por ambas partes, se dejaron fuera elementos ya consensados y se incluyeron otros que no habían sido consensados en las primeras dos fases de la mesa. Además de que se dejaron fuera propuestas del EZLN que son fundamentales para la autonomía (señalados en el documento "Punto y Seguido", ya citado).

Uno de los puntos más importantes y polémicos fue el reconocimiento del derecho a la libre determinación. El gobierno aceptó hablar de este derecho y reconocerlo en la última fase de la mesa; y aceptó, como había propuesto el EZLN, que el ejercicio de éste derecho consiste en el reconocimiento de un marco constitucional de autonomía.

Paradójicamente, el gobierno sí había aceptado, durante la segunda fase, referirse a la demanda de autonomía, pero no a su vinculación con el derecho a la libre determinación. Incluso se había consensado buena parte del contenido de esta demanda. Pero varios elementos quedaron fuera de los Acuerdos, como es el caso de la posibilidad de organizar y constituir además de comunidades, municipios y regiones autónomas.

Igualmente, en los Acuerdos se dejó fuera la caracterización de la autonomía como régimen político-administrativo, y se le define vagamente como un "marco constitucional" con el que puede ejercerse el derecho a la libre determinación "asegurando la unidad nacional", y en el que los

pueblos indígenas pueden “decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente”.⁴⁷

Tampoco se reconoce el carácter territorial de las entidades autónomas ni los tres niveles propuestos como posibles entidades autónomas (comunal, municipal y regional). En su lugar se reconoce a “las comunidades como entidades de derecho público”, y el derecho de éstas “a 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”.⁴⁸ Y se utiliza el concepto de “territorio”, pero bajo la definición establecida por el Convenio 169 de “hábitat”, que no contempla atribuciones políticas ni jurisdiccionales.⁴⁹

Sobre las competencias y facultades de las comunidades, en los Acuerdos se sugieren algunos “derechos que son objeto de la autonomía indígena”, como por ejemplo, “desarrollar sus formas de organización social, cultural, política y económica”, “el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción”, coordinar acciones con otras comunidades, designar a sus autoridades como pueblos indígenas y designar a sus representantes “comunitarios” y “en los órganos de gobierno municipal”, además de administrar fondos públicos que se les asignen, y “asociarse en municipios con población mayoritariamente indígena”. (Doc. 1)

En realidad, no se hace referencia a la transmisión de competencias que corresponden a cualquier instancia de gobierno (municipio, estado y federación) a las “entidades de derecho público” (o comunidades). Sólo se menciona de manera discursiva la necesidad de “un nuevo federalismo” que queda sin contenido. Menos aún se reconoce el derecho al autogobierno, siendo éste un elemento central de la autonomía.⁵⁰

Como vemos, el gobierno aceptó referirse a la autonomía en relación al derecho de la autodeterminación, pero, y de acuerdo a lo anterior, la autonomía referida tiene un contenido muy

⁴⁷ Documento 1 : Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, 16 de febrero de 1996, (Incluido en el Compromiso del Gobierno Federal con los Pueblos Indígenas, No. 1)

⁴⁸ *Ibid.*, (Incluido en el punto sobre el Nuevo Marco Jurídico, inciso 2)

⁴⁹ H. Díaz-Polanco, “La autonomía de los pueblos indios en el diálogo entre el EZLN y el Gobierno Federal”, en *Revista del Senado de la República*, no. 2, vol. 2, ene.-mzo. 1996, p. 109

⁵⁰ Cf. *Ibid.*

limitado. O sea que se aceptó este punto porque la "autonomía" no traería cambios significativos a la organización político-administrativa del país.

En otras palabras, los acuerdos son declaraciones de buena voluntad en torno al derecho de libre determinación, la nueva relación entre pueblos indígenas y Estado y sobre la reforma del Estado, pero con pocas expresiones concretas. Se reconoce el derecho a la libre determinación, pero se adopta un concepto de autonomía que sólo retoma elementos que, fuera de un marco más amplio, resultan intrascendentes como "la administración de fondos públicos que se les asignen". Este último, es uno de los más importantes incluidos en los Acuerdos, y sin embargo, es una mínima parte de la descentralización administrativa que requiere la autonomía.

En los Acuerdos, se dice que el problema indígena sólo puede resolverse con una profunda reforma del Estado, pero al reducir el contenido de la autonomía se limitan también los consecuentes cambios que son parte de esa reforma del Estado, ya que como, dice Díaz-Polanco, no se concibe cambio alguno en la distribución de poderes actual: es decir, no se da pie a la descentralización política.⁵¹

Así que volviendo a las preguntas iniciales, podemos decir que los Acuerdos alcanzados, no reflejan la riqueza de las propuestas originales de las organizaciones indias, y frente a éstas, representan un retroceso. Probablemente mucho influyó el acoso militar sobre las comunidades de base del EZLN, la militarización de otras zonas del país, y/o el peso del "reconocimiento de la autonomía como el ejercicio de la libre determinación", para la firma de los Acuerdos. Lamentablemente, los acuerdos tienen mayor semejanza con la propuesta presentada por el INI, que con ninguna otra.

El gobierno no cambió su postura. La declaración que hizo Zedillo respecto a la "legitimidad de la autonomía",⁵² indica que a ésta demanda se le está dando la salida acostumbrada, al dar una respuesta parcial como sería cualquier programa populista. A pesar de todo esto durante el Congreso Nacional Indígena, sólo se pudo consensar la tarea de impulsar la legalización de los Acuerdos, ya que muchos de los participantes no habían participado anteriormente, y además, se

⁵¹ *Ibid.*, p. 110

⁵² "Zedillo: legítima la autonomía indígena", en *La Jornada*, 23, mayo, 1996, primera plana.

tenía que afrontar la intención del gobierno de desconocer lo firmado. Después de que la COCOPA presentó una iniciativa de ley sobre los Acuerdos, la Comisión de Seguimiento del CNI manifestó que ésta "recogía la esencia de los Acuerdos de San Andrés". En diciembre de 1996, el gobierno volvió a hacer evidente su rechazo al verdadero reconocimiento de la libre determinación, presentando una contrapropuesta de ley sobre los Acuerdos, que redujo aún más los derechos de los pueblos indios.

Efectivamente no se puede confiar en que los Acuerdos alcanzados se traducirán en reformas constitucionales, de ahí la importancia de ese espacio de discusión y vinculación generado por el EZLN. Pero es importante no perder de vista que, como dice el EZLN, los Acuerdos son "mínimos" y si se quiere lograr el reconocimiento de la autonomía, se requiere trabajar sobre las graves omisiones de esos documentos sobre todo para que no se traduzcan en alguna limitante jurídica. En caso de que el gobierno llegara a reconocer el derecho a la libre determinación y su ejercicio en la constitución, entonces habría que impulsar su verdadera aplicación y la posibilidad de ampliar sus alcances.

Es a partir de éste proceso de diálogo, que la autonomía en México se ha configurado como una propuesta que forzosamente se vincula con la reforma del Estado. Los elementos que la constituyen y que fueron eje central de discusión en dicho diálogo, no pueden ser reconocidos ni mucho menos aplicados si no existe, por lo menos, una verdadera intención de reorganizar la distribución de poderes dirigida hacia la descentralización político-administrativa del Estado. En síntesis, *la autonomía sólo puede realizarse en el marco de una reforma del Estado*. Por eso no debe perderse de vista que detrás del reconocimiento de la pluriétnicidad de los países, deben encontrarse alternativas que permitan la verdadera aplicación de este reconocimiento, y que hasta ahora, la autonomía es la única alternativa que, puesta en práctica, le da vigencia. Por esta vía, podemos volver a afirmar que el reconocimiento de la pluriétnicidad de los Estados implica una refundación o, en su caso, una reforma de los mismos.

Los Acuerdos firmados comprueban la intención del gobierno de evitar la vinculación real de la autonomía con la reforma del Estado, ya que se reconoce a la autonomía sólo en el discurso y sin su contenido real. Así que ahora el objetivo debe dirigirse a que el contenido de ésta vaya en la

dirección correcta. Por eso coincidimos con Díaz-Polanco en que debe ponerse atención a las particularidades de la autonomía o "problemas técnicos" que permitan su aplicación práctica.⁵³

El diálogo ha abierto el debate acerca de los contenidos reales de la autonomía y sus implicaciones, a partir de los "problemas técnicos". Se puede decir que ya están los elementos declarativos básicos (aunque vacíos de contenido) sobre la autonomía y su vinculación con una "profunda reforma del Estado" y la consecuente "nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado" - como consta en los Acuerdos -. Es necesario impulsar ese debate para que no persista esa desvinculación entre la autonomía y la reforma del Estado. Es así, que *la autonomía se inserta más firmemente en la discusión sobre la reforma del Estado a partir de sus contenidos e implicaciones, siendo, entonces, los indígenas, nuevos actores en el proceso de reforma del Estado.*

Contrario a lo que planteábamos hipotéticamente el reconocimiento jurídico de la autonomía no puede depender del "proceso de reforma del Estado", ya que el gobierno no está dispuesto a darle contenido real a este proceso por los cambios que representa ; sin embargo, la autonomía sí puede impulsar el debate acerca de la necesidad de reformar el Estado. A corto plazo, lo más probable es que los Acuerdos de San Andrés sean el punto máximo de reconocimiento de la autonomía por parte del Estado ; pero en la medida en que se discutan más a fondo los "problemas técnicos", y se avance, aunque muy limitadamente, en las experiencias de autonomía de facto, es que puede haber posibilidades de que sea reconocida y puesta en práctica. Por tanto, será un proceso largo.

Para abundar en ello, veremos con más detalle, en el siguiente capítulo, las implicaciones de la autonomía y su vinculación con la reforma del Estado. Ahora nos interesa dar más argumentos sobre la forma en que el gobierno pretende reducir los alcances reales de la autonomía.

⁵³ Cf. H. Díaz-Polanco, *La Rebelión Zapatista y la Autonomía*, op. cit., p. 49.

4.3.1 Implicaciones socioculturales o étnicas, económicas y políticas de los Acuerdos.

Aunque ya se han ido señalado estas implicaciones, volveremos a referirnos a ellas debido a que son un punto de comparación con las implicaciones de la autonomía que trataremos posteriormente, y porque a través de éstas, puede observarse la reducción de los alcances de la autonomía. Las implicaciones de la autonomía que en los Acuerdos se dice reconocer, consisten en los siguientes derechos, tal y como se señalan en los distintos documentos :

- Ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica.
- Obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres
- Promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones sociales, religiosas y culturales.
- Designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo.
- Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación.
- Recibir la indemnización correspondiente, cuando la explotación de recursos naturales que el Estado realice, ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural.
- Revisión conjunta de los casos de explotación de recursos naturales.
- Reconocimiento de las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular.
- Participación de los indígenas en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos.

En esto se traduce la posibilidad de "decidir su forma de gobierno interna", y sus maneras de organizarse en todos los ámbitos ; así que, no se está reconociendo más que el hecho de que los

pueblos indios elijan, por ejemplo, al Consejo de Ancianos, o continúen con su sistema de cargos, etc. Es decir, se reconoce algo que ya existe, formas de organización que ya existen entre los indígenas y que por sí solas, aunque ya se les reconociera legalmente, no podrían cambiar significativamente las condiciones socioeconómicas y socioculturales desventajosas en que se encuentran los indígenas.

Como vemos, no existen elementos que vayan más allá de los planteamientos que identificamos como “autonomicistas”⁵⁴, acordes con el Convenio 169 y con el texto actual del artículo 4º, carentes de medidas prácticas que, en el primer caso, permitan el ejercicio a la libre determinación, y en el segundo, el reconocimiento de la composición pluricultural del Estado. Se presentan estos derechos mínimos como si en eso consistiera la autodeterminación.

Es cierto que éste derecho consiste en ejercer la facultad de determinar y ejercer libremente sus formas de organización política, social y cultural, así como sus formas de desarrollo económico, pero no sólo a nivel “interno”. Es importante el reconocimiento que se hace de sus sistemas normativos, de la elección de sus representantes a nivel municipal bajo sus propios usos y costumbres, el derecho a administrar los fondos públicos que se les asignen, el derecho a participar en los procesos electorales de manera independiente. Pero ahí no terminan sus formas de organización. Al darle éste significado a la autonomía, se le está intentando dar una respuesta a la demanda de libre determinación, pero un respuesta parcial.

Sin embargo hay que reconocer que el gobierno se comprometió a : Reconocer el derecho a la libre determinación.- A pesar de lo que ya comentábamos acerca de la falta de contenido de éste derecho, su reconocimiento va aparejado, tal y como se señala en los Acuerdos, a la “superación del integracionismo cultural”, y a la confirmación del reconocimiento a la pluriculturalidad y al Convenio 169. En teoría, ello se traduce en la superación el indigenismo ; pero como ya veíamos, se trata de una variante que da mayor margen de control a los gobiernos. Se trata de una formula a la que, sin embargo, debe dotarse de contenido.

⁵⁴ Lo que identificamos como “enfoque pseudoautonomista” consiste en aquellas políticas que están encaminadas a retomar las fuertes demandas de las organizaciones y poblaciones indígenas pero de una forma en que el derecho a la autodeterminación quede acotado o limitado.

4.4 El debate por la autonomía : autonomía comunal o regional.

Aún antes de iniciar el diálogo el gobierno ya había presentado un anteproyecto para reformar el artículo 4º y 115 constitucionales. Esta propuesta fue elaborada por funcionarios del INI y presentada por sus representantes durante el diálogo. Durante la primera fase del diálogo fue criticada por ambas partes, e incluso el gobierno optó por dejar fuera de su delegación a los representantes del INI. Ya para entonces, el INI identificaba su propuesta como "autonomía de las comunidades indias" Como vimos al principio, el gobierno no aceptaba esta propuesta, pero después encontró en ésta la forma de alcanzar acuerdos sin arriesgar demasiado, aunque para ello dejó fuera la posibilidad de que la comunidad fuese otro nivel de gobierno.

El gobierno aceptó la propuesta del INI (con ese cambio) porque era la única forma de dar una solución aparente, sin requerir de cambios importantes, que en realidad limitaba enormemente a la autonomía. En la tercera fase, el gobierno volvió a llamar a representantes del INI y dicha propuesta fue la que se vio más reflejada en los Acuerdos.

A pesar de que los acuerdos no reconocen la autonomía de las comunidades indias, algunos asesores consideraron que si retomaban ese punto. Así que además, los acuerdos se presentaron como resultados medianamente legítimos, ya que como *había sucedido en el desarrollo de la mesa*, algunos indígenas apoyaban la autonomía comunal.⁵⁵ Funcionarios como Magdalena Gómez y Carlos Tello del INI, y algunos indígenas cercanos a éste instituto, consideraron que los acuerdos eran un enorme logro, y se han dedicado a defenderlos sin tomar en cuenta que se trata de "acuerdos mínimos".

Desde la perspectiva de Carlos Tello, la situación de los grupos étnicos quedaría solucionada con el establecimiento de un cuarto piso de gobierno que sería la comunidad, con lo

⁵⁵ "En Oaxaca existe un alto grado de autonomía comunitaria, eso se vive. Muchos dicen que no deberíamos reducirnos al ámbito comunitario, porque reproduce localismos e impide considerar que formamos un pueblo más general." Declaración de Adelfo Regino ; y "[...] es bueno que la autonomía se dé, pero que sean los pueblos los que decidan lo que quieren, y que no se estén imponiendo cosas que quizás no funcionarían. Puede ser que en Chiapas funcionen regiones autónomas, pero a lo mejor en Oaxaca no", en "Diálogos de Paz...", *Op cit*, p 12.

que se promovería la participación comunitaria en la cosa pública, en el gobierno municipal ; esto lo fundamenta diciendo que en México sólo existen comunidades, no existen regiones ni pueblos.⁵⁶

También se dice que ese cuarto piso permitiría que las comunidades “ejercieran sus propias formas de organización social y política y sus sistema normativo de regulación social y solución de conflictos, y ofrece la posibilidad de que en determinadas circunstancias políticas, económicas y sociales, puedan coordinar sus actividades dos o más comunidades de dos o más municipios”.⁵⁷

A pesar de que se dice que la comunidad sería un cuarto piso, no se les está reconociendo como un ente autónomo en las propuestas de reforma, como demandaban algunas organizaciones indígenas, e incluso indígenas cercanos al INI, así que podría ser que el INI se esté beneficiando de estos indígenas para darle legitimidad a su propuesta.

En caso de que se reconocieran los acuerdos, y como es lógico, las organizaciones indígenas insistieran en darles contenido, el gobierno podría retomar la propuesta del INI sobre la “autonomía comunal” y así acallar la demanda de autonomía regional y evitar mayores transformaciones. Esta sería una salida más inteligente si se pretende, como decíamos en el apartado anterior, dar una solución aparente a la rebelión zapatista y de alcances muy limitados. Por ahora, el gobierno se ha resistido a reconocer los derechos indígenas y a reconocer la necesidad de descentralización del poder, a reconocer los Acuerdos de San Andrés, parte de lo prescrito por el Convenio 169, y parte de lo que se incluyó en la reforma al artículo cuarto.⁵⁸

Desafortunadamente, con la presentación de la contrapropuesta de ley del gobierno, se inició otro tipo de debate que, - en tanto que ya se estaba discutiendo sobre los niveles de la autonomía -, debía estar ya superado. El gobierno, al tiempo que presentó su propuesta, fomentó la expresión pública de ideas y opiniones alrededor de la autonomía de personas que habían estado alejadas del diálogo, y que venían a la autonomía como un atentado en contra de los preceptos liberales de igualdad, etc., como si se tratase de algo que existe verdaderamente.

A pesar de la realización de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígenas, promovida por el ejecutivo y el legislativo, el gobierno se opuso a darle verdadero contenido a la

⁵⁶ Cf. “Comunidades indígenas y autonomía” entrevistas de Alberto Bengé, en *Voz y Voto*, 11 de junio de 1996, p. 14

⁵⁷ Magdalena Gómez y Cralos Tello, “Comunidades : el cuarto piso”, en *Nexos*, núm. 22, junio de 1996, p. 11.

demanda de autonomía, y a tomar en cuenta los resultados de una consulta que él mismo había propuesto.⁵⁹

El gobierno adoptó un doble discurso : mientras que alentaba declaraciones en contra de la autonomía, por parte de juristas como Ignacio Burgoa O., había aceptado ya la autonomía como una demanda legítima.⁶⁰

La polémica giró en torno a las implicaciones de la autonomía, en particular sobre la relación de ésta y los preceptos liberales. Se decía que ésta pondría en riesgo la soberanía nacional, que *provocaría la balcanización del país*, que se concedería a los indígenas fueros especiales y privilegios, y que al procurar el respeto de sus usos y costumbres, se permitirían prácticas que violan los derechos humanos.

Puede decirse que este debate permitió que el gobierno se negara incluso a aceptar la propuesta de la "autonomía comunal" que algunos grupos y personas, sobre todo en relación con el INI, afirmaban que se encontraba en los Acuerdos firmados. Esto motivó que algunos defendieran los Acuerdos sin tener presente que éstos eran aún mínimos.

Pero lo más lamentable, es que se desvió el debate de la cuestión de lo central : el carácter incipiente de los acuerdos. Es decir, se desvió el debate sobre los niveles de la autonomía que no se incluye en los Acuerdos por asuntos que ya debían haber quedado rebasados, sobre todo si el gobierno ya había firmado los Acuerdos ; Acuerdos en los que por ejemplo ya se había aceptado promover y desarrollar sus usos y costumbres sin que con ello se pensara en establecer un fuero

⁵⁸ Ver "Dictamen del EZLN al documento presentado por el Ejecutivo Federal", en *La Jornada*, 12 de ene., 1997.

⁵⁹ Entre los resultados de esta consulta, figuran los pronunciamientos por el reconocimiento al derecho consuetudinario indígena, "[...]reconocimiento de la potestad que tienen las comunidades indígenas para determinar su propia forma de organización política, elegir de manera libre a sus autoridades y utilizar sus propios métodos de decisión[...]", "[...]la creación de un cuarto orden de gobierno : el comunitario. Este nivel estaría integrado por aquellas comunidades que forman parte del municipio, a las que se reconocería personalidad jurídica.", "[...] otras propuestas señalan que además de la comunidad, sería preciso crear instancias de gobierno de carácter regional en las cuales podrían unirse comunidades y pueblos indios e incluso municipios.", también se manifestaron algunos más por la autonomía "[...] en el sentido de espacio territorial en el cual se ejerce la autodeterminación ; supone la convocatoria a un nuevo pacto federal y a la expedición de una nueva Constitución que organizaría al país sobre la base de dicha autonomía.". Tomado de "Informe de Resultados de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígenas", Congreso de la Unión, memoria de la consulta realizada de octubre - noviembre de 1995 a marzo de 1996, en la sección de "Resumen Temático", p. 47-59

⁶⁰ Burgoa Onhuela, emitió declaraciones como : "[con la autonomía] se crearía una anarquía de pequeños estaditos", (Proceso 29 de dic , 1996, p.14) o "¿Cuáles son las tierras de los pueblos indígenas que éstos usan y ocupan...pueden abarcar tierras de particulares de las entidades federales o municipios ?" (*La Jornada*, 10 enero, 1997), etc. Las declaraciones de Burgoa O. continuaron en ese sentido hasta marzo de 1997.

especial ; o también, se había reconocido que la autonomía se ejercería en el marco de la unidad nacional, por lo que no se concebía a esta como una propuesta separatista, etc.

De pronto se discutía sobre la calidad humana de los indígenas, si violarían los derechos humanos, y sí con la autonomía se desintegraría el país, antes de discutir como hacer ley lo ya firmado por el gobierno y el EZLN, es decir, como legislar en base a los acuerdos alcanzados en la negociación. Antes que eso, el gobierno prefirió empezar a cerrar la vía del diálogo, presentando una iniciativa que no refleja los acuerdos alcanzados, ignorando por la vía de los hechos el proceso de diálogo.

Un elemento importante y desafortunado fue que en esos últimos meses de 1996 y primeros meses de 1997, la voz indígena se escuchó muy poco y las movilizaciones no fueron lo suficientemente significativas como para tratar de revertir la intención del gobierno de ignorar y olvidar el diálogo y lo acordado en él.

Como veremos más detalladamente, las propuestas autonómicas implican una serie de cambios al interior del Estado mexicano. Porque de manera general se trata de la discusión sobre la nueva relación que demandan los pueblos indígenas con el Estado y con la sociedad nacional, de la discusión sobre como hacer compatible el derecho positivo con el derecho consuetudinario, y sobre como resolver el problema de la tierra y la territorialidad de las comunidades.

V. La autonomía en México y su perspectiva frente a la reforma del Estado

En el capítulo anterior hemos visto la evolución de la demanda autonómica y las distintas propuestas surgidas a partir del levantamiento zapatista. También, hemos visto como se ha relacionado esta demanda con la reforma del Estado. Ahora haremos una exposición más detallada de esta relación y de las perspectivas o viabilidad de este proyecto frente al Estado nacional, y frente al sistema político mexicano. Es decir, ¿qué probabilidad hay de que la autonomía sea reconocida constitucionalmente, y que lo sea con todo y los cambios que requiere a priori y los que generaría? Explorar respuestas a esa pregunta es el propósito del presente capítulo.

5.1 Análisis de las propuestas de cambios constitucionales para el reconocimiento de la autonomía. Implicaciones políticas y socioculturales.

Dividimos las propuestas en :

- amplias, es decir, que implican las más fuertes reformas y cambios institucionales y constitucionales
- parciales, esto es, que implican cambios de poca profundidad y
- limitadas, que no implican cambios importantes.

Cada grupo de propuestas será analizado en conjunto, y se explicará con mayor detalle el porque de esta clasificación. Después, se compararán ciertas propuestas de cada grupo con las de otro grupo. Se señalará la relación entre las propuestas y sus semejanzas y diferencias.

El texto original de las propuestas que contienen formulaciones jurídicas se encuentra en los cuadros en los que comparamos las propuestas de un grupo con las de otro.¹

¹ Ver anexos.

PROPUESTAS AMPLIAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE AUTONOMÍA Y DERECHOS INDÍGENAS :

1. Postura del EZLN para la Plenaria Resolutiva de las Partes. Tema 1 : "Derechos y Cultura Indígenas" (San Andrés, Chiapas. 10 de Enero de 1996)
2. "Proyecto de decreto para la creación de las regiones autónomas". (ANIPA)
3. "Propuesta General de los Asesores del EZLN". (2ª fase del Diálogo de San Andrés)
4. "Propuesta de la Comisión Técnica Legislativa del CNI".

El primer documento, es resultado de los planteamientos de asesores e invitados de la primera y segunda fase del diálogo, así como también del Foro Nacional Indígena ; éste documento se llevó a la tercera fase del diálogo o Plenaria Resolutiva como documento base de la delegación zapatista para alcanzar acuerdos con la delegación gubernamental en la sesión que se realizó en febrero del mismo año.

El segundo documento, es la versión aprobada por la I, II, III, IV y V Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, se trata de una versión posterior a la que incluimos en el capítulo anterior, y que incluye los Acuerdos de San Andrés así como la propuestas de otros foros indígenas.²

El tercer documento, es la propuesta original de los asesores del EZLN presentada en la segunda fase del diálogo (13 al 18 de noviembre de 1995) en el Grupo de Trabajo 1 : "Comunidad y Autonomía : Derechos Indígenas". Su importancia radica en que es la primera formulación propiamente zapatista al respecto.

El cuarto documento surgió a partir del retiro del EZLN de la mesa del Diálogo (2 de septiembre de 1996) medida con la que exigía el cumplimiento de lo acordado ; es decir, el EZLN exigía que se cumpliera el compromiso adquirido por ambas partes, de enviar los acuerdos alcanzados, a las instancias de debate y decisión nacional. En vista de que la Ley para el Diálogo

² Las Asambleas I, II, III, IV, y V de la ANIPA se celebraron en el Congreso de la Unión ; en Lomas de Bácum, Sonora ; en Oaxaca ; en Valle de Jovel Chiapas y en Chilapa Guerrero (marzo 1995), respectivamente. Esta versión se encuentra en La Autonomía de los pueblos indígenas editado por el Grupo Parlamentario del PRD de la LVI Legislatura, México, 1996, p. 155-169. En los anexos, incluiremos una breve comparación entre la primera a última propuesta de la ANIPA.

no especifica quién debía elaborar la iniciativa de ley respectiva, y llevarla al Congreso de la Unión, el CNI elaboró esta propuesta antes de que la COCOPA decidiera elaborar una propuesta de iniciativa de ley en aras de alcanzar lo más pronto posible el acuerdo de concordia y pacificación. De acuerdo al documento mismo, éste también es resultado de la integración de “diversas propuestas existentes en una que tomando como base los Acuerdos de San Andrés Sacam Ch'en[...], así como los demás acuerdos resultado de este Congreso, refleje los consensos alcanzados”.³

Identificamos estas propuestas como amplias porque : primero, son representativas, ya que son resultado del consenso entre organizaciones indígenas, pueblos indígenas y sociedad civil no india ; segundo, porque son las propuestas de mayor profundidad, y contienen formulaciones jurídicas (excepto en el caso del documento número tres, de la Segunda Fase del Diálogo) para la reforma de varios artículos constitucionales, y tercero, porque sus implicaciones también son de profundidad para la estructura actual del Estado nacional.

Artículo 4º

Es evidente que las propuestas relativas al artículo 4º constitucional no son propuestas para su reglamentación. Se trata de propuestas que, como vimos en el capítulo anterior, son resultado de un proceso reciente de intercambio y consenso de ideas al respecto, en el contexto de la rebelión zapatista. En el pasado quedó la etapa en que se pensaba que lo único que se requería era reglamentar el artículo 4º constitucional.

Los distintos documentos se ocupan de elementos centrales para el reconocimiento constitucional del carácter pluriétnico de la nación.⁴ Señalan puntos esenciales sobre lo que se requiere para hacer efectivo dicho reconocimiento : definir y construir el régimen de autonomía.

³ En el capítulo anterior, señalamos los nombres de quienes integraron la Comisión Técnica Legislativa del CNI que elaboró dicha propuesta. En el documento, también se señala, que la propuesta se enriqueció con la presentación de la misma a las distintas organizaciones indígenas, así como a asesores especialistas en la materia, y que algunos comentarios y precisiones de ambos, se incluyeron en la redacción final. “Propuesta de la Comisión Técnica Legislativa del CNI”, Congreso Nacional Indígena. Comisión Técnica Legislativa, 6 de noviembre de 1996, 8 p.p.

⁴ En los tres últimos documentos se habla de reconocer el carácter pluriétnico del país o reconocer la existencia de distintos pueblos, pero en el primer documento se utiliza el término “pluricultural”. El término más adecuado a la realidad del país es el de la pluriétnicidad, debido a que no solo hay una diversidad de culturas, sino que existen diferencias étnicas o socioculturales que son más profundas aún. En

Los más importantes, en este sentido, son la propuesta de la ANIPA y de la Tercera Fase del Diálogo (Plenaria Resolutiva). En ellos, se incluye un texto constitucional alternativo para los artículos que los autores consideran que deben reformarse para reconocer el derecho de los pueblos indios a la libre determinación y a ejercerla a través de la autonomía. Aquí ya se está dando nombre y forma a la manera en que se haría efectivo el reconocimiento de la pluriétnicidad o, en su caso, la pluriculturalidad del país : el régimen de autonomía.

Estas dos propuestas, y en menor medida la propuesta de los asesores del EZLN en la Segunda fase del Diálogo del Diálogo, le dan contenido concreto a la autonomía especificando los derechos que, relacionados entre sí, la conforman ; es decir, la autonomía es concebida como el concepto político fundamental que engloba todos los derechos y aspiraciones de los pueblos indios, y que sólo relacionados entre sí tienen sentido.

Como se señala en el documento de la Tercera Fase del Diálogo (p. 3), estos derechos son de tipo cultural, cuando se refieren al respeto y desarrollo del idioma, usos y costumbres, patrimonio cultural y la participación igualitaria de la mujer. De carácter económico, al referirse a la integridad de sus tierras y territorios (ANIPA), al uso y disfrute de los recursos naturales en sus territorios ; y al considerar el derecho a ser indemnizados en caso de que el Estado ocasione daños a sus territorios (ANIPA). También es de carácter económico el derecho a participar en la formulación, ejecución y evaluación en acciones, programas, planes y proyectos que les afecten (ANIPA), y el derecho a administrar los recursos aplicables (Doc. 3º Fase).

Son derechos de carácter jurisdiccional : los que se refieren al respeto a sus sistemas normativos en los juicios en que sean parte, y según el documento de la ANIPA, a que sean convalidados los juicios y decisiones de los pueblos por las autoridades jurisdiccionales del Estado, es decir, el derecho a administrar la justicia en comunidades, municipios y regiones autónomas, y el derecho a contar con órganos jurisdiccionales (Doc. 3º Fase).

otras palabras, se debe utilizar la denominación teórica que permita identificar más fácilmente, al sujeto de derecho. Aquí no se generaría ningún entredicho con el término "pueblo", ya que se le estaría dando las mismas atribuciones políticas al término "etnia" que al término "pueblo" : ocupa un territorio definido, posee una lengua común, comparte una cultura y una historia. En específico, la etnia "indígena" o pueblo indígena, se caracteriza por los elementos mencionados y porque se trata de grupos originarios de la región que habitan y que han quedado dentro de otra sociedad dominante no originaria. En último caso, no importaría tanto el término, si se le da un contenido adecuado, de manera que se haga efectivo el reconocimiento de las diferencias socioculturales.

Derechos de carácter político : participar en todos los niveles de representación política, recibir la transferencia de funciones, facultades, competencias y recursos para asegurar el gobierno, la administración y la gestión en todos los niveles de la autonomía, el derecho a asociar comunidades para formar municipios, y asociar municipios para formar regiones autónomas. La propuesta presentada por el EZLN en la Tercera Fase del Diálogo es más específica al decir que se deberá reconocer el derecho a darse formas de gobierno propias y autónomas en las comunidades, municipios y regiones (inciso c).

Aquí ya están presentes los elementos básicos de la autonomía : respeto a su cultura y territorios, a la forma de ejercer justicia y de gobernarse. Las primeras tres primeras propuestas, con mayor o menor claridad, incluyen estos elementos.

La propuesta de la ANIPA contempla, además de todo esto, la formulación de una Ley de Autonomía, en la que se precisarían los derechos y deberes de quienes adopten el régimen autonómico, los órganos y funciones de los gobiernos autónomos, etc. ; es decir, la ley reglamentaria que permitiría el ejercicio efectivo de la autonomía.

También plantea la creación de un organismo público nacional presidido por indígenas que se ocuparía, junto con el gobierno, de las políticas públicas dirigidas hacia ellos. Contempla la desaparición del INI, y la protección de los indígenas migrantes dentro y fuera del país.

Las dos primeras propuestas promueven cambios institucionales y cambios en la organización del Estado. Se propone la creación de nuevas instituciones como las comunidades, municipios y regiones autónomas, y que estas sean reconocidas como entes jurídicos ; la desaparición del INI y la creación de un Instituto de distinto carácter. Habría cambios en la forma de aplicar la justicia, ya que dentro de las nuevas instituciones, ésta se aplicaría conforme a usos y costumbres.

A estas tres nuevas instituciones o niveles de autonomía, serían transferidas funciones y competencias que actualmente ejercen municipios, gobiernos estatales y gobierno federal, como la administración de justicia, la administración de recursos fiscales, recursos naturales, y otras tareas del ejercicio del poder. El gobierno sería ejercido de acuerdo a sus propias formas de gobierno.

Por eso, no sólo se crearían nuevas instituciones o relaciones en lo que a integrantes de la federación y territorio nacional se refiere, sino que las actuales instituciones delegarían funciones en aquellas zonas del territorio nacional donde se establezcan entidades autónomas, reduciendo o modificando su ámbito jurisdiccional y territorial. Por ejemplo, los municipios libres y los estados en los que no existan entidades autónomas, seguirían teniendo las mismas facultades, competencias, funciones y territorialidad ; pero en aquellos estados o municipios en los que existiera una entidad autónoma, serían transferidas funciones y competencias, se establecerían nuevas relaciones jurídicas, para evitar injerencias de una u otra institución, y se modificaría el ámbito territorial. Las propuestas de reforma al artículo 115, proporcionan más elementos en este sentido.

En general la propuesta de reforma del artículo cuarto incluido en el documento de la ANIPA, es más completo que el incluido en el documento de la Tercera Fase del Diálogo y el de la Segunda Fase. Sin embargo, la propuesta de la ANIPA no define con claridad al sujeto de derecho, ya que el término "pueblo indígena" no es definido, lo cuál permitiría que en dado caso, se interpretara erróneamente este artículo.

En cuanto al ámbito jurisdiccional, la propuesta presentada por el EZLN en la Tercera fase del Diálogo tiene incisos más precisos, en los que se habla de la creación de órganos jurisdiccionales ; además, como veremos más adelante, incluye otros artículos al respecto que no abarca el documento de la ANIPA ni el de los asesores del EZLN en la Segunda fase del Diálogo.

En principio, en cualquiera de los tres primeros documentos, se está identificando a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, de derechos sociales, culturales, económicos y sobre todo políticos, y sujetos del derecho a la libre determinación. No sólo se les reconoce su existencia, como sucede en el primer párrafo del artículo cuarto constitucional introducido en 1992, a través de derechos culturales, sino que ahora a esa existencia se le dota de una serie de derechos que la hacen efectiva, y posibilitan la verdadera integración de los pueblos indios a la nación. Sin embargo, para que esto suceda, no sólo haría falta incluir esta (s) propuesta (s) de reforma al artículo 4º constitucional, sino que habría que hacer congruente con ella a la constitución general en su conjunto, a las constituciones locales, a la estructura del poder estatal y federal, el sistema judicial

nacional, el área de acción de Secretarías de Estado (sobre todo en materia hacendaria, en cuanto a los recursos naturales), etcétera

En cuanto a la última propuesta, ésta incluye la mayoría de los elementos que se señalan en las propuestas anteriores, incluso con mayor detalle, pero contiene una diferencia substancial, ya que, la referencia sobre el derecho al territorio de los pueblos indios, se acota diciendo que éste será comprendido como “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera como base de su autodesarrollo sustentable”. Aunque el derecho al territorio es un punto que analizaremos más ampliamente en el artículo 115, es importante decir, que entender territorio como hábitat es no reconocer el derecho al territorio.

Generalmente se relaciona a ambos términos con el objetivo de evitar cualquier interpretación que pudiera identificar al “territorio” de los pueblos indios con el territorio como elemento esencial de un Estado (superficie, espacio, subsuelo). El término “territorio” no debe entenderse como un espacio excluyente del resto del territorio nacional ; así sucede en el caso de los estados de la federación a los que, según la constitución, se les reconoce un ámbito territorial (artículo 121). El territorio, es en realidad un ámbito de validez de normas jurídicas y aunque sí es elemento esencial de un Estado, es también un elemento indispensable para darle un espacio concreto al ejercicio de los derechos enunciados en los distintos artículos.

Hablar de hábitat, es eliminar el sentido jurídico-político del espacio concreto en el que se realizaría la autonomía ; es decir, no basta con referirse al medio ambiente en el que estos pueblos se desarrollan.

En este sentido, las implicaciones de esta propuesta en cuanto a la estructura actual del Estado no son tan profundas como las de las propuestas anteriores, sin embargo es más amplia que las que incluimos en los siguientes dos grupos.

Los derechos incluidos en este artículo se especifican, en mayor o menor medida, en los artículos que siguen y de acuerdo a cada propuesta. Veámoslos con más detalle.

Artículo 115.

Todas las propuestas plantean una reforma del artículo 115 constitucional. Se trata de un artículo que junto con el 4º es de los más importantes en cuanto al reconocimiento de la autonomía.

La ANIPA propone que en este artículo los estados tomen como base de su división territorial y de la organización político-administrativa, al municipio libre, y además a las regiones autónomas. Propone la creación de éstas últimas, sólo en aquellas zonas del territorio en las que exista población indígena y expresen su voluntad de conformarla.

De acuerdo con la ANIPA, las regiones autónomas tendrían "personalidad jurídica como ente territorial y forma de organización política y administrativa, así como patrimonio propio". Los municipios autónomos "que sean parte de alguna región autónoma" tendrán las mismas facultades y prerrogativas que la región autónoma, por lo que se les reconocería también: "personalidad jurídica como ente territorial y forma de organización política y administrativa, así como patrimonio propio".

A las comunidades no se les reconocen las mismas competencias y funciones que a los municipios y regiones autónomas. Sin embargo, se les considera como la base de las estructuras autónomas. No se reconoce a las comunidades como autónomas, pero sí como parte de municipios o regiones autónomas; es decir, con las competencias de un ente autónomo (distintas a los municipios y regiones autónomas) pero atribuibles a éstas sólo en el caso de que formen parte de una región autónoma.⁵

Para la ANIPA, la comunidad es un espacio sociocultural de vital importancia para el indígena, es un punto de referencia, parte nodal de su identidad, por ello propone su reconocimiento constitucional. Pero también, como consta en la exposición de motivos de la propuesta de la ANIPA, reconoce que la comunidad es resultado de un proceso de aislamiento y atomización de los pueblos indígenas que no les ha permitido establecer vínculos fuertes como para "coordinarse" políticamente como pueblos indígenas y, por eso, se considera que la autonomía

⁵ La propuesta de la ANIPA presenta ocho incisos sobre las competencias de las "comunidades y pueblos que formen parte de alguna región autónoma".

regional es la fórmula que permitiría contrarrestar la posición de desventaja - por decirle de alguna manera - en la que se ha mantenido a los pueblos indios.

El neoliberalismo es otro motivo por el cual la ANIPA propone la conformación de regiones autónomas. El neoliberalismo representa, sobre todo para los indígenas, una sentencia de muerte. La globalización de la economía (integración de mercados globales); la internacionalización de la producción y las finanzas; la privatización de empresas nacionales de servicios y materias primas indispensables para el país; la drástica disminución y pronta desaparición de las políticas sociales del Estado (prestaciones, servicios de salud, educativos, etc.), etc., no permiten visualizar un futuro siquiera posible para los pueblos indígenas.

¿Qué podría hacer una comunidad "autónoma" frente a los intereses de las grandes empresas nacionales o extranjeras? La comunidad "autónoma", por sí sola no tiene futuro ante estas tendencias mundiales, y el Estado mexicano, aunque la reconozca, no cesaría en sus políticas económicas neoliberales, porque las comunidades "autónomas" no tendrían personalidad jurídica con atribuciones territoriales, políticas y administrativas que le permitieran oponerse a las políticas neoliberales. Las comunidades aisladas no serían nada frente a las fuerzas del mercado.

Esto no quiere decir que las regiones autónomas serían bloques inamovibles frente al neoliberalismo; pero por lo menos le daría más herramientas y facultades para resistir con éxito a las tendencias neoliberales. Por ejemplo, en el caso de que una empresa pretenda explotar los recursos humanos y los recursos naturales de cierta zona, las regiones autónomas - con mayor representatividad, funciones y competencias, y con mayor relevancia dentro de la organización política del Estado - podrían oponer mayor resistencia.

¿Qué pasaría si en el caso del megaproyecto del Istmo de Tehuantepec, fueran las comunidades por separado las que intentaran evitarlo? No tendrían la fuerza suficiente; ni siquiera la tienen ahora las organizaciones indígenas o sociales en su conjunto, al menos que se presente una coyuntura que lo posibilite.

La propuesta de la ANIPA contempla también que las regiones autónomas, de acuerdo a la diversa realidad del país, sean pluriétnicas o monoétnicas, lo mismo que los municipios autónomos.

Su conformación depende de la voluntad de la población, y de la unión de municipios y/o comunidades y/o pueblos.

Estas propuestas están abiertas a las variadas condiciones en que se encuentran los pueblos indígenas en el país : zonas monoétnicas, pluriétnicas, comunidades indígenas mono o pluriétnicas cuya voluntad sea unirse para conformar municipios o regiones autónomas.

Sin embargo, queda la duda de si, según la misma propuesta, habría o no municipios autónomos en donde no hay una región autónoma. Se dice : "Los municipios autónomos que sean parte de alguna región autónoma disfrutarán de todas las prerrogativas y facultades que establece el presente artículo de la Constitución Política y adicionalmente de las que establezca la Ley de Autonomía". En efecto, al parecer no se considera la posibilidad de que existan municipios autónomos sin que se conforme una región autónoma.

Aunque creemos comprender la importancia y necesidad de establecer regiones autónomas, consideramos que la realidad del país posibilitaría, por ahora, la creación de más municipios autónomos que regiones autónomas. Hoy en día, las comunidades indígenas, en su mayoría, no están inmiscuidas de lleno en el proyecto autonómico, pero sí un importante número de organizaciones representativas de los pueblos indígenas y pueblos indígenas. Por ejemplo el caso de los yaquis y el caso de algunas organizaciones y zonas en Chiapas y Guerrero.

Es cierto que la región autónoma tendría más fuerza al contar con mayor representatividad y población a gobernar, pero ¿qué problemas podría tener un municipio autónomo ahí donde no se puede conformar (todavía) una región autónoma ? Los municipios autónomos podrían dar pie a la formación, en un futuro, de regiones autónomas. Sus facultades y competencias no se verían acotadas ya que de hecho tendría las mismas que la región autónoma.

No estamos diciendo que no sea necesaria la conformación de regiones autónomas, ya que es a partir de estas que se pueden imprimir cambios de mayor significación en principio, sobre el pacto federal. La creación de las regiones autónomas implicaría, de acuerdo a la ANIPA, la creación de instituciones en las que todos los habitantes de la misma participarían y estarían representados, y la renovación del pacto federal.

La propuesta del EZLN en la Tercer Fase del Diálogo es muy limitada en comparación con la anterior. Se contempla la constitución de "municipios autónomos indígenas" cuyas facultades serían tener a su cargo algunos servicios públicos (inciso III del artículo vigente), los planes de desarrollo urbano municipal, vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, etc. (inciso V del artículo vigente), tener a su cargo la administración del suelo y el subsuelo, servicios de salud y educación. Los ayuntamientos de los municipios autónomos serían electos conforme a las tradiciones indígenas, se crearían tribunales, y contarían con recursos fiscales resultado de la administración de sus recursos naturales.

En segundo plano, se contempla la posibilidad de que dos o más "municipios autónomos indígenas" constituyan una "región autónoma indígena". Se menciona que las facultades de gobierno de las regiones, municipios y comunidades autónomas indígenas, serán las que se definan en el "estatuto de creación de la región autónoma". (p. 22-23)

En contraste, la propuesta de la ANIPA considera a la región autónoma (monoétnica o pluriétnica, y no sólo indígena) como el nivel más importante para la autonomía, y abunda en los vínculos de esta con las comunidades ("para fortalecerlas") y con la institución municipal. También, contempla competencias más importantes para las regiones autónomas, y la organización del gobierno autónomo. Éste último, estará constituido por representantes de comunidades y municipios, entre los cuales se elegiría al "gobernador regional".

En cuanto a las competencias de las regiones autónomas, se encuentran algunas que son nuevas, especiales para las entidades autónomas, y otras que, como mencionábamos en el análisis del artículo anterior, tendrían que ser transferidas por el gobierno federal o las entidades federativas a las regiones autónomas. Entre las más importantes está aquella con la que el gobierno regional puede definir e implementar los planes y programas de desarrollo regional, en todos los ámbitos, además de aplicar las políticas públicas correspondientes. ¿Qué pasaría con la aplicación de las políticas públicas del modelo o programa de desarrollo nacional? Este por ejemplo es un punto en

el que todavía no se define responsabilidad entre lo que sería el gobierno regional y los gobiernos central y estatal. ⁶ Lo mismo pasaría con las competencias del municipio autónomo.

También serían competentes para reglamentar el uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, recursos naturales y medio ambiente, normar el ejercicio del gasto y servicios públicos de la federación y de los estados en la región, administrar e impartir justicia, etc., además de otras competencias que les correspondan a las que podrán acceder gradualmente. Se trata de competencias que actualmente corresponden a los estados y municipios, y a la federación y, como decíamos, competencias nuevas como la administración de los "fondos autonómicos de compensación" que se asignarían para el desarrollo de las regiones autónomas.

El documento de la Segunda Fase incluye la mayoría de los puntos señalados en ambas propuestas, pero de una manera dispersa y como ya hemos dicho, sin una formulación jurídica, pero fue a partir de este documento que se avanzó en la formulación de la propuesta zapatista.

El documento del CNI contempla el reconocimiento de "la autonomía indígena en los ámbitos que corresponda y en los nivel comunal, municipal y regional". Más adelante, especifica que en el territorio en el que se encuentren asentados los pueblos indígenas, se establecerán autogobiernos, las competencias que se señalan, son las mismas para los tres niveles de autonomía, y son once puntos que coinciden casi al calce con los incisos señalados en la propuesta de la ANIPA, algunos expuestos con mayor claridad y amplitud.

La diferencia está en que como en el artículo anterior, no se hace referencia a una ley de autonomía ; y en que a pesar de que se contempla el control por parte de los pueblos indios sobre el uso y aprovechamiento de sus territorio y recursos naturales se dice que estos tendrán "preferencia en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios", cuando el problema no está en que a los pueblos indios no se le haya dado concesiones o no, sino que en el otorgamiento de esas concesiones, que generalmente benefician a empresas extranjeras, no se les toma en cuenta.

⁶ Cf. Consuelo Sánchez y Héctor Díaz-Polanco "Las autonomías, una formulación mexicana", en La Autonomía de los pueblos indios editado por el Grupo Parlamentario del PRD de la LVI Legislatura, México, 1996, p. 118.

La propuesta del CNI incorpora también la necesidad de que los municipios correspondan a las particularidades geográficas, históricas y culturales de los pueblos indígenas, para lo cual sería necesario proceder a la remunicipalización en base a una consulta popular, tal y como se incluye en los Acuerdos de San Andrés.

Por otra parte, además del componente indígena, y de la voluntad de crearla, ¿qué conformación socioeconómica y sociopolítica se requiere para formar una región autónoma de este tipo ?, ello depende de las condiciones concretas de cada región del país, y es un factor que determinará en buena medida el éxito o el avance de la propuesta autonómica ; es decir, no es suficiente el reconocimiento constitucional de la autonomía, se debe trabajar en la creación de condiciones propicias para, por ejemplo, salvar las diferencias políticas y religiosas, evitar que caciques ocupen funciones que les permitan preservar su posición, conformar órganos realmente representativos en los que se trabaje efectivamente por el desarrollo de los entes autónomos, etc.

Artículo 73.

Las tres primeras propuestas plantean reformar el artículo 73. La ANIPA propone que en este artículo se contemple que el Congreso de la Unión deberá conocer las propuestas de constituir regiones autónomas pluriétnicas o monoétnicas y entonces expedir las leyes necesarias, más no se dice que el Congreso de la Unión aprobará o no la constitución de tal o cuál región autónoma.

El documento de la Tercera Fase no incluye este artículo, el de la Segunda Fase sí, y va en el mismo sentido que la propuesta de la ANIPA.

El documento del CNI es mucho más general y sólo propone que el Congreso de la Unión tenga también la facultad de "expedir leyes relativas a los derechos de los pueblos indígenas".

Artículo 27.

Un lugar especial dentro de la primera parte de la actual Constitución, lo ocupa el artículo 27. Al respecto, la propuesta de la ANIPA, no contempla modificación alguna ; pero sí el resto de las propuestas. El actual artículo 27 es opuesto al sentido de la propuesta de la ANIPA, pero en dado

caso, y debido al valor intrínseco de cada artículo constitucional, éste no se aplicaría a las poblaciones indígenas. A pesar de ello, la ausencia de una propuesta al respecto en el texto de la ANIPA, fue objeto de muchas críticas en el proceso de Diálogo, sobre todo, de quienes privilegiaban la demanda de la tierra sobre la demanda autonómica.⁷ En esas ocasiones, se expuso, que la ANIPA pretendía enfatizar la necesidad de una reforma constitucional para reconocer la autonomía y los derechos indígenas, cuestión que no había sido trabajada antes.

Las tres últimas propuestas sí lo incluyen. Con la propuesta presentada por el EZLN en la Tercera fase del Diálogo, se garantiza el derecho a que los municipios y regiones autónomos administren los recursos naturales, el derecho de comunidades, municipios y regiones "autónomas indígenas" a adquirir el dominio de tierras, aguas y concesiones para la explotación de minas o aguas. Contempla que las tierras propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales, indígenas y no indígenas, sean inembargables, inalienables e imprescriptibles. La propuesta del CNI va en el mismo sentido.

Con esta reforma, se garantizaría el ejercicio de los derechos anteriormente mencionados, y cambiarían algunas funciones de las instituciones encargadas de asuntos agrarios.

Artículos 5, 6, 7, 11, 14,18, 20, 21, 24, 25 ,26 y 28.

La propuesta presentada por el EZLN en la Tercera fase del Diálogo del Diálogo, incluye los artículos 5º, 14º, 18, 20, 21 y 25, en los que se confirman las modificaciones propuestas en el artículo 4º. Con el artículo 5º, se acepta que en el caso de las comunidades indígenas, no tenga que ser pagado el trabajo comunal realizado por los miembros de la comunidad, es decir, se acepta el Tequio, por ejemplo, como un elemento de sus usos y costumbres. En el artículo 14º, se incluye de nuevo, el derecho a que en los juicios en que los indígenas sean parte, sean tomados en cuenta sus características socioculturales. En el mismo sentido va la propuesta de reforma del artículo 18, en el que se contempla el derecho a que los indígenas compurguen sus penas, lo más cerca posible de su domicilio para propiciar la más pronta reintegración a su comunidad. La propuesta de

⁷ De ello hablamos en el tercer capítulo.

la ANIPA también contempla la reforma a los artículos 14 y 18, se les da el mismo sentido aunque, en este caso, el texto propuesto es más específico.

Continuando con la propuesta presentada por el EZLN en la Tercera fase del Diálogo, al artículo 20 se le adiciona un párrafo con el que se reconocería el derecho de los indígenas a contar con un traductor en todo proceso de orden penal. Se propone la reforma del artículo 21 en congruencia con el inciso e) de la propuesta de reforma del artículo 4º, en el sentido de que la autoridad judicial, el ministerio público y la policía judicial deben ser nombradas de acuerdo a las tradiciones del pueblo indígena de que se trate, en comunidades, municipios y regiones autónomas ; y también, en el sentido de que la función de seguridad pública que está a cargo de la federación, los estados y los municipios, sea también función de comunidades, municipios y regiones autónomas. Y en el artículo 25, relativo a la rectoría del Desarrollo Nacional, se incluiría la participación de comunidades, municipios y regiones autónomas en el desarrollo económico nacional.

Las propuestas respecto a estos últimos artículos, son un intento de dar congruencia a algunos de los cambios principales que se incluyen en al artículo 4º, con el resto de las llamadas "garantías individuales" que ocupan la primera parte de la Constitución. De esta manera se especifican los cambios, y se dejan más claros los principales puntos a reformar.

En las tres primeras propuestas, no se contempla el hecho de que en la mayoría de los casos, en las comunidades y zonas indígenas, el derecho positivo y el consuetudinario están estrechamente relacionados y son utilizados indistintamente. Aquí todavía falta terminar el debate acerca de la compatibilidad entre ambos derechos, superioridad de uno sobre el otro, reconocimiento jurídico de su uso indistinto, etcétera.

En el documento del CNI, se contempla la reforma de estos artículos en algunos casos con la misma redacción, y en otros con una mayor amplitud. Pero además, se incluye la propuesta de reforma de los artículos 6, 7, 11, 24, 26 y 28. Los artículos 6, 7 y 28 se refieren al acceso de los pueblos indios a los medios de comunicación y al deber del Estado de otorgar concesiones de los medios electrónicos a los pueblos indios. El artículo 11 abunda en lo relativo a la protección de los indígenas migrantes, que ya se menciona en el artículo cuarto de todas las propuestas. El artículo

24 se refiere al respeto de la “coexistencia comunitaria” de los pueblos indios, y el artículo 26 al deber del Estado de garantizar el acceso de los pueblos indígenas a la riqueza nacional de manera equitativa.

Artículo 41.

Todas las propuestas excepto la que presentó el EZLN en la Tercera Fase del Diálogo incluyen este artículo. Proponen que en este artículo, en el que se dice que la única forma que tienen los ciudadanos para acceder al poder público es a través de los partidos, se incluya un párrafo en el que se diga que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los procesos estatales y municipales de forma independiente y según sus usos y costumbres, sin la necesidad de pertenecer a un partido. Con ello, la participación indígena en el poder público sería más representativa en términos del porcentaje de la población indígena existente en el país.

Artículo 53.

Todas las propuestas plantean la modificación del artículo 53 constitucional. Para garantizar la participación indígena en el poder público a través de los puestos de representación política, la ANIPA propone la creación de distritos electorales a partir de una o más regiones autónomas. No se contempla la creación de dichos distritos a partir de comunidades o municipios indígenas porque se busca una representatividad que una a pueblos y comunidades. De otra manera su representatividad carecería de fuerza y amplitud. No tendría caso que accedieran a puestos de representación política a nivel nacional, para defender los intereses de unos cuantos, de una sola comunidad o, incluso, de un municipio.

La representación de las comunidades y municipios indígenas, quedaría garantizada dentro de los órganos autónomos, a nivel municipal y regional, y ahí tendrían funciones que se vincularían directamente con sus representados. A nivel nacional, con distritos electorales que correspondan a regiones indígenas, los representantes tendrían el respaldo de comunidades, municipios y regiones,

y así podrían tratar temas generales de interés de los pueblos indios en su conjunto, en una instancia de decisión nacional.

La propuesta presentada por el EZLN en la Tercera fase del Diálogo aporta menos elementos. Sólo plantea que en la demarcación de los distritos electorales se tome en cuenta "la ubicación territorial de los pueblos indígenas"; y, aunque a manera de nota de pie de página, contempla la posibilidad de crear una sexta circunscripción electoral especial que corresponda a la ubicación territorial de los pueblos indígenas. La propuesta del CNI también propone crear una circunscripción electoral indígena en los mismos términos.

El documento de la Segunda Fase del Diálogo plantea que debe garantizarse la representación indígena tanto en el Congreso de la Unión como en los Congresos estatales.

Artículo 105.

La propuesta presentada por el EZLN en la Tercera fase del Diálogo plantea que el artículo 105, en el que se señalan los asuntos en los que puede intervenir la Suprema Corte de Justicia (SCJN), incluya como asunto a tratar por la SCJN, las controversias constitucionales entre una comunidad, un municipio o una región indígena y la federación, un estado, el Distrito Federal o un municipio, excepto en materia electoral

Artículo 116.

La propuesta de la ANIPA y de la Segunda Fase del Diálogo incluyen una reforma a este artículo con el fin de garantizar, en el primer caso, su representación, con un diputado por región en el Congreso de la Unión, quedar representados también en las legislaturas locales y también mediante el principio de representación proporcional, aumentando una circunscripción territorial autónoma a las cinco ya existentes.

La propuesta del CNI incluye, además de esto, el derecho a elegir y nombrar a sus diputados bajo sus propios mecanismos.

Artículo 3°

En cuanto al artículo 3° constitucional, las distintas propuestas de reforma señaladas, son más o menos homogéneas : proponen que la educación a nivel nacional promueva el conocimiento sobre las diversas culturas existentes dentro del país y promueva el respeto hacia las mismas. Sin embargo la propuesta de los asesores del EZLN en la Segunda fase del Diálogo del Diálogo contiene la idea de que las instancias autónomas administren el presupuesto designado a la educación, aporte que toma forma jurídica en la propuesta presentada por el EZLN en la Tercera fase del Diálogo. Ésta última, es la propuesta más avanzada en cuanto a dicho artículo, aunque no se presenta en términos jurídicos.

-----*

Consideramos que estas cuatro propuestas son de carácter amplio, porque contemplan reformas constitucionales que implican cambios significativos en el sistema político, la distribución del poder y, las competencias de las instancias del poder público, como hemos especificado en cada caso.

Se trata de propuestas para reconocer la autonomía a poblaciones con componentes indígenas, pero eso no impide que su carácter sea de tipo incluyente y tolerante como ya hemos visto. Para el caso de la autonomía cuya población no tenga esa característica, se tendrían que incluir otros elementos, pero los esenciales tendrían que permanecer. Se trataría de otra modalidad de la autonomía.

Las dos primeras propuestas, la presentada por el EZLN en la Tercera Fase del Diálogo y la de la ANIPA, contemplan los elementos esenciales de la autonomía y el reconocimiento constitucional de estos derechos. Las reformas constitucionales así planteadas, son sólo una parte, que como hemos ido viendo en cada artículo, cambiarían instituciones y se crearían otras para dar vida a estos artículos. La ANIPA considera como mínimos los cambios constitucionales que propone, y que además haría falta darle coherencia con el resto del articulado a través de una nueva Constitución, en la que exista una lógica consistente, en base a un modelo plural de nación o de desarrollo, y en la que se incluya la Ley de Autonomía.

Tomando en cuenta que las cuatro propuestas que hemos venido analizando contemplan casi los mismos puntos a reformar, salvo las diferencias ya señaladas, tomaremos en cuenta las que le dan forma jurídica específica a la demanda de autonomía: la propuesta de la ANIPA y la presentada por el EZLN en la Tercera Fase, y en base a estas, continuaremos nuestro análisis comparativo, ahora con propuestas de carácter parcial, porque como veremos no contemplan todos los aspectos de la autonomía.

No nos ocuparemos de la propuesta del CNI como un referente principal, como es el caso de la propuesta presentada por el EZLN en la Tercera Fase del Diálogo y de la ANIPA porque, como ya dijimos, su concepto sobre el territorio es muy limitado.

PROPUESTAS PARCIALES DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE AUTONOMÍA Y DERECHOS INDÍGENAS :

1. **"La nueva relación del Estado con los Pueblos Indígenas. Aspectos Constitucionales"**.
 2. **"La nueva relación del Estado con los Pueblos Indígenas. Aspectos Institucionales"**.
- (Propuestas presentadas por el Instituto Nacional Indigenista, desde la Primera Fase del Diálogo).

El primer documento comienza con una serie de aclaraciones que van acotando el alcance de la propuesta. Se dice por ejemplo, que aunque la territorialidad sea parte del derecho a la libre determinación que les es reconocido, ésta debe ser una "noción flexible" que no implique la creación de instancias diferentes a las que regula el pacto federal

Sobre el artículo cuarto, se incluye una propuesta de texto sustituto del actual artículo. Se reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía como forma de ejercer la libre determinación "en los territorios que actualmente ocupan". (p. 3) No se define al sujeto de derecho y contempla una serie de derechos muy generales a través de los cuales, según el documento, *ejercerían la autonomía*.

Se señala el derecho a ejercer sus formas de organización social, cultural, económica y política, a practicar sus sistemas normativos internos, a acceder a la jurisdicción del Estado, a la transferencia de recursos públicos que propicien un desarrollo sustentable, a *participar* de manera colectiva en el uso y disfrute de los recursos naturales excepto cuando estos sean dominio de la nación ; a estar representados en todos los niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia, a concertar con otras comunidades la coordinación de acciones para impulsar proyectos de desarrollo regional y defender sus intereses ; el derecho a designar, según sus tradiciones, a sus representantes comunitarios y los que participarían dentro de los órganos de gobierno municipal ; a promover y desarrollar sus culturas ; por último, señala que el Estado creará una instancia que evalúe, dé seguimiento y emita recomendaciones públicas para vigilar el respeto y cumplimiento de estos derechos por parte de instancias de la administración pública federal, así como las entidades federativas y el Poder Judicial, federal y estatal.

· Esta propuesta está muy por debajo de lo planteado por los asesores del EZLN en la Plenaria Resolutiva de la Mesa de Derechos y Cultura Indígena (Tercera Fase del Diálogo). La mayoría de los puntos no van más allá de aspectos culturales, los derechos políticos son muy limitados y se reducen a la posibilidad de tener representantes en el gobierno municipal, sin que para ello se cree una estructura que le dé sentido y capacidad de decisión a esa representación. Visto así, dicho representante sería un empleado o cuando mucho, un funcionario más dentro del ayuntamiento.

Se les reconoce el derecho a organizarse en todos los aspectos según sus usos y costumbres, pero no se les reconocen estructuras políticas como entes públicos ; es decir, podrían organizarse regiones autónomas, pero estas no serían reconocidas formalmente como parte del sistema de gobierno. No se les permitiría construir una estructura propia de gobierno, como se menciona en la propuesta de la Tercera Fase.

No se contempla su derecho a decidir qué hacer con los recursos naturales, o administrarlos, aún cuando se trate de recursos cuyo dominio corresponda a la nación ; frente a ello, contemplado en el documento de la Tercer Fase, sólo se concede el derecho a participar, junto

con muchos otros, en el uso y disfrute de los recursos naturales que no son del dominio de la nación.

La unión de comunidades contemplada en la propuesta del INI, sólo se plantea principalmente para la ejecución conjunta de proyectos productivos, sin más atribuciones o competencias y mucho menos de gobierno. Estar representados en todos los niveles no garantiza que puedan tener capacidad de decisión ; se les considera incapaces de tener y dirigir ellos mismos sus propias estructuras de gobierno.

En el único punto que coinciden las dos propuestas (Tercera fase del Diálogo e INI) es en el de tener el derecho a ejercer sus formas específicas de organización social, económica, cultural y política. La propuesta del INI deja fuera también el derecho a tener órganos jurisdiccionales, a reconocer la existencia de comunidades, municipios y regiones autónomas, entre otras cosas.

El artículo 115 constitucional propuesto por el INI, por lo tanto, no reconoce al municipio ni a la región autónoma como parte de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. Reconoce, en cambio, a la comunidad como base de la organización política y administrativa del Municipio libre, y concede algunos derechos especiales de poca importancia, por su alcance, a las comunidades de carácter indígena. A las comunidades se les reconoce personalidad jurídica como entes públicos o entidades de derecho público ; pero entre sus competencias sólo se contempla el derecho, como decíamos, a unirse con otras comunidades para realizar proyectos productivos, al "autogobierno interno", que no sería otra cosa que reconocer lo que ya ejercen en la práctica, y el derecho a participar en las funciones que realiza el municipio.

Efectivamente, como se advierte al principio del documento, las reformas constitucionales propuestas no contempla ningún cambio a la estructura política, organizativa ni administrativa del sistema mexicano, ni siquiera de la actual división territorial. En realidad, se les ofrece a los indígenas un espacio muy limitado de participación, participación que ni siquiera puede ser definitoria. La situación de las comunidades indígenas no cambiaría significativamente, y sería a través de estas que los pueblos indios quedarían legalmente reconocidos, así como legalmente divididos.

Además, como decíamos, las competencias de las "comunidades indígenas" son muy reducidas, y más aún si las comparamos con la propuesta de la ANIPA, en la que se reconoce la capacidad de las comunidades de administrar e impartir justicia, o para elaborar y aplicar planes de uso y protección de tierras y territorios, etc.

El segundo documento, se refiere a la desaparición del INI y la creación de una "nueva" institución : la Comisión Nacional Indígena, como se contempla en el artículo cuarto del documento anterior. Éste "nuevo" órgano no sería dirigido por indígenas, y los indígenas que pudieran ser parte del "Consejo Consultivo" serían electos, como también la presidencia del organismo, por el poder ejecutivo. Las funciones propuestas para éste organismo no varían mucho de las que actualmente tiene el INI.

Podría decirse que este documento no contempla en realidad reformas institucionales, sino un cambio interno del INI.

La demanda de autonomía y sus elementos no se encuentran reflejados en ninguno de los dos documentos ; sobre ella, sólo hay un párrafo meramente declarativo. En la práctica, no contemplan ningún cambio trascendente. Pero los documentos revisten interés ya que dieron pie para que se sustentara la postura en que la autonomía es considerada únicamente a nivel comunal, a pesar de que no se le reconoce el derecho al autogobierno, al territorio, ni a administrar la justicia, etcétera.

PROPUESTAS LIMITADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE AUTONOMÍA Y DERECHOS INDÍGENAS :

- 1. Acuerdos de San Andrés.**
- 2. Propuesta de la COCOPA**
- 3. Observaciones del gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA.**

Aunque ya hemos analizado el contenido de los Acuerdos de San Andrés en el capítulo anterior, ahora veremos sus alcances frente a otros documentos.

Si comparamos el contenido de los Acuerdos de San Andrés con la propuesta de la Tercera Fase del Diálogo, resulta sorprendente la distancia que guardan sus contenidos y la semejanza de los *Acuerdos de San Andrés*, más bien, con la propuesta del INI.

Para empezar, en los Acuerdos de San Andrés se eliminó la posibilidad de constituir municipios y regiones autónomas, y se dio lugar a la propuesta del INI de reconocer la autonomía pero a nivel "comunal".

Como se puede ver en los cuadros en los que se encuentran los textos originales de cada propuesta, la tendencia ha sido hacia la reducción y acotación de la demanda de autonomía, en sentido descendente, empezando por el documento de la Tercer Fase y terminando con las "observaciones" del gobierno. Ante ello, resulta lógica la condición que impuso el EZLN para la firma de los Acuerdos de San Andrés, en el sentido de reconocer que estos son *acuerdos mínimos*, y que la tarea siguiente, "de la sociedad civil y sectores representativos del movimiento indígena", sería continuar la lucha para que sean reconocidas las "demandas fundamentales que aún no han sido satisfechas".¹

La "autonomía" que se reconoce en los Acuerdos de San Andrés, incluye una serie de derechos que sólo pueden ser aplicables o ejercidos en el marco de una "autonomía comunal". Por eso se trata de una propuesta limitada, y también porque aún ésta "autonomía comunal" no contempla los elementos básicos del régimen de autonomía.

Las comunidades indígenas serían reconocidas, según los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la COCOPA como entidades de derecho público. Sus facultades más importantes serían: "asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, administrar los fondos públicos que se les asignen, determinar proyectos y programas de desarrollo", y quizás algunas otras facultades, competencias y funciones que serían "trasladadas" a las comunidades después de un proceso de descentralización.

¹ Cf. "El Diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígena. Punto y Seguido", en *Convergencia Socialista*, Año 1, núm. 1, julio - agosto de 1997, p. 49

Pero aquí no se menciona el derecho a autogobernarse ni a conformarse como un ente territorial ni a tener órganos jurisdiccionales, etcétera.

A los municipios sólo se les reconoce el derecho de asociarse para “coordinar sus acciones como pueblos indígenas”, y en su ámbito se reconoce el derecho de los indígenas a participar en los procesos electorales de manera independiente, sin que tengan que pertenecer a un partido político (punto que no queda claramente establecido en la propuesta de la COCOPA), y también a que sean reconocidas figuras como el sistema de cargos y otras formas de designación de representantes y toma de decisiones en asamblea y consulta popular. Adicionalmente, se reconoce que los agentes municipales o figuras afines sean electos o nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes; es decir, se permitiría que las autoridades a nivel comunal y municipal sean elegidos conforme a usos y costumbres.²

También se les reconoce la facultad de asociación de varios municipios siempre y cuando se trate de municipios con población mayoritariamente indígena, y con el objetivo de permitir la participación indígena en su composición e integración y la incorporación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.

Como puede verse, las facultades, competencias y funciones tanto de la comunidad “autónoma” como del municipio, están lejos de lo que en realidad constituye el régimen autonómico. Y esto ocurre tanto en los Acuerdos de San Andrés como en la propuesta de la COCOPA.

Es por estas razones que hay una gran similitud entre la propuesta del INI, los Acuerdos de San Andrés, y por ende la propuesta de la COCOPA, aunque esta última deja fuera algunos elementos que se incluyen en los Acuerdos, como ya hemos visto.

La diferencia entre la propuesta del INI, los Acuerdos y la propuesta de la COCOPA, es que en los dos últimos, se incluyen cambios en la institución municipal que aunque de relativa importancia no están contemplados en la propuesta del INI. Por ejemplo, el que las comunidades puedan nombrar a los agentes municipales y además esto pueda hacerse conforme a usos y costumbres, y la posibilidad de asociación de municipios a fin de coordinar acciones como pueblos

indígenas, e incluso la "integración" de municipios con población mayoritariamente indígena para garantizar la participación indígena en los municipios. Pero en las propuestas amplias, estos elementos no tienen importancia, porque en su lugar se habla de reconocerles atribuciones que les permitan ejercer el poder a través de estructuras de gobierno autónomas, cuyas competencias no rebasan el ámbito federativo.

Por otro lado, el documento sobre las "Observaciones" del gobierno es en realidad una propuesta distinta al espíritu de los Acuerdos de San Andrés. La versión gubernamental deja fuera elementos como la adecuada relación conceptual entre la autonomía y la libre determinación; desde ahí, se acota el contenido de la autonomía al decir que "la libre determinación se expresa en un marco de autonomía respecto a sus formas internas de organización[. .]". No se dice que la autonomía es una forma de ejercer la libre determinación, y que no se circunscribe a formas de organización "internas".

De acuerdo a esto, el resto de derechos que se incluyen en los Acuerdos de San Andrés son reducidos aún más en la contrapropuesta del gobierno. Por ejemplo, las "comunidades de los pueblos indígenas" son reconocidas como entidades de *interés público*; es decir, no como sujetos de derecho, como sujetos en capacidad de ejercer derechos, sino como entidades que, por ejemplo, al igual que zonas arqueológicas, etc., tienen que ser "protegidas". Además, la asociación de comunidades no podrá pasar por encima de la división política actual, pues las comunidades que puedan asociarse serán de una misma entidad federativa. En los otros dos documentos, sí se acepta la posibilidad de que sean comunidades de distintas entidades federativas.

Paradójicamente, en febrero de 1997, el gobierno del estado de Chiapas, de manera unilateral, inició una "Consulta" con miras a la "remunicipalización" de las zonas con población indígena, mientras que en la contrapropuesta del gobierno, presentada en diciembre de 1996, no se contempla esta facultad de las legislaturas locales

----- ***** -----

² "[...] demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos[...] Derechos de jurisdicción para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos", en "Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate nacional"

En base a estos elementos, podemos decir que las propuestas cuyos elementos dan pie a una reforma del Estado son las propuestas de la ANIPA y de la Tercera Fase del Diálogo. Son estas, en efecto, las que además de incluir cambios constitucionales a algunos artículos, contemplan cambios institucionales con la reorganización, reasignación y transferencia de competencias, facultades y funciones de las actuales instituciones, particularmente municipios y estados de la federación, y con la creación de nuevas instituciones como el municipio y la región autónoma que darían pie a una reorganización territorial del Estado, y al establecimiento de nuevas y todavía por definir relaciones jurídicas entre las mismas

La propuesta de la ANIPA es la que tiene una mayor profundidad e integralidad, aunque ha sido concebida como una reforma constitucional *minima*, a la que tendría que seguir la elaboración de una nueva Constitución.

Estas dos primeras propuestas tienen implicaciones que impactarían en : la división territorial del país, en la organización político-administrativa del Estado, o las partes integrantes de la federación. Modificaría lo que está reconocido en la Constitución y también lo que, en los hechos, es un régimen centralista y “legalmente” federativo, para transformarlo en un régimen federativo también, pero además, con instituciones autonómicas.

Podría decirse que si hasta ahora no se ha cumplido la Constitución, no habría razón por la que se cumpliría ahora. Pero aquí debemos de tomar en cuenta que el régimen autonómico se sustenta en la participación democrática y equitativa de la población que lo adopte, y eso resulta una garantía para que se cumpla lo establecido en la Constitución, ya sea reformada o totalmente nueva. Esta resulta ser una de las virtudes del régimen autonómico : la descentralización política, la facultad de la población para intervenir y decidir sobre todos los asuntos de gobierno, de proteger sus recursos naturales, su territorio, elaborar los programas de desarrollo de donde se desprenden las políticas públicas, etcétera.

Adicionalmente, ello podría contribuir a la mejor distribución del gasto público, ya que no podría seguirse el mismo criterio que define hasta ahora la distribución del mismo ; es decir, el número de habitantes no definiría la cuantía del monto que recibirían estados y municipios sino los planes y programas de desarrollo que se requieran para las distintas zonas, ya que uno de los

objetivos centrales del régimen de autonomía es cambiar las condiciones de desventaja en la que han vivido los pueblos indios, beneficio que tocaría también a la población no india que vive en condiciones semejantes.

Por otro lado, los documentos del INI sólo plantean algunas reformas constitucionales y un mínimo cambio institucional (desaparición del INI y creación de un nuevo organismo). Las últimas tres propuestas, que hemos calificado como limitadas, no contemplan tampoco cambios en la organización del Estado. Los cambios más significativos de estas propuestas, van en el sentido de crear nuevas funciones para la institución municipal, y asignar facultades mínimas a las comunidades, facultades insuficientes aún para cumplir con los objetivos de alcanzar un desarrollo sustentable.

El grave problema de estas tres últimas propuestas sería que no se dejara abierta la posibilidad de que la autonomía fuera incrementando su capacidad; por no decir que se dejara abierta la posibilidad de que se reconocieran realmente los derechos que, relacionados entre sí, conforman la autonomía. Este es un riesgo constante si observamos que en algunos puntos se señala claramente la negación de otras posibilidades; por ejemplo, en el caso de la asociación de municipios, como se señala en los Acuerdos, se dice que sólo tendrán esta facultad siempre y cuando ello no signifique la creación de un "tipo diferente de municipio".

En los últimos cuatro documentos, no se están reconociendo derechos políticos, no se está reconociendo a los indígenas como sujetos de derecho en toda la palabra, como sujetos capaces de decidir y dirigir su propio destino.

En relación a cómo la autonomía pretende enfrentar la situación socioeconómica de las poblaciones indígenas, la propuesta de la ANIPA contempla la formación de un "Fondo de Compensación", para que las entidades autónomas cuenten con una partida especial para enfrentar la situación de pobreza extrema en la que se encuentran las zonas indígenas, además de contar con los recursos que, como entidades autónomas integrantes de la organización jurídico - política del país, les serían asignados. El resto de las propuestas no contempla medidas específicas para ello.

5.2. Especificidad del proceso autonómico en México y sus perspectivas.

Una de las particularidades del proceso autonómico en México es la forma en que se ha venido planteando esta demanda. Exceptuando el caso de Nicaragua, en el resto de los países en que se habla de autonomía, ésta se presenta como una demanda más, es decir, no se le concibe como una demanda articuladora de derechos por lo que, además, no se le relaciona claramente con transformaciones profundas del Estado nacional.

Hemos visto ya, parte del proceso de construcción de esta demanda en México y, en base a ello, que la concepción de la autonomía como una demanda que engloba el conjunto de derechos indios, ha sido resultado, en buena medida, de la realización del Diálogo de San Andrés.

Así que, podemos decir que el proceso autonómico en México, se caracteriza por el hecho de que la autonomía en el nivel en el que ha sido planteada y en base a sus implicaciones, ya se relaciona con transformaciones amplias y profundas de la organización y el carácter del Estado. Aunque, en base al contexto político en el que ha tomado fuerza la demanda autonómica, gobierno, partidos políticos y EZLN, han afirmado, únicamente, que existe una relación del tema de Chiapas con la reforma del Estado¹⁰ y, desafortunadamente, las amplias transformaciones que la autonomía implica, no están reflejadas en los Acuerdos alcanzados.

En Nicaragua, por ejemplo, la autonomía influyó en la reforma del Estado que se fue construyendo en el sandinismo: la división territorial y la organización de los niveles de poder y competencias por ejemplo, no hubieran reflejado la diversidad étnica bajo la conformación de regiones de no ser por la demanda de autonomía. No hubiera sido más equitativa la distribución del poder y la representación de los distintos grupos en los distintos niveles de gobierno si no se hubiese planteado la autonomía.

En México, es a partir del proceso de Diálogo de San Andrés que se explora la relación de la autonomía con la reforma del Estado y, prueba de ello, son las propuestas amplias que hemos analizado en el apartado anterior. Precisamente, la existencia de estas propuestas políticas y el que

¹⁰ Aunque el gobierno y algunos partidos políticos, han intentado volver a colocar el conflicto de Chiapas como un problema local al que corresponde una solución local y que no tiene que incluirse forzosamente en la agenda de la reforma del Estado.

podamos identificarlas como propuestas para la constitución de una nueva nación, caracterizan también el proceso autonómico en México.

Organizaciones indígenas del Ecuador han presentado iniciativas de ley, pero enfocadas más a la cuestión agraria que al reconocimiento de la autonomía; en Colombia y Brasil, las organizaciones indígenas participaron en la realización de nuevas Constituciones, pero no presentaron una iniciativa de ley como tal. La Constitución colombiana es la más avanzada, a nuestro entender, en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indios aunque, los cambios constitucionales no han devenido en una reforma del Estado.

Por otro lado, el debate actual por la elaboración de una iniciativa de ley que refleje “adecuadamente” los Acuerdos de San Andrés, en el caso de México, es un avance considerable en comparación con el caso guatemalteco, en el que aunque ya se han alcanzado acuerdos al respecto, no se ha planteado todavía el siguiente paso, que es la conversión de dichos acuerdos en ley, para dejar de ser sólo buenos propósitos.

En este sentido, la demanda autonómica en México tiene ya un nivel de construcción política más avanzado que Guatemala, Brasil o Chile, casos que identificamos anteriormente, como autonomías limitadas.

México es el segundo país en Latinoamérica en el que organizaciones indígenas han logrado construir un proyecto político autonómico, y se ha avanzado en la construcción práctica del mismo, como es el caso de las Regiones Autónomas Pluriétnicas, en donde existe incluso, una estructura de gobierno regional, el caso de los yaquis, del Istmo de Tehuantepec (COCEI), municipios y regiones autónomas zapatistas, municipios y comunidades autónomas en Guerrero, etc. Al parecer, después de Nicaragua, la lucha por la autonomía encuentra en México más posibilidades de realización que en otros países.

El caso mexicano es, por ello, de los más avanzados en Latinoamérica en cuanto a la demanda de autonomía; si las organizaciones y pueblos indios no hubiesen venido trabajando en esta demanda desde años atrás, quizás no se hubieran formulado los acuerdos mínimos a los que se llegaron. Muchas demandas quedaron en el aire, la autonomía quedó parcialmente esbozada,

pero eso hubiera sido aún peor si la demanda de autonomía no hubiera sido planteada por organizaciones indígenas de todo el país y con formulaciones bien fundamentadas.

Aunque en el caso mexicano las diferencias entre grupos indígenas no son tan evidentes como lo fue en el caso nicaragüense, es decir, no ha habido un grupo étnico dominante, salvo en algunas localidades, debe tomarse en cuenta que la autonomía se sustenta en alianzas y acuerdos multiculturales o multiétnicos.

De hecho, no ha habido manifestaciones a favor de un régimen autonómico en el que se excluya al otro, al contrario, los pueblos indios y organizaciones, que se han referido a la autonomía, se han manifestado a favor de establecer alianzas con partidos y asociaciones locales o regionales que compartan la noción democrática y plural de la autonomía, y sobre todo, por conformar un régimen autonómico de acuerdo a las condiciones sociales de cada comunidad, municipio o región, es decir, sin excluir a ningún grupo. Aunque es una propuesta indígena, se plantea como una herramienta para todos los grupos étnicos, precisamente, para el respeto de la composición multiétnica de la nación, que es evidente en casi todas las regiones del país.

Las características que adoptaría el régimen autonómico en México dependen de las condiciones particulares de la entidad jurídico-política que adopte o se constituya bajo éste régimen.

La autonomía en México tendrá que abrirse paso en la agenda de la reforma del Estado, aunque ya se incluye el tema de Chiapas, la autonomía aún no es contemplada como un tema que deba incluirse en ella. Mucho depende de que avancemos en el debate acerca de sus implicaciones y sobre la mejor forma de reconocerla constitucionalmente, de la necesidad de que otros factores como la guerra de baja intensidad, las estrategias de paramilitarización que han proliferado en todas las zonas del país, etc., no continúen siendo un obstáculo para la movilización indígena y no indígena, y para la construcción de autonomías de facto. Particularmente en Chiapas, la zona que dio pie a este debate, la recomposición del tejido social, evitar enfrentamientos y radicalización de las distintas posturas es una prioridad si se quiere tener la posibilidad de desarrollar ampliamente el régimen autonómico.

5.3 Los partidos políticos y la autonomía (PRD, PRI, PAN, PT y PVEM).

Siendo los partidos políticos los virtuales actores de la discusión y aprobación de las reformas constitucionales en materia indígena a través de sus representantes en el Congreso de la Unión; quienes han elaborado, a través de sus miembros en la COCOPA, una propuesta de iniciativa de ley al respecto y cuyos diputados en el Congreso deberán apoyar, modificar o rechazar la propuesta de la COCOPA, la del gobierno o cualquier otra, siendo éstas sus facultades, resulta importante dar un vistazo a las posturas que tienen actualmente al respecto. Sobre todo, porque se trata de los primeros pasos en el reconocimiento de los derechos indígenas y de la autonomía.

Al analizar las diferentes posturas que han manifestado los partidos entorno al asunto indígena, tendremos una idea del escenario que podría darse en dicho caso. También nos permitirá ver qué tanto apoyarían o permitirían la incidencia de las organizaciones indígenas en ese proceso.

Hay que tomar en cuenta que la aprobación de una ley en materia indígena que contemple o no la autonomía está en manos de los diputados que, en teoría, representan a todos los ciudadanos del país, pero que en los hechos, salvo algunas excepciones, no representan a los pueblos indígenas ni al grueso de la población. Aunque ha habido diputados indígenas, los partidos políticos no han estado cerca de la lucha indígena más que coyuntural o superficialmente (cediendo espacios de representación a candidatos externos en sus listas plurinominales y/o cooptando líderes). Los partidos políticos se han acercado con más interés a la problemática indígena a partir de la aparición del EZLN, un movimiento que ha tenido principalmente reivindicaciones nacionales, con bases indígenas, y que debido al proceso señalado en el capítulo anterior, ha ido tomando la causa indígena como objetivo de lucha fundamental.

Los indígenas a pesar de constituir al menos el 10% de la población en México, no han ocupado una proporción mínimamente cercana a ese porcentaje en las instancias de representación y decisión nacional. Tal como lo establecen los Acuerdos de San Andrés, se requiere que su participación en esos espacios no dependa de su vinculación con algún partido político. En otras palabras, los partidos políticos no han sido, hasta ahora, los mejores aliados de la lucha indígena, y

a esto se agrega lo que a partir de las diferencias y conflictos entre partidos se genera al interior de las comunidades.

Para algunas organizaciones y comunidades indígenas, los partidos políticos sólo son un motivo de división, confrontación política y violencia,¹¹ y algunos llegan a decir que esa situación es un motivo más para luchar por su autonomía,¹² lo que nos hace preguntar si los partidos pueden acompañar o no la lucha indígena, y si los indígenas están dispuestos a aceptar ese acompañamiento. Para otras organizaciones indígenas, los partidos son un instrumento que les permite acceder a un espacio político (diputaciones) que, aunque muy limitado, les ha permitido promover encuentros indígenas regionales y nacionales.¹³

En este contexto, es indispensable conocer el concepto que los partidos tienen sobre la autonomía, para tener claro en qué medida pueden ser verdaderos aliados de la lucha de los pueblos indígenas más que considerarlos meros núcleos de votantes potenciales.

Desde 1993, antes del levantamiento zapatista, el PRD incluyó el tema de la autonomía en el programa del partido.¹⁴ En dicho documento, en el capítulo primero titulado "La democratización del Estado y de la Sociedad", se define al régimen de autonomía regional pluriétnica como una forma de establecer la "participación decisiva de esos pueblos en lo referente a las políticas y programas que les competen o afecten directa o indirectamente". Además se dice que :

"Este régimen de autonomía regional pluriétnica especificará las modificaciones jurídicas constitucionales y reglamentarias necesarias para la protección y desarrollo de las lenguas indígenas ; para el fomento, preservación y difusión de las culturas, los usos y las costumbres de los pueblos indígenas ; para ejercer el derecho a estar representados por las autoridades que correspondan a sus formas específicas de organización social y contar con representantes populares, como pueblos, en todos los niveles de la jurisdicción del Estado, incluidos los ayuntamientos, legislaturas

¹¹ El caso más agudo, serían las comunidades de base del EZLN, en donde la violencia se expresa a través de las diferencias partidarias. Por ejemplo, en la comunidad de Roberto Barrios en el municipio de Palenque, Chiapas, según informaron personas entrevistadas durante la visita a esa comunidad en marzo de 1997, el principal problema que afrontan es la división de su comunidad por las preferencias partidistas, entre los que apoyan al PRI, y los que son zapatistas o perredistas declarados. A consecuencia de ello, se vive en una tensión permanente y continuamente hechos violentos. Este problema tiene razones de fondo como los cacicazgos, la lucha por la tierra, etc., pero es a partir de la forma en que actúan los partidos políticos en la región, que las posturas se polarizan y la población adopta una u otra bandera partidista.

¹² Declaración de Víctor Guzmán de la organización "X'inich" de Chiapas e integrante de la Comisión de Seguimiento del Congreso Nacional Indígena, diciembre de 1996.

¹³ Como es el caso de la ANIPA, según señala Antonio Hernández en "La autonomía y el nuevo federalismo", La autonomía de los pueblos indígenas, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, México, 1996, p. 7-12.

¹⁴ "Programa de la Revolución Democrática" (1993), en Documentos Básicos Tomo I, Partido de la Revolución Democrática, Comité Ejecutivo Nacional, 1995, 165 p.p.

locales y el Congreso de la Unión ; para proteger la integridad, la posesión, o ambas, y el desarrollo de sus recursos, tierras y territorios ; para reconocer e incorporar el *derecho consuetudinario* en la aplicación de leyes en materia penal, civil, agraria, administrativa, mercantil, electoral y laboral, en cumplimiento de lo establecido en la Constitución y en los principios, convenios y otros instrumentos nacionales e internacionales de protección a los derechos de los indios ”¹⁵

De acuerdo a ello, el PRD concibe a la autonomía como una serie de reformas constitucionales y reglamentarias encaminadas a establecer la participación indígena en todos los asuntos que le afecten. Se trata de una definición muy avanzada sobre todo en vista del año de su formulación, que incluye los elementos de la autonomía pero de manera limitada. El texto se refiere al derecho de los pueblos indios para contar con representantes en todos los niveles de la jurisdicción del Estado, al reconocimiento del derecho consuetudinario, y a que se cuente con leyes para proteger sus tierras y territorios. Aquí, a pesar de que se habla de “autonomía regional”, no se le concibe como un nuevo nivel de gobierno sino que se le sujeta a la actual organización política. En cuanto al territorio, en consecuencia, no se le concibe como un espacio jurisdiccional, y por lo tanto, tampoco se les reconoce la posibilidad de controlar y decidir sobre éste y los recursos naturales que ahí se encuentren, y que en el caso de aquellos recursos que sean propiedad de la nación, se defina su futuro mediante una consulta previa a la población afectada. Esta primera definición y referencia sobre la autonomía, sirvió de base, como veremos, para los siguientes documentos.

En el documento “PRD : Manifiesto del Consejo Nacional”, emitido a mediados de enero de 1994¹⁶, se hace referencia a la autonomía a pesar de que el EZLN no la consideraba en ese entonces una demanda principal, y pocas veces se le mencionaba. Dentro de una serie de 18 puntos referidos a lo que “requiere el estado de Chiapas”, el punto 10 dice : “[Se requiere el] Establecimiento constitucional y legal de un sistema de autonomía de los grupos étnicos y de sus respectivas comunidades. Creación de una defensoría local de derechos humanos especial para los grupos étnicos. Representación de los pueblos indios en el Congreso del estado”.

Aunque este documento se hizo con el fin de solidarizarse con la causa del EZLN, su importancia radica en que se reconoce a la autonomía como una forma de solucionar, en parte, el

¹⁵ *Ibid.*, p 41

¹⁶ “PRD Manifiesto del Consejo Nacional”, en Memoria, No. 63, febrero 1994, p. 41-42.

conflicto chiapaneco, y también, que esta debe ser incluida en la Constitución. A pesar de que su contenido es muy reducido a comparación de la definición de autonomía que se incluye en el programa del partido de 1993.

A mediados de 1994, Jesús Martín del Campo Castañeda, entonces miembro del CEN del PRD, expuso en un escrito las razones por las que el PRD consideraba necesario realizar una serie de consultas con los pueblos indígenas. ¹⁷ Ahí menciona que los indígenas deben participar directamente en la reforma al artículo 4º constitucional ya que “[...]no sólo quieren nuevas leyes en papel, piden participar en su elaboración. No piden municipios fuertes, quieren sus municipios, su gobierno, el respeto a sus formas de elección, esto es, exigen democracia real.”. Y señala, que esto implica la conformación de un nuevo pacto federal, la modificación de la relación de los pueblos indios con el Estado y el respeto a su derecho de autodeterminación.

Define el derecho a la autonomía como una “forma de organización territorial y administrativa del Estado, así como una manera de fortalecer la convivencia nacional y de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos”, y como “el derecho de los pueblos a decidir sobre su propio destino y a participar ampliamente en las decisiones que afectan sus condiciones de vida”. Como se ve, el documento denota una elaboración política más avanzada que lo manifestado hasta entonces por el EZLN, y más cercano a lo que venían manejando organizaciones indígenas como el Consejo Gurrerense 500 Años de Resistencia Indígena. (CG-500 ARI), el FIPI, o el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC).

Si bien este documento puede considerarse como representativo de la postura del PRD, existe un documento emitido por el Grupo Parlamentario del PRD de la Cámara de Diputados en la LVI Legislatura ¹⁸, que se hizo con el fin de ser discutido en la Cámara de Diputados, en el marco de la llamada reforma del Estado y en el que se refiere a la autonomía de la siguiente manera :

1. El régimen de autonomía regional pluriétnica es un medio para asegurar la integridad y desarrollo de los pueblos indios.

¹⁷ “Razón y sin razón de reformar el artículo 4º constitucional”, en El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana obtenido de la página de internet www.azc.uam.mx/cotidiano/68/doc6.html. Documento de junio de 1994.

¹⁸ “Los ochenta y cuatro puntos para la transición democrática del país”, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, Marzo 1996, 10 p.p.

2. A la comunidad, el municipio [indígenas] y la región multiétnica o de población predominantemente indígena deben transferirse los recursos, facultades y competencias, pero únicamente con el fin de que la población indígena pueda participar directamente en el diseño y ejecución de políticas y programas públicos.
3. Se deben promover medidas legislativas que hagan corresponsables a los pueblos indios y a la nación en el usufructo de recursos naturales. [se deduce la necesidad de un marco legal más allá del Convenio 169].
4. Se debe revisar el ordenamiento territorial existente en las zonas indígenas a escala comunal, municipal y regional a fin de que los órganos de gobierno sean orientados por las comunidades afectadas
5. Deben reconocerse los usos y costumbres de las comunidades indígenas en el sistema jurídico nacional, preservando en todo momento las garantías individuales y los derechos humanos.

Con estos cinco puntos que ocupan la última parte del documento con el subtítulo "Derechos Indígenas", el PRD se refiere a la autonomía y a algunos elementos que la conforman, pero de forma poco articulada y poco coherente con el resto del documento.

En primer lugar, no se le da cabida real en lo que es la reforma del Estado, ya que las propuestas al respecto mantienen un nivel superficial en el que sólo se reconocen derechos culturales y pocos elementos que trascienden estos derechos. Es decir, no incluyen los cinco puntos que mencionamos dentro de las propuestas sobre reforma del Estado, más que el concepto de *región y territorio aunque estos son incluidos de manera limitada*.

Se menciona la necesidad de establecer un régimen de autonomía regional, pero además de que no se especifica su contenido (autogobierno, competencias, territorialidad), en el subtítulo sobre "Reforma municipal como eje del federalismo" (p. 5), no se le da cabida al nivel regional; es decir, no se le contempla como un nivel de gobierno, sino como un nivel de "desarrollo". Incluso se dice que *el municipio debe ser considerado como comunidad fundante del Estado nacional y de las entidades federativas*; y que los municipios podrán coordinarse "para promover el desarrollo

regional con criterios de sustentabilidad". Otra prueba de ello es que no se contempla la transferencia de poderes, sino una participación mediada o conjunta en los asuntos de gobierno.

Por eso, la noción de región se refiere más bien a la planeación de programas de desarrollo y no a la transferencia de poderes ni a la necesidad de una nueva división territorial que tome en cuenta las condiciones reales de las zonas indígenas y pluriétnicas. El "ordenamiento territorial" al que se refiere en el punto cuatro, carece de contenido real, porque su objetivo es, según se menciona, que los órganos de gobierno (los mismos) tomen en cuenta a las "comunidades afectadas"; ni siquiera se refiere a la región como un posible interlocutor con los órganos de gobierno, y mucho menos como un nivel de gobierno.

En la Plataforma Electoral del PRD para 1994-2000, dentro del punto titulado "Nuevo pacto social" se contemplan los siguientes compromisos :

- Transformar las condiciones jurídicas, sociales, políticas y económicas para asegurar la integridad y desarrollo de los pueblos indios, creando un régimen de autonomía regional pluriétnica que establezca el control de los propios pueblos sobre las acciones públicas y programas que les competan o afecten.¹⁹
- Especificar en éste régimen de autonomía regional pluriétnico las modificaciones constitucionales y legales para proteger la integridad, posesión y desarrollo de sus recursos naturales, tierra y territorios; quedar representados por autoridades que correspondan a sus formas de organización social; contar con representantes populares en ayuntamientos, legislaturas locales y Congreso de la Unión.
- Incorporar el derecho consuetudinario en la aplicación de leyes.

Tales compromisos, corresponden a lo expuesto en el documento anterior, salvo en algunos términos como "control de los propios pueblos sobre las acciones y programas que les afecten"; esto resulta más valiosos y acorde con la demanda de autonomía que el plantear su "participación".

¹⁹ En el Programa de la Revolución Democrática (1993), del que ya hablamos, se dice que la transformación de dichas condiciones se haga "{...}a partir del resurgimiento y establecimiento de un régimen de autonomía regional pluriétnico{...}" y no a partir de la *creación* de tal régimen. Definitivamente se debe hablar de la *creación* del régimen de autonomía, ya que como hemos dicho éste no corresponde, en

Se agrega el derecho a quedar representados en todos los niveles de poder, pero se ignora la demanda de autogobierno como en el documento anterior.

En la Plataforma Electoral del PRD para las elecciones del 6 de julio de 1997, se incluye un inciso titulado "Plenos derechos políticos y autonomía para los pueblos indígenas", dentro del punto "Hacia un nuevo pacto federal".

Ahí se mencionan los siguientes compromisos :

- Luchar por el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación en la Constitución. Los indígenas podrán en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente en sus tierras y territorios.
- Luchar por una mayor participación y la conquista de la representación indígena en el régimen político nacional. Impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación local y nacional de los pueblos indígenas, fortaleciendo un nuevo federalismo.
- Garantizar el pleno acceso a la justicia. Reconocimiento y respeto a especificidades culturales y sistemas normativos internos. Reconocimiento de las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a pueblos y comunidades indígenas.

Como vemos, éste último documento incluye la propuesta de autonomía pero limitada sobre todo en comparación con la que se manejó en el programa del partido de 1993.

Se incluye un punto esencial en la lucha por la autonomía, como es el reconocimiento constitucional del derecho a la autodeterminación, pero este queda limitado al hablar de "forma de gobierno interna". Este término no había sido utilizado en los textos anteriores, pero aquí aparece en lugar del "régimen de autonomía", lo cuál indica que se deja fuera el contenido concreto con el que los indígenas pretenden ejercer su derecho a autodeterminarse, y más aún si en lugar de ello se habla de "forma de gobierno interna".

Este último término puede implicar un retroceso porque puede entenderse como el reconocimiento de sus formas de organización social sólo a nivel comunal, ya que, como en el

estricto sentido, a ninguna experiencia pasada, y tampoco se trata del reconocimiento de la forma en que actualmente tratan de seguir subsistiendo los pueblos indios.

documento anterior, no se contemplan verdaderos cambios en el pacto federal; no se hace referencia a la creación de nuevo o nuevos niveles de gobierno. El término de "gobierno interno", está basado en el texto de los Acuerdos de San Andrés, se puede decir, que la formulación de dicha plataforma se adaptó a lo acordado en San Andrés.

En correspondencia con lo anterior, la dirigencia del PRD ha manifestado públicamente su apoyo a la iniciativa de ley emanada de los Acuerdos de San Andrés ²⁰, y también ha insistido en la obligación que tiene el gobierno de aceptar la iniciativa de la COCOPA, ya que refleja los acuerdos a los que llegaron las propias autoridades con el EZLN.²¹ Asimismo, se pronunció en contra de la propuesta de ley hecha por el ejecutivo. ²²

La relación y participación indígena en el PRD se ha dado a través de distintas organizaciones indígenas de todo el país y de la ANIPA. En febrero de 1997 la ANIPA anunció que inscribirían a 15 aspirantes indígenas a candidaturas plurinominales a diputación federal y una al senado para contender a través del PRD en las elecciones nacionales del 6 de julio. ²³ "Esperamos lograr triunfos en estos espacios que abrirá el PRD para las elecciones federales, por ello decidimos también definir diversas regiones para lanzar a nuestros candidatos originarios de diferentes pueblos indios", expresó Julio Atenco, indígena náhuatl de la sierra de Veracruz, integrante de la ANIPA. Después de algunos titubeos, el CNI acordó no participar como tal en el proceso electoral, pero se dio total libertad a las organizaciones para participar en lo particular.

Para la lista de candidatos plurinominales del PRD, sólo se aceptó un candidato indígenas para las elecciones nacionales de 1997.

El Partido Revolucionario de los Trabajadores que participa más de cerca con el PRD, y que mantiene una relación directa con líderes y organizaciones indígenas como el CG 500 ARI, emitió un documento en el que se trata ampliamente el tema de la autonomía. ²⁴ Ahí se define a la autonomía como una forma de gobierno que les permitiría decidir su propio destino y gobernarse con sus

²⁰ "PRD: se garantizarán derechos indígenas", nota de Herman Bellinhausen, en *La Jornada*, 21 de nov., 1996.

²¹ "Debe el gobierno aceptar la iniciativa de la COCOPA: PRD", nota de Salvador Rico, en *El Financiero*, 12 de dic., 1996.

²² "Llama el PRD al ejecutivo a que asuma la propuesta de la COCOPA", *La Jornada*, 13 de enero de 1997, p. 3

²³ Información de Fabián Muñoz del 12 de febrero de 1997 en internet. Derechos Reservados © 1996 Información Selectiva, S.A. de C.V.

²⁴ "La autonomía en México: un proyecto revolucionario", Resolución del VIII Congreso Nacional del PRT, julio de 1996, 10 p.p.

propias leyes, y como una alternativa a la problemática india. La autonomía es entendida como la creación de un nuevo nivel de gobierno - las regiones autónomas -, que estaría por encima del nivel municipal y al mismo nivel que los estados, y que recibiría del gobierno federal el presupuesto anual suficiente para el ejercicio de sus funciones.

Además, se consideran las siguientes propuestas :

- Exigir el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.
- Instaurar un régimen de autonomía para los pueblos indios y otros que así lo demanden, el cual sea la base de un nuevo pacto federal y que sea el sustento de una nueva relación entre el Estado, la sociedad nacional y los pueblos indios.
- Reconocimiento a las regiones autónomas y municipios en donde los pueblos indios y no indios decidan su creación Y en las que se otorgue poder real a los pueblos indios. Lo anterior obliga necesariamente a un reordenamiento territorial del país, de los estados y de los municipios.
- Libertad a todos los pueblos indios para elegir a sus autoridades y representantes populares, ya sea de acuerdo a sus usos y costumbres o mediante el régimen de partidos, siempre y cuando no atenten contra las garantías individuales.
- Permitir el registro de candidaturas independientes.
- Elaborar un nuevo artículo 27 constitucional para garantizar la integridad territorial de los pueblos indios
- Difundir y hacer cumplir los acuerdos tanto del Foro Nacional Indígena como el proyecto de Ley de Autonomía formulado por la ANIPA
- Promover la unidad plural del movimiento indio.

Sin duda se trata de una propuesta más clara y articulada, que abarca los principales puntos relacionados con la autonomía y con la que puede identificarse al PRT como un aliado del movimiento indígena.

Por su parte, el PRI se ocupó del tema de autonomía hasta 1996, anteriormente no había emitido ningún documento, ni declaración alguna acerca de esta. En la misma línea que se siguió en el Diálogo de San Andrés, las palabras autonomía y autodeterminación eran inmencionables.

En septiembre de 1996, el PRI emitió un primer documento al respecto. La subcomisión de Causas Indígenas, presentaría ante la Asamblea Nacional de ese partido el documento "Proyecto político del Partido Revolucionario Institucional para el desarrollo de los pueblos indígenas".²⁵ Aunque el gobierno ya había realizado la "Consulta nacional sobre derechos y participación indígena" (de noviembre de 1995 a marzo de 1996), no se le tomó en cuenta para la realización de este documento, o por lo menos no se hace expresa.

En dicho documento, el PRI reconoce "dos reivindicaciones indígenas fundamentales" : (p. 7)

1. Tener nuevos espacios en el Estado y la sociedad nacional, para la plena realización de sus derechos civiles y sus potencialidades humanas y creativas.
2. Y autonomía para decidir y conducir sus propios asuntos al interior de sus correspondientes conjuntos étnicos y territoriales.

La primera, según se explica más adelante, supone una reforma del Estado nacional que permita la incorporación de "nuevos mecanismos de participación ciudadana y de distribución de las cuotas de poder", con el fin de que los indígenas participen en la "definición de políticas y acciones que afecten su vida", elemento que está ya incluido en el Convenio 169, y que visto así, no implica un paso importante en la reforma del Estado. Es decir, tendría que hablarse no solamente de permitir a los indígenas acceder a puestos de representación o participar, por ejemplo, en la elaboración de programas del INI, sino hablar de nuevos niveles de gobierno en los que los indígenas puedan tomar decisiones. La autonomía queda definida como una forma de decidir y conducir sus propios asuntos al interior de sus pueblos ; pero ¿qué valor tendría cuando el objetivo se reduce a que participen en las políticas que les afecten ?

La autonomía se conforma de acuerdo al texto, por "territorios indígenas y estructuras propias del ejercicio del poder político articuladas y definidas por la ley al sistema político-administrativo de la federación y los estados". El territorio es definido como "espacios geográficos que han logrado retener hasta la fecha mediante la presencia étnica ininterrumpida y mayoritaria[...]imprescindible para su reproducción y su desarrollo económico[...]".

²⁵ Emitido por la Comisión Nacional de Causas Regionales y la Subcomisión de Causas Indígenas del PRI en septiembre de 1996, 17 p.p.

Bajo tales acotaciones, “los territorios indígenas” serían difícilmente identificables debido a factores como la migración, el aislamiento de las comunidades, la invasión y apropiación de sus territorios por parte de caciques y empresas nacionales y extranjeras, etc. Son pocos los casos en los que pueblos indígenas hayan ocupado “ininterrumpidamente” un territorio, y aunque sí hay comunidades y municipios con una población indígena numéricamente mayoritaria, éste no ha sido un argumento manejado por los pueblos indios, la construcción y creación de los regímenes de autonomía se contempla en entidades territoriales en donde exista un acuerdo y deseo previo de la población sea minoritaria o mayoritariamente indígena. Es importante notar, que éste elemento de superioridad numérica, fue introducido, a petición del gobierno, en los Acuerdos de San Andrés

El PRI reconoce que los indígenas reclaman su “derecho a autogobernarse, con su propia gente, sus propios mecanismos institucionales y sus propias costumbres[...]” (p. 8), pero todo ello, dentro del sistema político-administrativo de la federación y los estados y además, a nivel comunal o de “los territorios indígenas”, lo cuál quiere decir que no se propone la creación de un espacio de poder que les permita autogobernarse realmente sino el reconocimiento de una forma de gobierno interno. Además no se habla de las atribuciones y competencias que darían forma a ese derecho a autogobernarse. Este derecho carece de contenido.

A partir de estos conceptos se dice que los objetivos de la política dirigida a los indígenas debería de consistir en :

- 1 Impulsar el reconocimiento del derecho de los pueblos indios a la autodeterminación política en el marco de un nuevo federalismo que consagre su derecho a existir, como pueblos étnica y culturalmente diferentes, dentro de la indisoluble unidad de la nación mexicana.
- 2 Pugnar porque la reforma otorgue a los pueblos indígenas la autonomía necesaria para nombrar a sus autoridades conforme a sus usos y tradiciones ; garantice su acceso equitativo a la administración de justicia y reconozca su capacidad para ser sujetos activos de su propio desarrollo.
- 3 Incorporar al sistema jurídico mexicano las costumbres ancestrales de los pueblos indígenas
4. Fomentar la educación bilingüe-multicultural.

Los términos de autodeterminación política y nuevo federalismo no se mencionan en el resto del documento, ni se definen, y la "autonomía", se reduce al derecho de nombrar autoridades (reconocimiento de instituciones propias) y el reconocimiento de costumbres indígenas, elementos que ya están incluidos en el Convenio 169 de la OIT. En conclusión, este texto indica que el PRI concibe a la "autonomía" de una manera muy parecida a los Acuerdos de San Andrés.

En la Plataforma Electoral de este partido para las elecciones de 1997, el tema indígena ocupa un capítulo entero titulado "Ciudadanía plena, justicia y vida digna para los pueblos indígenas".²⁶ Ahí, se consideran los siguientes compromisos :

- Concertar con los pueblos indios de México una nueva alianza política basada en el pleno reconocimiento y la defensa irreductible de sus derechos humanos, étnicos y culturales.
- Fortalecer una patria mexicana plural y unida, que vive la pluralidad como una forma de convivencia humana en la que los pueblos indios encuentren justicia, equidad, plena realización de sus derechos, aspiraciones y potencialidades, y puedan aportar sus tradiciones, experiencias, usos y costumbres a la configuración de la identidad nacional mexicana y al fortalecimiento de nuestra soberanía.
- Asumir como una de las principales demandas de los pueblos indígenas su derecho a la libre determinación y un marco constitucional a la autonomía para decidir sus propias formas de convivencia y de organización social internas, manteniendo el Estado de Derecho y en el marco de la unidad y el carácter multiétnico y pluricultural de la nación mexicana.
- Apoyar el derecho de la propiedad de los indígenas sobre sus tierras, conforme a lo establecido en el artículo 27 constitucional y en la ley agraria.

Hay una gran diferencia entre el primer texto del PRI y la plataforma electoral ; en esta última, la demanda de autonomía se desdibuja aún más. No se da una definición explícita del término autonomía, y se entiende únicamente, como una forma de decidir sus formas de organización social "internas", dejando fuera cualquier referencia al autogobierno y al territorio. En estos dos textos, el PRI hace uso de los términos de autonomía, libre determinación, autogobierno y territorio sin darles

un significado concreto y sin ir más allá de un "reconocimiento discursivo" de la autonomía. En ambos textos, el PRI incluye términos y conceptos que fueron propuestos por la parte gubernamental e incluidos en los Acuerdos de San Andrés como entender a la autonomía como un "marco constitucional" que permita a los indígenas decidir sobre sus formas de "organización social internas".

A pesar de ello, esto podría aprovecharse en términos políticos para presionar al partido en favor de los pueblos indígenas y, además, ambos textos representan un importante avance frente a lo que proponía el PRI en su *Plataforma Electoral para las elecciones federales de 1994*, en donde se hacen planteamientos que no van más allá de la reglamentación del artículo 4º constitucional, del reconocimiento de lenguas y dialectos indígenas, del impulso a la autogestión comunitaria y de actividades productivas, o el fortalecimiento de la autonomía municipal y el desarrollo regional.

El problema más grave con los planteamientos del PRI, es que se han quedado en el discurso, ya que por ejemplo, a partir de que el gobierno firmó los Acuerdos de San Andrés, el PRI adoptó la misma línea y casi incorporó textualmente los Acuerdos de San Andrés a su plataforma política pero, en cuanto el gobierno presentó su *contrapropuesta los diputados y senadores de ese partido* siguieron la misma línea, no se puede esperar que defiendan los Acuerdos de San Andrés aunque hayan quedado incluidos en su plataforma electoral. (lo mismo ocurrió con las últimas "Observaciones" sobre la propuesta de COCOPA que presentó el gobierno en febrero de 1998).

La propuesta del Partido Acción Nacional sobre el asunto indígena incluida en la *Plataforma Electoral 1994-2000*, es de carácter asistencialista y por tanto poco innovadora. Contiene compromisos como los de "realizar inversiones en zonas indígenas para caminos rurales, servicios de salud, etc. Ello, a pesar de la recién iniciada rebelión zapatista. En la *Plataforma Electoral 1997-2000*, los compromisos observan un ligero cambio :

- El PAN se compromete a impulsar un programa de reformas constitucionales y legales a fin de satisfacer la demanda de los indígenas para preservar su identidad, cultura y derechos.
- Establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indios en el ámbito municipal.

²⁶ "Plataforma Electoral del Partido Revolucionario Institucional. 1997-2000", enero de 1997, p. 72-73.

- Impulsar un programa integral para los grupos indígenas en sus formas tradicionales de producción y comercialización de su producción agropecuaria.

Como se ve, el PAN concibe la cuestión indígena como un problema cultural y de marginación socioeconómica, cuya resolución depende del reconocimiento de su cultura y de la implementación de proyectos productivos. La postulada "nueva relación" entre el Estado y los indígenas no es tal, pues no se contemplan cambios al sistema federal, sino la verdadera aplicación del mismo, a pesar de que no de cabida a lo indígena.

Sin embargo, existe un documento elaborado por el senador Luis Felipe Bravo Mena, en el que se dice que el tema indígena forma parte de los asuntos que deben discutirse dentro de la reforma del Estado, que deben reconocerse los derechos colectivos siempre que no violen los derechos humanos, y que debiera realizarse una redistribución y remunicipalización con el objetivo de establecer cuotas de representación. Al parecer, esto es lo más avanzado que se ha expresado dentro del PAN al respecto.²⁷

El PAN ha manifestado en muy pocas ocasiones su postura acerca de los Acuerdos de San Andrés y las iniciativas de ley que se han presentado (fuera de lo que han manifestado los representantes de ese partido que integran la COCOPA); y cuando lo ha hecho, ha sido en forma muy general, como cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se manifestó oficialmente por el respeto a los Acuerdos de San Andrés, más no por la aprobación de la iniciativa de la COCOPA.²⁸

Sin embargo, existe un documento elaborado por la "Fundación Rafael Preciado Hernández" ligada al PAN, en el que se establecen las principales diferencias entre lo que se plantea en los Acuerdos de San Andrés y lo que se plantean como las propuestas del proyecto "PAN- Fundación Rafael Preciado Hernández".²⁹ (Muchos de los planteamientos que encontramos en la "propuesta"

²⁷ Luis Felipe Bravo Mena "Los indígenas : personas y pueblos" en Revista del Senado de la República, No. 2, vol. 2, enero-marzo de 1996, p. 19-26. Cuando escribe, el autor es presidente de la Comisión de la Pequeña y Mediana Industria del Senado.

²⁸ "Respeto absoluto a los acuerdos de San Andrés, exige la permanente", en El Financiero, 16 de enero de 1997.

²⁹ "Análisis de los Acuerdos entre el Gobierno Federal y el EZLN", en Bien Común y Gobierno, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., abril de 1996, p. 53-68.

de esta fundación los podemos encontrar en la propuesta de reforma constitucional que presentó el PAN en marzo de 1998).

Como conclusión general de dicho documento se sostiene que

1. Los conceptos fundamentales de ambas propuestas son diametralmente opuestos.
2. La FRPH reivindica el derecho de la persona, el ciudadano y el municipio, antes que la comunidad, la etnia y el territorio.

En la propuesta del "PAN- Fundación Rafael Preciado Hernández", no se reconoce a los pueblos indios como posibles sujetos de derecho, se rechaza cualquier medida que, desde su perspectiva, pueda generar algún tipo de diferenciación entre ciudadanos como asegurar la representación de indígenas en las instancias legislativas. Se reconoce el derecho a elegir autoridades locales a través de sus usos y costumbres "[...]siempre y cuando se haya aceptado en las Cartas Municipales[...]que no sean violatorios a los derechos individuales o al espíritu de la Constitución federal[. y]su aplicación no es irrestricta".

Las "cartas municipales", serían iniciativas de ley presentadas por los ayuntamientos y aprobadas o no por las legislaturas de los estados correspondientes. Este documento propone garantizar la autonomía de los pueblos indígenas mediante la "expansión de las facultades municipales", vía cartas municipales, remunicipalización y redistribución, pero sin que ello implique que los pueblos indios tengan funciones, facultades, órganos, jurisdicción, etc. ya que, según se argumenta, "se consideran equivocadas las medidas que en vez de reducir las desigualdades, las perpetúan, cristalizándolas en leyes de corte paternalista y corporativo".

En consecuencia se rechaza, además, el derecho de los pueblos indígenas a promover iniciativas de ley, que la elección del Ministerio Público recaiga en los ciudadanos, la creación de jurisdicciones "especiales para los pueblos indios", la creación de circunscripciones especiales y cuotas de representación proporcional para los pueblos indios.

El Partido del Trabajo, dedica un capítulo a "La cuestión indígena" y propone algo de lo más avanzado dentro de los partidos :

- La creación de un nuevo proyecto nacional que incluya a todos los mexicanos.

- Reformar la Constitución y leyes secundarias para incorporar en el marco jurídico mexicano los legítimos derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en particular su derecho a la libre determinación ejercida por medio de la autonomía en el marco del Estado nacional.
- Asignación de presupuesto para el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, con el derecho legal para ser administrados por ellos de acuerdo a sus necesidades y formas propias de organización
- El cumplimiento de los acuerdos de San Andrés.

Estas propuestas contrastan enormemente con las que tenía este partido para las elecciones de 1994, en las que se comprometía a "respetar y promover sus manifestaciones culturales e impulsar la restitución de tierras comunales o ejidales".³⁰ El PT ha manifestado su apoyo a la iniciativa de ley elaborada por la COCOPA, lo cuál es de gran valor para el futuro tanto de los Acuerdos como de la iniciativa de ley.³¹

Las propuestas del Partido Verde Ecologista de México para las elecciones de 1997, no representan ningún avance novedoso, no se refieren a la autonomía ni a la autodeterminación y, algunas de ellas, no son soluciones viables.³² Este partido se pronuncia por :

- Restituir los territorios de los que han sido despojados los diferentes pueblos indígenas.
- Intensificar la participación indígena en la formación de políticas, leyes y programas sobre ordenación de los recursos naturales a nivel nacional.
- Incluir los proyectos de los pueblos indígenas dentro del proyecto de desarrollo nacional desde una perspectiva ecologista. Tomar en cuenta los conocimientos generados por los pueblos autóctonos.

-----*

Pero ¿qué tanto entienden los partidos el proyecto del movimiento indígena y la demanda de autonomía ? En resumen, los partidos que conciben a la autonomía de una manera más cercana a

³⁰ "Plataforma Electoral 1994-2000 del Partido del Trabajo", e d. Cambio XXI, serie Manuales del Ciudadano, 1994, p. 18

³¹ "Ofrece el PT al EZLN apoyar la iniciativa indígena", en La Jornada, 2 de dic., 1996.

³² "Plataforma Electoral. 1997-2000", Partido Verde Ecologista de México, 86 p.p.

como es concebida por los pueblos indígenas son el PRT, el PT y el PRD. El PRI se refiere a la autonomía, pero ambiguamente, el PAN ni siquiera toma en cuenta esta demanda, lo mismo que el PVEM. Así que en consecuencia, poco se podría decir respecto a qué partidos tienen clara la relación de la autonomía con la reforma del Estado. De acuerdo a lo analizado anteriormente, únicamente el PRT y en segundo término el PT tienen clara esta relación.

Como se puede ver, el PRT es el partido cuyo proyecto político se acerca más a la demanda de autonomía de los indígenas, quizás ello explica el mayor acercamiento que tienen organizaciones indígenas con este partido. En términos cualitativos, el partido que tiene más relación con las organizaciones indígenas que reivindican la autonomía es el PRD, en buena medida por la relación de éste con el PRT, (particularmente en el estado de Guerrero), pero también porque a pesar de que no sostiene un proyecto político en el que se plasme fielmente la demanda autonómica, han sido otras razones las que han motivado este acercamiento como es el acompañamiento de los movimientos sociales opositores.

Claro que no podemos ignorar que es el PRI el que ha ganado consecutivamente las elecciones en las zonas indígenas del país y el que ha tenido más diputados y senadores indígenas, sin embargo, esto se debe en buena medida al grado de cooptación y control del voto indígena. Tampoco podemos olvidar que ha habido cambios significativos en los resultados electorales, que el PRI ya no obtiene triunfos electorales con tan amplio margen de diferencia, y que la fuerza de los partidos de oposición ha ido en ascenso.

El PRD sostiene una política de alianzas con el movimiento indígena, pero no contempla la cuestión indígena ni la demanda de autonomía como uno de los problemas principales en la transición democrática ni como un elemento relacionado con el proceso de reforma del Estado. La cuestión indígena y la autonomía no forman parte de las prioridades de este partido, y no son entendidas las razones por las que la autonomía generaría cambios a nivel nacional en aras de la democratización del país, reformulación del pacto federal y refundación de la nación, como vimos en el subcapítulo anterior.

El PRI identifica los puntos claves en la lucha indígena contemporánea como el derecho a la autodeterminación, la autonomía, el territorio, el autogobierno, pero los maneja de una forma en que

sus contenidos se desfiguran y pueden ser interpretados de mil maneras, eso es, como decíamos una ventaja si se tiene la fuerza política suficiente como movimiento indígena, como para tener una voz legítima que les de contenido públicamente, y que nadie pueda negar que se trata de sujetos políticos "autorizados" para ello.

De ahí la importancia de la unidad del movimiento indígena. No se trata de tener un modelo único de autonomía, pero sí de darle un contenido tan concreto que no quepa lugar a duda de que se le puede reconocer constitucionalmente ; que los conceptos no se manejen ambiguamente, como para darle el espacio suficiente al gobierno y a quienes no les interesa ni les conviene reconocer este derecho, de dejarlos sin contenido práctico (como ocurre en los Acuerdos de San Andrés) o darles un contenido diferente.

En general, los partidos no son hasta ahora interlocutores del movimiento indígena, no son siquiera representativos de la población indígena, ni reivindican cabalmente las demandas del mismo. No han entendido, o no le dan importancia ni viabilidad alguna al proyecto de nación que pueblos y organizaciones indígenas plantean bajo la demanda autonómica. Sin embargo, deben ser llamados a la reflexión, ya que dadas las condiciones actuales del sistema político mexicano, los partidos políticos juegan un papel esencial en las transformaciones nacionales.

En general, los partidos políticos no consideran más actores que a ellos mismos en el proceso de reforma del Estado y, por lo mismo, ésta ha sido reducida a una mera "reforma electoral" ; se ha excluido también al resto de la población, y ni siquiera han presentado hasta ahora, un proyecto que contemple verdaderos cambios a la estructura del Estado.

Por ejemplo, la descentralización que plantea el PRD como parte de la "profunda reforma del Estado", no es más que la idea de aplicar, ahora sí, el federalismo, pero no se propone, adecuar la división territorial a las condiciones reales del país. En el caso del PRI ni siquiera se contempla la posibilidad de que los ciudadanos accedan a puestos de representación política sin necesidad de pertenecer a un partido, pretendiendo con ello, mantener a los partidos políticos como el único espacio "legítimo" de acceso al poder. Así que, entre otros motivos, no podríamos esperar que el PRI apoye los Acuerdos de San Andrés.

Hay que agregar, que los temas que se incluyen en la agenda sobre la "reforma del Estado", han variado incluso con *diferencia* de meses y mucho han tenido que ver algunos hechos coyunturales, y el balance entre las fuerzas políticas del país.

Después del adelgazamiento del Estado que se inició en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) y su reafirmación en el siguiente sexenio con el aceleramiento de medidas como la apertura económica, la privatización de la banca, la *venta de paraestatales*, etc. la "reforma del Estado", fue el discurso adoptado frente a la crisis política que estalló en 1988; y su contenido, quedó limitado a reformas electorales que en los hechos terminaron *siendo pactadas únicamente* por el PRI y el PAN. Sin embargo, la "reforma del Estado" fue también identificada como la "modernización" del Estado, es decir, el adelgazamiento del mismo y su plena incorporación al mercado mundial.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, en enero de 1995, se abrió un espacio para resolver conflictos postelectorales y para intentar transformar al sistema político mexicano. Los dirigentes de los cuatro partidos políticos con representación en el Congreso firmaron el Acuerdo Político Nacional en presencia del presidente. En noviembre se acordó la instalación de 9 mesas con los siguientes temas: reforma electoral, fortalecimiento del poder legislativo, procuración e impartición de justicia, federalismo, reforma política del Distrito Federal, Derechos Indígenas, Comunicación Social, Participación ciudadana y Atención a problemas de coyuntura.

Debido a que se acercaban los comicios federales de 1997, el diálogo inició con las mesas sobre reforma electoral y reforma política del Distrito Federal. Pero en febrero de 1996, las negociaciones se suspendieron porque el PAN decidió salirse del diálogo debido a un conflicto postelectoral en Puebla. Hasta ahora, han sido pocos los pronunciamientos claros acerca del contenido que los partidos políticos consideran para la reforma del Estado, y no han vuelto a iniciarse las negociaciones.

Al parecer, que el tema de la autonomía y los derechos indígenas se incluyan en el debate sobre reforma del Estado, depende mucho del manejo que los partidos políticos puedan hacer del conflicto chiapaneco, hasta ahora, no ha habido un compromiso serio de ninguno de los partidos para incluir estos temas, y tampoco ha habido pronunciamientos en los que se reconozca la relación entre la autonomía y la reforma del Estado. Sin embargo, como hemos dicho, el PRD es el que ha respaldado ésta demanda, y que se ha pronunciado por el reconocimiento de los Acuerdos de San Andrés y la aprobación de la iniciativa de ley de la COCOPA

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, se ha dado especial énfasis a los elementos que nos permiten entender qué es la demanda de autonomía, cómo se ha ido conformando y sus implicaciones.

Vimos el marco histórico de la problemática étnica en América Latina y, a partir de ahí, la legislación y las políticas de que han sido objeto los pueblos indios. Señalamos que las diferencias socioculturales no jugaron un papel principal en la conformación de los Estados nacionales en América Latina. Aunque los grupos étnicos fueron actores en este proceso, se les negó la posibilidad de tener un lugar en la nueva estructura que adoptarían los países después de haber logrado su Independencia.

Las diferencias socioculturales fueron vistas como obstáculos para fortalecer la cohesión y unidad nacionales. Es decir, la diversidad étnica debía desaparecer para dar lugar a la unidad nacional, piedra angular en el proceso de conformación del Estado nacional. La unidad nacional y, por ende, la identidad nacional, se forjaron en buena medida a partir del rechazo a lo indígena. El México mestizo, por ejemplo, necesitaba urgentemente definirse a sí mismo y lo haría exaltando algunos elementos indígenas, a manera de "folklore" o "remembranza de antepasados ya extintos", y negando cualquier espacio o derecho que pudiera significar el reconocimiento real a dichas diferencias. Ya que, según el punto de vista prevaleciente, se detendría el avance del país hacia la modernidad tan anhelada por los grupos dominantes, y que les permitiría establecer la estructura que garantizaría su permanencia.

Como vimos, la homogeneidad social nunca se logró. Pero a pesar de ello, leyes, preceptos, políticas, instituciones y toda la estructura de los Estados nacionales correspondieron, y corresponden todavía, a sociedades homogéneas. Los grupos étnicos quedaron fuera de las Constituciones, de la división territorial, de los órganos de poder, planes y programas, - que no fueran para la integración - etc., lo cual derivó muchas veces en enfrentamientos violentos. La relación entre los pueblos indios y el Estado fue casi siempre desventajosa para los primeros.

Pero el precepto de la homogeneidad social que se imprimió al modelo de unidad nacional no sólo caracterizó al Estado nacional, sino también a la sociedad nacional. Todo lo que fuese indígena era sinónimo de atraso. El racismo impregnó las relaciones sociales, al extremo de que la cultura no mestiza era considerada contraria a la nación; es decir, se pensaba, y aún quedan pruebas de ello, que los pueblos indios no se concebían como mexicanos, nicaraguenses, guatemaltecos, etc.

Reseñamos también los avances, poco significativos, en cuanto al reconocimiento constitucional de los pueblos indios y sus derechos. Cuando más, se ha reconocido su existencia, pero sin que ello se refleje en la estructura del Estado. En la mayoría de los casos, estos avances han sido producto de situaciones coyunturales, durante las cuáles los gobiernos se han visto presionados desde el interior y principalmente desde el exterior.

Sin embargo, vimos que los recientes cambios constitucionales y en materia de derecho internacional (finales de los ochenta y principios de los noventa) propiciaron en cierta medida la apertura del debate alrededor de la problemática étnica y la participación de los directamente afectados. Además, los cambios teóricos en cuanto a la problemática étnico-nacional también contribuyeron a que se presentaran nuevas perspectivas de solución al problema.

El intercambio de experiencias en grupos de trabajo, organizaciones a distintos niveles, encuentros y reuniones a nivel nacional e internacional, permitió el enriquecimiento de las propuestas y la identificación de los obstáculos y problemas en los países de América Latina respecto a este tema. Esto permitió la construcción de una demanda política basada en sus prácticas cotidianas y en la búsqueda de una alternativa que les permitiera tener una *nueva relación con el Estado*: participar y ser parte del Estado nacional, sin perder sus características socioculturales (como lo exigían las políticas indigenistas), ejercer plenamente sus prácticas cotidianas, tener nuevos órganos de poder y nuevas relaciones políticas que permitan su desarrollo pleno y el ejercicio de todos sus derechos.

Es en este contexto que la cuestión étnico-nacional se ha ido redefiniendo, y la *lucha indígena actual* es causa y reflejo de ello. Encontramos tres puntos que caracterizan a la *lucha indígena actual*:

1. Se trata de grupos sociales contemporáneos con características socioculturales (instituciones sociales, económicas, culturales y políticas) que los identifican como pueblos, descendientes de la población que habitaba determinada región geográfica en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales.¹ Con características socioculturales distintas a las que posee la sociedad mestiza, pero que, sin embargo, incorporan el sentido de identidad nacional.

2. Estos pueblos no han encontrado un lugar adecuado dentro del Estado nacional y el modelo de desarrollo nacional; no se les ha reconocido su existencia en la medida en que no se les han reconocido sus derechos y no los han podido ejercer plenamente. Ello ha dado pie a que sean objeto de exclusión por parte de los grupos dominantes.

3. En este contexto surge una demanda que ha sido identificada por los estudiosos en la materia como autonomía, es decir, ejercer la capacidad de ser ellos mismos los que decidan su futuro y decidir sobre los asuntos que les competen directa o indirectamente. Ha sido expresada así por los pueblos indígenas de algunos países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá).

4. La lucha indígena se ha reflejado y al mismo tiempo ha tenido un importante respaldo en los avances que hasta ahora se han dado en el derecho internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en el sentido de que el marco jurídico internacional reconoce que la libre determinación es un derecho que todos los pueblos poseen y que la autonomía es una expresión de este.

5. Se ha reflejado también en un amplio proceso organizativo fincado en la conciencia étnica o en el sentido de pertenencia a uno u otro pueblo indígena. En algunos casos, han participado los pueblos indígenas como tales y en otros, a través de organizaciones.

La autonomía, demanda generada por grupos sociales contemporáneos, está todavía en debate y se presenta en países, pueblos y organizaciones indias con distintos niveles y de acuerdo a las condiciones particulares de cada uno.

¹ En base al artículo 1º del Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, como vimos en el segundo capítulo, *la autonomía tiene los siguientes elementos básicos o demandas específicas que articuladas constituyen su contenido jurídico-político :*

Autogobierno : decidir y participar en todos los asuntos que les afecten, practicar plenamente sus propias formas de gobierno y ejercer el poder político.

Transferencia de responsabilidades : transferencia de competencias, facultades y funciones administrativas, legislativas y políticas de los distintos niveles de gobierno a los entes autónomos.

Jurisdicción : administrar la justicia, aplicar el derecho propio de una población multiétnica o monoétnica. Es decir, una aplicación del derecho que refleje las particularidades culturales de los pueblos indios sin menoscabo de las particularidades y derechos de los no indios.

Territorio : entendido como el espacio concreto en el que puedan ejercer sus derechos. Se trata de un espacio con atribuciones sociopolíticas en el que puedan aplicar una jurisdicción propia y en el que puedan ejercer su autogobierno. Es un elemento en el que se concretiza la demanda autonómica, pero que no puede considerarse autonómico si no se relaciona con los elementos anteriores.

El territorio es un espacio de cohesión social, económica y política de comunidades, de municipios y/o de regiones al que, en cualquiera de esos niveles, se le reconocería personalidad jurídica, y a partir de la cuál se conformaría como parte del Estado nacional. En un territorio se ejercería una cierta jurisdicción y se establecería un autogobierno. Además, dentro de un territorio determinado, la población ejercería su capacidad de decidir sobre el usufructo de los recursos naturales que ahí se encuentren.

A partir de estos elementos, y aunque se trata de una propuesta indígena entre cuyos objetivos está el que sean reconocidas las diferencias socioculturales y los derechos que de ellas se desprenden, podemos decir que *los sujetos de la autonomía no son únicamente los pueblos indios o las etnias en general*. Se trata de una propuesta incluyente en la que se reconoce que el mejoramiento de las condiciones en que se encuentran los grupos étnicos pasa por la democratización de las sociedades nacionales.

Analizar algunos de los planteamientos de autonomía en América Latina, nos permitió señalar los cambios y vías alternativas que supone la autonomía. Como vimos, el caso de la Costa Atlántica de

Nicaragua es especialmente importante, porque además de ser el único país que ha reconocido el régimen autonómico, es una experiencia que da luz sobre los retos que la autonomía tiene y tendrá en el resto de América Latina. Siendo una región con características y problemáticas comunes, puede aprenderse de los errores y aciertos del régimen autonómico en Nicaragua.

La autonomía en Nicaragua surgió en el contexto de la revolución sandinista. En términos generales, se trata de una circunstancia similar a la que viven ahora los países latinoamericanos: un proceso, a distintos niveles, de democratización.

Pero además, un factor esencial en el proceso autonómico que nos permite entender porque se habla ahora de autonomía en América Latina, es que, según la experiencia nicaragüense, la autonomía es opuesta al régimen neoliberal.

La autonomía es opuesta al neoliberalismo porque :

- Mientras que en la autonomía se promueve la participación social en todos los ámbitos, y se busca que el Estado garantice condiciones equitativas en la distribución del poder y de la riqueza, etc., en el neoliberalismo se busca que el mercado sea el elemento que rija todos los ámbitos sociales. El Estado va desprendiéndose del deber de implementar políticas sociales y su objetivo es facilitar la inversión de empresas nacionales y extranjeras cuyos requisitos son precisamente tener cada vez menos compromisos con los trabajadores o pobladores.

- La plena democracia (social, económica, cultural y política) no es compatible con el modelo económico neoliberal y, por lo tanto, la autonomía no tiene, en este sistema, el espacio democrático que requiere. La autonomía es compatible con cualquier régimen que sea realmente democrático.²

- Los intereses de grupos, empresas, etc., que manejan el capital nacional y mundial en la actual etapa no son, hasta ahora, compatibles con la autonomía.³

² Por ejemplo, en el neoliberalismo no hay posibilidad alguna de detener la explotación indiscriminada de los recursos naturales y de que el aprovechamiento de los recursos se haga precisamente en beneficio de la población. El Convenio 169 es el único instrumento que existe al respecto, pero su alcance es limitado ya que, como se dice en el artículo 15, los pueblos tienen el derecho a "participar" en la utilización, administración, y conservación de los recursos, a ser consultados, y en su caso, indemnizados. Pero no se les reconoce el derecho a decidir al respecto.

- La territorialidad del régimen de autonomía, y en particular el control de los entes autónomos sobre la explotación de los recursos naturales sería un obstáculo para las empresas depredadoras, ya que tendrían que negociar directamente con la población afectada y no con gobiernos que siguen la política neoliberal.

- La autonomía es una herramienta que permitiría impulsar medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, ya que se trata de un proyecto a largo plazo que incidiría en la planeación, en la distribución de recursos y en su manejo, etc. Todo ello, frente a los paliativos que el neoliberalismo pone en marcha cada vez que hay una situación de extrema "emergencia" (en México, el Pronasol)

Como vimos, la lucha por la autonomía de los pueblos indios en México se ha expresado a través de figuras de gobierno y/o asociativas basadas en la tradición indígena, o a través de ciertas estructuras contemporáneas. También como la exigencia de democratización de los municipios o bajo formas de expresión más apegadas a sus rasgos étnicos, como es el caso de los yaquis en Sonora, quienes han mantenido una autonomía de facto en cuanto a su organización interna.

La lucha por la autonomía se ha dado en todos sus niveles : comunal, municipal y regional. Si bien son esfuerzos que modelan la demanda de autonomía según las particularidades de cada zona, es a partir de éstos, junto con la realización de foros en los distintos niveles (local, estatal, regional o nacional), que la demanda autonómica ha alcanzado una mayor claridad y consenso, y que continua construyéndose, sobre todo a partir del levantamiento zapatista.

El proceso que más ha incidido en la discusión de la demanda de autonomía ha sido el diálogo y la negociación entre el EZLN y el gobierno. Ahí se manifestaron todo tipo de organizaciones indígenas, sobre todo las que habían venido participando desde finales de los ochenta, y la sociedad civil no indígena. Además, de manera paralela, se avanzó en la construcción de la autonomía en los hechos, así como en la

³ Por ejemplo, la participación de la población en la elaboración de planes de desarrollo no es compatible con el interés de explotar tal o cuál recurso sin la necesidad de contemplar un programa en el que haya un equilibrio entre la explotación del recurso y los efectos que ello traga a la población y al medio ambiente, y que se trate efectivamente de un programa duradero sin que se genere un vínculo de dependencia con empresas o grupos externos a la región o pueblo.

elaboración de propuestas que permitieran su reconocimiento constitucional. En este sentido, el diálogo abrió el debate acerca de los contenidos de la autonomía y sus implicaciones.

En el último capítulo, hicimos un análisis de las propuestas que se han presentado con el objeto de reconocer los “derechos y cultura indígenas”. Examinamos en que medida esas propuestas suponen cambios constitucionales o institucionales, la necesidad de una nueva constitución y/o la necesidad de una reforma del Estado. Es decir, cómo es que la necesidad de establecer una nueva relación entre pueblos indígenas y Estado, la identificación de la autonomía como un medio para ello y como propuesta en la que se incluyen indígenas y no indígenas, supone la necesidad de una reforma del Estado, y cuáles de dichas propuestas así lo exponen.

Dentro de estas, identificamos tres grupos :

Propuestas amplias :

Postura del EZLN para la Plenaria Resolutiva de las Partes. Tema 1: “Derechos y Cultura Indígenas” ;

“Proyecto de decreto para la creación de las regiones autónomas” (ANIPA)

“Propuesta de la Comisión Técnica Legislativa del CNI”

“Propuesta general de los asesores del EZLN” (2º fase del Diálogo de San Andrés)

Propuestas Parciales :

“La nueva relación del Estado con los Pueblos Indígenas. Aspectos Constitucionales”

“La nueva relación del Estado con los Pueblos Indígenas. Aspectos Institucionales.”

(Propuestas presentadas por el Instituto Nacional Indigenista, desde la Primera fase del Diálogo)

Propuestas Limitadas :

“Acuerdos del Gobierno Federal y el EZLN sobre Derecho y Cultura Indígena”.

“Proyecto de iniciativa de ley sobre derechos y cultura indígena” (COCOPA)

“Observaciones del gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA”.

Las propuestas amplias, contemplan cambios y reformas constitucionales de profundidad. En ellas se incluyen los elementos que, articulados, conforman la *demanda autonómica*; y a partir de éstos, se verifica la necesidad de reformar el Estado nacional mexicano. Los dos últimos grupos de propuestas contemplan la *necesidad* de una reforma del Estado, pero sólo en el discurso. Dentro de las propuestas limitadas, se incluirían todas las que no incluyan todos los elementos de la autonomía y que, por lo tanto, planteen una reforma que no signifique verdaderos cambios.

Pero, ¿qué relación concreta hay entre la autonomía y la reforma del Estado? Veamos los puntos principales que se desprenden del análisis ya realizado.

La autonomía como ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos, es la única manera, hasta ahora, de hacer efectivo el reconocimiento de la composición pluricultural de los países. El reconocimiento constitucional de ésta, la elaboración de una ley reglamentaria o Estatuto, serían el primer paso de una profunda reforma del Estado. Es decir, la aceptación de reformas constitucionales amplias, en las que se le dé verdadero contenido a la autonomía, supone una reforma constitucional aún mayor que, para ser efectiva, se traduciría en un nuevo Constituyente y una nueva Constitución

Esto se debe a que los derechos que podrían ejercer indígenas y no indígenas, en el marco de la autonomía, responden a una lógica plural, no homogeneizadora, contraria a la caracterización de la sociedad nacional como homogénea, al reconocimiento del Estado como única fuente de derecho y, al reconocimiento de los actuales órganos del Estado como los únicos que pueden definir y ejercer el marco jurídico.

El reconocimiento constitucional de la autonomía y su ejercicio harían necesarios cambios democráticos que, a su vez, harían evidente la necesidad de una nueva Constitución en la que se establezca un nuevo proyecto de nación y una profunda reforma del Estado.⁴

De acuerdo a ello, la actual estructura del Estado cambiaría significativamente a mediano o largo plazo en los siguientes aspectos :

a) La unidad nacional tendría su fundamento en la heterogeneidad social y, por lo tanto, se vería fortalecida al reconocer las condiciones reales de las sociedades nacionales de América Latina.

b) Se establecería una nueva relación con los pueblos indios a través de cambios en la estructura del Estado.

c) Se caracterizaría al Estado nacional como Estado multiétnico.

d) La descentralización y la vinculación directa de la población con los órganos de poder harían del Estado un verdadero Estado democrático.

Así es que la autonomía ya es un tema principal en la reforma del Estado. El Diálogo de San Andrés ha dejado claro esto, así como también las experiencias de autonomía que están construyéndose. Por eso el tema de los pueblos indios ocupa un lugar muy importante en el proceso de reforma del Estado.

Hablar de autonomía significa hablar de un medio para cambiar la naturaleza del Estado, y supone un gran reto para la discusión sobre reforma del Estado, ya que ésta, al incluir el tema de la autonomía, no puede limitarse a una reforma electoral, no puede privilegiar la participación de los partidos políticos y, sobre todo, debe abarcar toda la estructura del Estado nacional.

En la reforma del Estado, deben participar todos los sectores, y deben definirse y abordarse muchos otros aspectos : su contenido debe ser global. Junto a los indígenas y su propuesta de autonomía, están las propuestas de un nuevo sindicalismo, de mayor participación en el ámbito de gobierno, de medios más democráticos para la elección de gobernantes, etc. : actores y propuestas que conjuntamente definirán el rumbo de la refundación de la nación.

⁴ De ahí la importancia del avance del ejercicio de la autonomía, o de las autonomías de facto, y el rechazo del Estado a estas experiencias.

La autonomía está construyéndose por la vía de los hechos, a pesar de la militarización, paramilitarización, etc. Pero de no reconocerse constitucionalmente y avanzar en los pasos siguientes hacia la refundación de la nación, las fricciones podrían aumentar. La autonomía sólo podrá ejercerse plenamente en un nuevo Estado, más democrático y multiétnico. Para llegar a ello, habrá que impulsar el debate sobre la nación que queremos, y generar las condiciones óptimas para que la refundación de nuestra nación sea un proceso fructífero y en donde la confrontación y los riesgos sean mínimos.

La reforma del Estado o la refundación de la nación deben seguir líneas básicas, para lo cuál deben presentarse, primero, distintas alternativas y, la autonomía es una de ellas. De lo contrario, probablemente la disyuntiva esté entre la desaparición de los Estados nacionales ante procesos como la globalización o el regionalismo o, el fortalecimiento de los mismos mediante la vía autoritaria; procesos en los que el "terreno común", - reproducción económica, mercado, etc.-, corresponde a un ámbito más amplio de lo que corresponde a los Estados nacionales, lo que va en detrimento de la soberanía de los Estados.

A nivel interno, los Estados, tendrían que conformarse desde la unidad de distintos conglomerados étnicos y en ese sentido reconocerse como Estados representativos y correspondientes a una realidad pluriétnica; Estados en los que, por tanto, podrían desarrollarse distintos pueblos (autodeterminarse). Un conjunto de pueblos (concepto que corresponde al ámbito jurídico-político del fenómeno étnico) que tendrían derecho a autodeterminarse dentro del ámbito de ese Estado nacional incluyente, cuya autodeterminación, a su vez, se ejercería desde el ámbito de la independencia política con respecto a otros Estados. Es en este tipo de Estado nación en el que la autonomía podría ser una figura jurídico-política que permita el efectivo reconocimiento de los derechos de los pueblos indios y la conformación de una nueva ciudadanía desde la esfera de los derechos individuales hasta la esfera de los derechos colectivos.

Para que el Estado nacional reconozca los derechos de los pueblos indígenas, será necesario contemplar las adecuaciones en el sentido en que las hemos señalado. El escenario "postnacional", podrá partir, en buena medida, de la reforma del Estado que se de en este ámbito e incluso podrá ser terreno fértil para la conformación de un Estado distinto al Estado-nación, en donde la autonomía seguramente podrá aportar también importantes elementos.

POSTSCRIPTUM

"En Acteal, Micaela oyó que gritaban : hay que acabar con la semilla".

Con la suspensión del diálogo y de las negociaciones en agosto de 1996 y ante el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés por parte del gobierno federal, el EZLN impulsó el proceso de construcción de la autonomía en los hechos.

Aunque en 1994 autoridades priistas de 26 ayuntamientos habían sido destituidas, en 1995 ya se habían establecido municipios "rebeldes" y en 1996 se habían declarado autónomos 19 municipios, fue durante 1997 y principios de 1998, que el proceso de construcción de la autonomía en los hechos se expresó públicamente como una afrenta para el gobierno por el incumplimiento de lo ya firmado y como muestra del avance de la autonomía en zonas incluso fuera del "área del conflicto".

El EZLN impulsó este proceso en conjunto con otras organizaciones. Por ejemplo, en febrero de 1997, comunidades de cuatro municipios formaron la región autónoma de "Tozotz Choj", con la participación de la Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo (COAO). En marzo, 66 comunidades de tres municipios constituyen el "Municipio chiapaneco en rebeldía : Tierra y Libertad" y, declaran : "nosotros, a los que nunca nos han tomado en cuenta, nos declaramos en municipio autónomo y por la libre determinación".⁵

⁵ *La Jornada*, 26 de febrero de 1997, y del 6 de marzo de 1997, p. 8.

En mayo del mismo año, 32 comunidades del municipio "Libertad de los pueblos mayas" demandan que se les reconozca legalmente como tal y que respeten la decisión que tomaron desde enero de 1995 cuando conformaron el concejo plural municipal.⁶

Es en el municipio de Chenalhó en que ocurre el primer suceso lamentable que hizo dolorosamente clara la estrategia implementada por el gobierno y el objetivo de ésta. El municipio autónomo de "San Pedro Chenalhó" fue creado en abril de 1996 por 33 comunidades que, mediante asamblea comunitaria, eligieron al presidente autónomo y a los integrantes del Concejo Autónomo de Polhó, cabecera municipal. En septiembre de 1997 el PRI local comenzó a realizar acciones en contra del Concejo Autónomo. La situación se agudizó debido a la presencia de aproximadamente 6000 desplazados, la mayoría bases de apoyo zapatistas e integrantes de organizaciones civiles que huyeron de sus comunidades por temor a los paramilitares. El 22 de diciembre del mismo año ocurrió la masacre perpetrada por uno de los grupos paramilitares existentes en el estado. Cuarenta y cinco indígenas fueron asesinados.

A partir de ahí, el ejército inició una escalada de desmantelamiento de los municipios autónomos con un ataque frontal; el gobierno ya no necesitó dar más argumentos que la "ilegalidad" del establecimiento de "autoridades paralelas".

El 10 de abril 1998, se anunció la constitución del municipio autónomo "Flores Magón". La noticia se difundió en todos los medios, principalmente en la televisión. El ejido Taniperlas fue declarado como cabecera municipal y se anunció que las autoridades serían nombradas respetando los usos y costumbres de las autoridades y contarían con un parlamento indígena. Dos días después sería desmantelado. El 15 de abril, las bases de apoyo zapatistas declararon que defenderían los 38 municipios autónomos que hasta entonces habían constituido. El municipio autónomo de "Nicolas Ruiz" fue el siguiente blanco y, bajo el mismo argumento, fue desmantelado en el mes de junio.

Esta situación refleja la intención del gobierno de minimizar el impacto político de cualquier acción emprendida por el EZLN, sobre todo en vista de las elecciones locales que se realizarán en octubre. Pero, además, evidencia su temor ante el avance en el establecimiento de regiones y municipios autónomos, que no sólo demuestran las aspiraciones autonómicas de los pobladores, sino que a pesar del incumplimiento

⁶ *Ibíd.*, 18 de mayo de 1997, p. 15

de los Acuerdos firmados y el carácter limitado de los mismos, muestran el contenido real de la autonomía y el carácter supracomunal de la misma.

Los indígenas chiapanecos han nombrado a sus autoridades de acuerdo a los usos y costumbres, elaborado sus propias leyes, establecido una demarcación territorial, han iniciado la gestión y resolución de distintos asuntos agrarios y judiciales, todo ello en un ámbito más allá de lo comunal. Los Acuerdos de San Andrés, el primer paso hacia el reconocimiento constitucional de la autonomía, están siendo rebasados por la realidad. El impulso de la autonomía en los hechos por parte del EZLN, es congruente con lo expresado en uno de sus comunicados, al caracterizar a los acuerdos como "acuerdos mínimos". Esto es precisamente lo que ha irritado al gobierno : pese a todo, el avance de la autonomía no se ha quedado en simples declaraciones.

El debate y la lucha por la autonomía continuarán por un buen tiempo habida cuenta de : a) las distintas propuestas de reforma constitucional enviadas al Congreso (propuesta del gobierno y del PAN) y, b) la continuación de los conflictos en zonas indígenas (por ejemplo, el Bosque en Chiapas, y el Charco en Guerrero).

ANEXO

PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.

<p style="text-align: center;">ANIPA (Negritas : elementos faltantes en las otras propuestas)</p>	<p style="text-align: center;">COCOPA (Negritas : eliminado o modificado por el gobierno)</p>	<p style="text-align: center;">Observaciones del Gobierno (20 de Dic. 1976) (Negritas : agregado o modificado por el gobierno)</p>
<p>ARTÍCULO 4º. Se reforma el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue :</p> <p>"La nación mexicana tiene una composición plurilétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas, como ejercicio de su derecho a la libre determinación, en los términos de la presente Constitución y la Ley de Autonomía correspondiente, con el objeto de fortalecer la unidad e integridad nacionales. Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El régimen de autonomía garantiza a los pueblos el derecho :</p> <p>"a) a proteger y promover la integridad y el desarrollo de sus territorios, tierras, idiomas, usos, costumbres, recursos naturales y patrimonio cultural ;</p> <p>"b) a que sus idiomas tengan uso y validez oficial en sus entidades autónomas, con el mismo valor social, administrativo y legal que el español ;</p> <p>"c) a que la mujer indígena participe, en plan de equidad e igualdad con el varón, en todos los niveles de gobierno y acciones de desarrollo ;</p> <p>"d) a participar en los diversos niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia ;</p> <p>"e) a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, mediante el reconocimiento y respeto a sus especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, asegurando los derechos humanos ;</p> <p>"f) al reconocimiento en el derecho positivo de las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos para aplicar</p>	<p>ARTÍCULO 4º.</p> <p>La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para :</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural ;</p> <p>II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres ; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado ;</p> <p>III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a</p>	<p>ARTÍCULO 4º.</p> <p>La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas a los cuáles, en términos de esta Constitución, se les reconoce el derecho a la libre determinación que se expresa en un marco de autonomía respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural. Dicho derecho les permitirá :</p> <p>I. Aplicar sus normas, usos y costumbres en la regulación y solución de conflictos internos entre sus miembros, representando, las garantías que establece esta Constitución y los derechos humanos, así como la dignidad e integridad de las mujeres. Las leyes locales preverán el reconocimiento a las instancias y procedimientos que utilicen para ello, y establecerán las normas para que sus juicios y resoluciones sean homologados por las autoridades jurisdiccionales del Estado ;</p> <p>II. Elegir a sus autoridades municipales y ejercer sus formas de gobierno interno.</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>justicia ;</p> <p>"g) a que los juicios y decisiones de las autoridades de los pueblos sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado ;</p> <p>"h) a la protección de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, mediante políticas sociales diseñadas por el Estado que apoyen el trabajo, el bienestar y la educación, especialmente de las mujeres, y la educación y salud de niños y jóvenes, en las zonas de aportación y atracción de jornaleros ;</p> <p>"i) a asegurar el desarrollo sustentable y el uso y disfrute de sus recursos naturales, y a recibir la indemnización y la justa compensación cuando la explotación de los recursos que realice el Estado ocasione cualquier daño que vulnere su reproducción como pueblos, así como a la rehabilitación de los territorios afectados ;</p> <p>"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 los 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 ;</p> <p>"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 ;</p> <p>"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 de y niveles de autonomía.</p> <p>"El derecho a la autonomía de los pueblos</p>	<p>sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad ;</p> <p>IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales ;</p> <p>V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación ;</p> <p>VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad, y</p> <p>VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.</p> <p>La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación. Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.</p> <p>El Estado impulsará también programas</p>	<p>siempre y cuando se garantice el respeto a los derechos políticos de todos los ciudadanos y la participación de las mujeres en condición de igualdad ;</p> <p>III. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus especificidades culturales ;</p> <p>IV. Acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras, respetando las formas, modalidades y limitaciones establecidas para la propiedad por esta Constitución y la leyes ;</p> <p>V. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y</p> <p>VI: Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación conforme a la ley.</p> <p>La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación. Las autoridades educativas competentes, tomando en cuenta la opinión de los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.</p> <p>El Estado impulsará también programas</p>
--	---	---

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>indígenas no menoscaba ni reduce ninguno de los derechos y obligaciones que, como mexicanos, corresponden a sus integrantes. Cualquier forma de discriminación hacia la cultura, las instituciones o las costumbres indígenas será tipificada como un delito penado por la ley. A fin de garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, el Estado creará, en consulta con los pueblos indígenas, un organismo público con amplias facultades legales y con competencia en todo el territorio nacional para coadyuvar a la definición de las políticas gubernamentales sobre la población indígena y autonomía, evaluar su aplicación, dar seguimiento y emitir recomendaciones públicas sobre la actuación de las instancias de la Administración Pública federal, de las entidades federativas, así como del Poder Judicial federal y estatal. La presidencia de este organismo y la mayoría de los integrantes de su dirección y consejo consultivo deberán ser miembros de los pueblos indígenas. Mediante los procedimientos definidos por la ley, los pueblos indígenas podrán revocar y solicitar la sustitución de los integrantes del cuerpo directivo."*</p> <p>*("En los artículos transitorios del decreto de reforma, se dejarían sin efecto las leyes que crearon el Instituto Nacional Indigenista y la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas.")</p>	<p>específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomará en cuenta sus práctica jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.</p> <p>El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuáles deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos. Las Constituciones y las leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.</p> <p>El varón y la mujer son iguales ante la ley...</p>	<p>específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes en el territorio nacional y, de acuerdo con la normas internacionales, en el extranjero. Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomará en cuenta sus práctica jurídica y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.</p> <p>Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuáles deberán ser diseñadas y operadas conceradamente con dichos pueblos. Las Constituciones y las leyes de los Estados, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.</p> <p>El varón y la mujer son iguales ante la ley...</p>
<p>ARTÍCULO 115. Se reforma el párrafo introductorio y el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional para quedar como sigue : "Art 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre y las regiones</p>	<p>ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán... I. Cada municipio... II. Los municipios... III. Los municipios con el concurso de los estados. . IV. Los municipios administrarán libremente .. V Los municipios...</p>	<p>ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán... I. Cada municipio... II. Los municipios... III. Los municipios con el concurso de los estados... IV. Los municipios administrarán libremente... V. Los municipios.</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>autónomas conforme a las bases siguientes:</p> <p>"I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. En aquellas porciones del territorio en las que se encuentran asentadas poblaciones indígenas, se establecerán, a demanda de la población vecindada en ellas, regiones autónomas como instancia territorial de gobierno, en los términos que establezca la presente Constitución."</p> <p>Se adiciona una fracción IX al artículo 115 de la Constitución Política en los siguientes términos:</p> <p>"IX. Las regiones autónomas tendrán personalidad jurídica como ente territorial y forma de organización política y administrativa, así como patrimonio propio. Los habitantes de las regiones autónomas podrán 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.</p> <p>"Las regiones autónomas podrán integrarse con la unión de municipios, comunidades o pueblos. Según la composición interna de su población, las regiones autónomas podrán ser pluriétnicas o monoétnicas.</p> <p>"Cada región autónoma tendrá un gobierno interno, cuya máxima autoridad será el gobierno regional, elegido democráticamente de acuerdo con los usos y costumbres de dichas regiones, en los términos que establezca la Ley de Autonomía. En el gobierno regional, deben estar representados todos los pueblos indios integrantes de la región y, en su caso, de acuerdo con el principio pluriétnico a que hace referencia el párrafo anterior, y sus presidentes podrán formar parte del gobierno regional respectivo, cuando así lo decida éste.</p> <p>"La administración y representación del gobierno de la región autónoma recaerá en un Ejecutivo de Gobierno, nombrado e integrado por el gobierno</p>	<p>En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.</p> <p>VI...VII...VIII...</p> <p>IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que aquellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y</p> <p>X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las</p>	<p>En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación estatal. Asimismo, las leyes locales establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.</p> <p>VI...VII...VIII...</p> <p>IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de esta Constitución.</p> <p>Las comunidades de los pueblos indígenas como entidades de interés público y los municipios con población mayoritariamente indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones, respetando siempre la división política administrativa en cada entidad federativa. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que aquellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar los recursos y, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y</p> <p>X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines, de carácter predominantemente indígena y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, se reconocerá a sus habitantes el</p>
---	---	--

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>regional de entre sus miembros. La Ley de Autonomía garantizará la organización autónoma, así como la coordinación de los municipios y las comunidades que sean parte de la respectiva región autónoma.</p> <p>"La propuesta para constituir regiones autónomas debe fundarse en la expresión de la voluntad mayoritaria de la población en la circunscripción territorial respectiva, a través de un plebiscito organizado según los usos y costumbres. El Congreso de la Unión conocerá el acuerdo de la población al constituirse en región autónoma y expedirá la resolución y los procedimientos para establecer estas regiones. Asimismo, determinará las competencias en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, judicial, y de manejo de recursos medio ambiente que se transferirán a los gobiernos regionales autónomos y, en todo caso, las regiones autónomas serán competentes para:</p> <p>"a) Reglamentar el uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, recursos naturales y medio ambiente.</p> <p>"b) Establecer y ejecutar los planes y programas de desarrollo económico, social, cultural y educativo de la región, así como elaborar, someter a consenso y ejecutar políticas públicas en su jurisdicción.</p> <p>"c) Coordinar la participación de las comunidades y pueblos para la selección, ratificación o remoción de sus docentes, tomando en cuenta criterios de desempeño profesional convenidos con las autoridades correspondientes.</p> <p>"d) Administrar los fondos autonómicos de compensación que por ley se asignarían para el desarrollo de las regiones autónomas, atendiendo a las necesidades de los municipios y comunidades de su jurisdicción.</p> <p>"e) Normar el ejercicio del gasto y los servicios públicos de la federación y de los estados en la región, además de los ingresos y egresos propios.</p>	<p>prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para el ejercicio pleno de este derecho.</p> <p>Las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.</p>	<p>derecho para elegir a sus autoridades o representantes internos, de acuerdo a sus prácticas políticas tradicionales, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional y el respeto a esta Constitución. La legislación local establecerá las bases y modalidades para el ejercicio pleno de este derecho. Las Constituciones y leyes locales establecerán los requisitos y procedimientos para constituir como municipios u órganos auxiliares de los mismos, a los pueblos indígenas o a sus comunidades, asentados dentro de los límites de cada Estado.</p>
---	--	--

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>y vigilar su debido cumplimiento.</p> <p>"f) Administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.</p> <p>"g) Conocer y, en su caso aprobar la designación de los jueces del fuero común con jurisdicción en las regiones.</p> <p>"h) Conocer y, en su caso aprobar las designaciones de los mandos de las policías preventiva con competencia en las regiones.</p> <p>"j) Reglamentar la aplicación de las disposiciones, legislativas en materia de procedimientos penales, civiles y administrativos aplicables en las regiones, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos.</p> <p>"Los gobiernos regionales autónomos constituidos podrán acceder gradualmente a las competencias que les correspondan, si así lo decidiera el Consejo Regional. Adicionalmente a las competencias propias de las regiones autónomas que establezcan la Constitución y la Ley de Autonomía, aquellas podrán acceder a otras competencias y funciones mediante convenios con el gobierno federal y los gobiernos de los respectivos estados de la federación.</p> <p>"Los municipios autónomos que sean parte de alguna región autónoma disfrutarán de todas las prerrogativas y facultades que establece el presente artículo de la Constitución Política y adicionalmente de las que establezca la Ley de Autonomía. Para el efecto de construir los municipios autónomos, cuando sea el caso, las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cuál debe basarse en la consulta a las poblaciones involucradas en ella. En todo caso, los municipios autónomos serán competentes para :</p> <p>"a) Elegir sus autoridades y ayuntamientos de acuerdo con su composición étnica, usos y costumbres.</p>		
---	--	--

PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.

<p>"b) Administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con la instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.</p> <p>"c) Coordinar sus políticas públicas, planes y programas con el gobierno de la respectiva región autónoma y con los de los demás municipios integrantes de la región.</p> <p>" Los agentes municipales y figuras afines de las localidades serán electos o, en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes.</p> <p>"En la legislación de los estados, se establecerán los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.</p> <p>"Las comunidades indígenas gozarán de personalidad jurídica como entidades de derecho público y podrán asociarse con otras comunidades de uno o varios municipios para coordinar sus acciones e impulsar planes y programas de desarrollo en materia económica, social, cultural, educativa y de manejo de recursos. En todo caso, las comunidades y pueblos que formen parte de alguna región autónoma serán competentes para :</p> <p>"a) Nombrar a sus gobiernos, autoridades y representantes, de acuerdo con sus usos y costumbres.</p> <p>"b) Promover sus formas propias de organización política, económica, social y cultural.</p> <p>"c) Administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.</p> <p>"d) Elaborar y aplicar planes y programas de uso, protección y defensa de sus territorios y tierras.</p> <p>"e) Decidir internamente sobre la preservación, distribución, uso y aprovechamiento de todos sus recursos.</p>		
--	--	--

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>"f) Participar, en coordinación con el gobierno regional respectivo, en la elaboración de los planes y programas educativos de las comunidades o pueblos, vigilar el cumplimiento de los mismos, así como asegurar que la educación intercultural se imparta en todos los niveles.</p> <p>"g) Fomentar la recuperación, el florecimiento y uso de sus propios idiomas en todos los ámbitos de la vida cultural, social, económica, política y administrativa.</p> <p>"h) Coordinar sus actividades con el gobierno de la región autónoma y con el del municipio respectivo, para impulsar el desarrollo y bienestar de su población, así como la defensa de sus recursos y su cultura, particularmente la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales, y el uso del ritual de los animales y plantas sagrados.</p> <p>"Las comunidades indígenas tendrán preferencia en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios.</p> <p>"En todo lo reservado como competencia de las regiones autónomas, serán aplicables las respectivas leyes federales y locales y, en su caso, los ordenamientos municipales."</p>		
<p>ARTÍCULO 73. Se adiciona una fracción XXIX-I al artículo 73 de la Constitución en los siguientes términos:</p> <p>"El Congreso tiene la facultad:</p> <p>"XXIX-I. Para conocer las propuestas de constituir regiones autónomas y expedir las leyes en la materia, de acuerdo con lo establecido en la fracción IX del artículo 115 constitucional."</p>	<p>ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad I... XXVII. XXVIII. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencia, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución:</p>	<p>ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad I... XXVII. XXVIII. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios con el objeto de lograr los fines previstas en los artículos 4º y 115 de esta Constitución, en materia indígena:</p>
<p>ARTÍCULO 53. Se reforma y adiciona el artículo 53 de la Constitución, para quedar como sigue:</p> <p>"En cada una de las entidades federativas, una o más regiones autónomas integrarán distritos</p>	<p>ARTÍCULO 53. La demarcación territorial... Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales</p>	<p>ARTÍCULO 53. La demarcación territorial... Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>electorales para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión. "Los distritos electorales correspondientes a las regiones autónomas integrarán una circunscripción electoral especial para la elección de diputados de representación proporcional al Congreso de la Unión."</p>	<p>plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación política en el ámbito nacional. Para la elección.</p>	<p>los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación política en el ámbito nacional. Para la elección.</p>
<p>ARTÍCULO 116. Se adiciona un cuarto párrafos la fracción II del artículo 116 de la Constitución en los siguientes términos: "Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados, la población de cada una de las regiones autónomas que hayan sido establecidas por el Congreso de la Unión, en los términos de la fracción IX del artículo 115 constitucional, tendrá derecho a elegir al menos un diputado por cada una de ellas, y a integrar una circunscripción territorial autónoma para la elección de representantes por el principio de representación proporcional que en su caso se haya establecido."</p>	<p>ARTÍCULO 116. El poder público de los estados.. I. II. El número de representantes... Los diputados de las legislaturas... En la legislación electoral... Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.</p>	<p>ARTÍCULO 116. El poder público de los estados... I. II. El número de representantes... Los diputados de las legislaturas... En la legislación electoral... Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, en la conformación de los distritos electorales uninominales, se tomará en cuenta la distribución geográfica de dichos pueblos.</p>
<p>ARTÍCULO 41. Se adiciona como cuarto párrafo (corriendo los demás) al artículo 41 de la Constitución, el texto siguiente: "Los pueblos indios podrán participar en los procesos municipales y estatales, bajo los procedimientos que determinen sus usos y costumbres y con fórmulas independientes de los partidos políticos, gozando de las mismas prerrogativas. La ley garantizará la efectiva participación de los pueblos indígenas en la organización, difusión y vigilancia de dichos procesos."</p>		
<p>ARTÍCULO 14º. Se adiciona el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política en los términos siguientes: "En los juicios de orden criminal, queda prohibido imponer, por simple analogía o aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata. Cuando se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deben</p>		

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales, dando preferencia a las sanciones distintas al encarcelamiento y que propicien su reintegración a la comunidad como mecanismo de readaptación. En los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte, se tomarán en consideración las normas y prácticas jurídicas de sus pueblos como fuente de derecho aplicable a los procedimientos y resoluciones."</p>		
<p>ARTÍCULO 18. Se adiciona el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución Política, en los términos siguientes: "Los gobiernos de la federación y de los estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Los miembros de los pueblos indígenas cumplirán sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio."</p>	<p>ARTÍCULO 18. Sólo por el delito que merezca. Los gobiernos... Los gobernadores... La Federación... Los reos de nacionalidad... Los indígenas podrán cumplir sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.</p>	<p>ARTÍCULO 18. Sólo por el delito que merezca. Los gobiernos... Los gobernadores... La Federación... Los reos de nacionalidad... Las leyes fijarán los casos en que la calidad indígena confiere el beneficio de cumplir las penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social; asimismo determinarán los casos, en que por la gravedad del delito, no gozarán de este beneficio.</p>
<p>ARTÍCULO 3º. Se adiciona un inciso d) a la fracción de este artículo en los siguientes términos: "II. El criterio que orientará esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. "Además: "a) Será democrático . "b) Será nacional... "c) Contribuirá a la mejor convivencia humana .. "d) Será pluricultural, en tanto promoverá en todos los mexicanos el conocimiento, respeto y fomento de las diversas culturas existentes en la nación, particularmente la cultura de los pueblos indígenas, y garantizará a éstos una educación intercultural"</p>		

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

	<p>ARTÍCULO 26. El Estado organizará. Los fines del proyecto... La ley facultará... La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 26. El Estado organizará... Los fines del proyecto .. La ley facultará... La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado promoverá su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.</p>
--	---	---

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p align="center">INI (Documentos citados)</p>	<p align="center">3º Fase del Diálogo (Documento citado)</p>	<p align="center">Propuesta de la Comisión Técnica Legislativa del CNI</p>
<p>ARTÍCULO 4º. "La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus Pueblos Indígenas. "Se reconoce la autonomía de los Pueblos Indígenas en el marco del Estado Nacional, con el objeto de garantizar el ejercicio de su derecho a la libre determinación, en los territorios que actualmente ocupan.</p> <p>Por tanto, se reconoce a dichos pueblos el derecho:</p> <p>"a) a ejercer sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica;</p> <p>"b) a practicar sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción;</p> <p>"c) a acceder de manera eficaz a la jurisdicción del Estado, respetando la pluriculturalidad;</p> <p>"d) a alcanzar un desarrollo sustentable y a la transferencia de recursos públicos que lo propicien;</p> <p>"e) a participar de manera colectiva en el uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquello cuyo dominio corresponda a la nación</p> <p>"f) a estar representados en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia;</p> <p>"g) a concertar con otras comunidades, de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de sus proyectos de desarrollo regional y, en general, para la promoción y defensa de sus intereses;</p>	<p>ARTÍCULO 4º. Se reforma el primer párrafo de este artículo para quedar como sigue:</p> <p>"La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, entendiéndose por pueblos a los grupos de población cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones, y que poseen conciencia de su identidad indígena (1). A los pueblos indígenas se les reconoce:</p> <p>a) el derecho al uso, promoción y desarrollo de sus lenguas y culturas, así como de sus costumbres y tradiciones, tanto políticas, como sociales, económicas, religiosas y culturales.</p> <p>b) el derecho a practicar, ejercer y desarrollar sus formas específicas de organización política, económica y social.</p> <p>c) el derecho a darse formas de gobierno propias y autónomas en las comunidades, municipios o regiones en las que estén asentados. Las elecciones de las autoridades que integren los gobiernos indígenas se efectuarán de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo.</p> <p>d) el derecho a la administración, uso y disfrute de los recursos naturales del suelo y del subsuelo en los territorios donde habitan, a través del órgano de gobierno o de administración que establezcan.</p> <p>e) el derecho a tener órganos jurisdiccionales encargados de resolver las cuestiones de carácter civil, penal, laboral</p>	<p>ARTÍCULO 4º. Se reforma y adiciona el párrafo primero para quedar como sigue:</p> <p>El Estado mexicano tiene una composición pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y garantizará el respeto y cumplimiento de sus derechos. Para los efectos de esta Constitución se consideran pueblos indígenas aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que conservan total o parcialmente sus propias instituciones sociales, económicas, jurídicas, culturales y políticas. La conciencia de su identidad indígena será un criterio a tomar en cuenta para que un pueblo sea considerado indígena. Se reconoce la autonomía de los Pueblos Indígenas como el ejercicio concreto de su derecho a la libre determinación, en los términos que ocupan en el marco del Estado Mexicano, y en los términos de la presente Constitución y la ley reglamentaria correspondiente. Por tanto, se reconoce a dichos pueblos el derecho a:</p> <p>a) decidir y ejercer sus formas específicas de organización política, jurídica, económica, social y cultural;</p> <p>b) designar libremente a sus autoridades comunitarias, municipales, y como pueblos y regiones indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias. Asimismo a garantizar su participación y presencia en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia, tanto en las entidades federativas como en la federación;</p> <p>c) que sus comunidades se asocien libremente con otras comunidades de su mismo pueblo o de otros para conformar municipios indígenas, y a</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>"h) a designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo ;</p> <p>"i) a promover y desarrollar sus culturas expresadas a través de sus lenguas, así como de sus conocimientos y tecnologías, sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas y religiosas. El Estado se obliga a garantizar a los pueblos indígenas el debido ejercicio de los derechos anunciados, para lo cual creará un organismo con amplias facultades normativas y con competencia en todo el territorio nacional para evaluar, dar seguimiento y en su caso, emitir recomendaciones públicas no vinculatorias respecto a la política que en materia indígena realicen las distintas instancias de la Administración pública federal, así como las entidades federativas y el Poder Judicial, federal y estatal". *</p> <p>*En los transitorios de esta reforma se consignaría la abrogación de la ley que creó al Instituto Nacional Indigenista y la del Decreto del Ejecutivo que creó la Comisión Nacional de desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas.</p>	<p>y agraria que no sean de la competencia federal o estatal.</p> <p>f) el derecho a darse normas jurídicas de aplicación interna en el ámbito de sus jurisdicciones, de acuerdo a sus tradiciones y costumbres jurídicas.</p> <p>g) el derecho, en los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, de que se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.</p> <p>h) el derecho a formular los planes, programas y proyectos de desarrollo de las comunidades, municipios y regiones donde habiten, y administrar los recursos aplicables.</p> <p>La mujer indígena participará en plano de igualdad con el varón en todo lo concerniente al gobierno y al desarrollo de los pueblos indígenas, y tendrá intervención prioritaria en los proyectos económicos, educativos y de salud que le sean específicos.</p> <p>Para el ejercicio de los derechos anteriores se reconoce la existencia de comunidades, municipios y regiones autónomas indígenas. Las regiones autónomas se crean con la unión de dos o más municipios o comunidades.</p> <p style="text-align: center;">(1) Convenio 169 de la OIT, artículo 1".</p>	<p>que varios de éstos se asocien entre sí a fin de coordinar sus acciones como pueblos y regiones indígenas, para optimizar sus recursos, para el impulso de sus proyectos de autodesarrollo regional y, en general, para la promoción y defensa de sus intereses ;</p> <p>d) recibir la transferencia de funciones, facultades y competencias, así como de los recursos correspondientes, para asegurar su gobierno y autodesarrollo en los diferentes ámbitos y niveles de autonomía ;</p> <p>e) ser consultados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, sobre cualquier acción pública o medida legislativa, administrativa o judicial que los afecte, a fin de asegurar la corresponsabilidad del gobierno y los pueblos en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de las acciones que tengan impacto sobre la vida de éstos ;</p> <p>f) ejercer y practicar sus sistemas normativos para la regulación y sanción de conflictos, mediante autoridades y procedimientos propios ;</p> <p>g) acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, mediante el reconocimiento y respeto a sus especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos ;</p> <p>h) promover, proteger y regular la integridad, desarrollo, administración, uso y disfrute de su biodiversidad recursos naturales, tierras y territorios, comprendiendo estos últimos la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera como base de su autodesarrollo sustentable ;</p> <p>i) promover en corresponsabilidad con el Estado el autodesarrollo sustentable y el acceso a los avances científicos y tecnológicos; a la transferencia de recursos públicos que lo propicien y a recibir la indemnización y la justa compensación cuando el aprovechamiento de los recursos que realice el Estado o particulares</p>
--	--	---

PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.

		<p>ocasionen cualquier daño que vulnere su reproducción como pueblos, así como la rehabilitación de los territorios afectados ;</p> <p>j) la promoción, administración, desarrollo y protección jurídica de su patrimonio cultural, conocimientos y tecnologías, tradiciones y costumbres políticas, sociales, económicas y religiosas ;</p> <p>k) al uso , recuperación y desarrollo de sus propios idiomas en todos los ámbitos de la vida cultural, social, económica, política, jurídica y administrativa del país. En México el uso de los idiomas indígenas tendrá el mismo rango, valor jurídico y social que el idioma español ;</p> <p>l) que la mujer indígena participe, en plan de equidad e igualdad con el varón, en todos los niveles de gobierno y acciones de autodesarrollo, bajo el principio de respeto a sus derechos específicos y su dignidad ;</p> <p>m) la protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, mediante política sociales diseñadas por el Estado con la participación de los directamente involucrados, que apoyen el trabajo, el bienestar, la educación y la salud en las zonas de aportación y atracción de migrantes ;</p> <p>n) fortalecer su identidad propia como un aporte valioso a la pluriculturalidad. El Estado establecerá mecanismos administrativos y judiciales que sancionen la discriminación.</p> <p>El Estado se obliga a garantizar a los pueblos indígenas el debido ejercicio de los derechos enunciados. Para este efecto se creará un organismo público, con participación decisoria de los propios pueblos indígenas, con amplias facultades legales y con competencia en todo el territorio nacional para coadyuvar a la definición de las políticas públicas de los pueblos indígenas así como, dar seguimiento, evaluar su aplicación y emitir recomendaciones públicas respecto a las acciones que en materia indígena realicen las</p>
--	--	---

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

		distintas instancias de la administración pública federal, de las entidades federativas, y de los municipios, así como de los poderes legislativo y judicial, en los niveles federal y estatal.
<p>Artículo 115 : "...los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre. Este, a su vez, tendrá en la comunidad la base de su organización política administrativa. Tratándose de la indígena, se representarán sus formas propias de organización social y política, y se les garantizará el acceso a la programación de recursos fiscales para la determinación de proyectos prioritarios para su desarrollo. Asimismo, se promoverá su participación creciente en la administración municipal. El municipio funcionará conforme a las bases siguientes: I.- ... II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Las comunidades que integran los pueblos indígenas que se encuentran asentados en los Municipios, gozarán de personalidad jurídica como entes públicos y tendrán acceso a recursos fiscales directos para la programación y operación de proyectos prioritarios para promover su desarrollo. Dichos proyectos podrán agrupar a una o varias comunidades, de uno o varios municipios. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y de buen gobierno y los</p>	<p>Artículo 115 : Se adiciona una fracción IX al artículo 115 constitucional en los siguientes términos : "IX. En los territorios de los pueblos indígenas a que se refiere el artículo cuarto de esta Constitución, se constituirán municipios autónomos indígenas, que se regirán de conformidad con las siguientes bases : "a) Además de las facultades a que se refieren las fracciones III y V de este artículo, tendrán a su cargo los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, así como la administración de los recursos naturales del suelo y del subsuelo, los servicios de salud y educación. "b) Los ayuntamientos serán integrados y electos de conformidad a las tradiciones del pueblos indígena donde se encuentre el municipio. "c) En los municipios autónomos indígenas se crearán tribunales con cuyo cargo estará la administración de justicia civil, penal, laboral y agraria. "d) Además de los ingresos a que se refiere la fracción IV, los municipios autónomos indígenas contarán con los que se deriven de los recursos fiscales provenientes de impuestos al trabajo y a las empresas que operen en su jurisdicción, los que provengan de la administración de sus recursos naturales, así como de otras contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto. "Cuando dos o más municipios autónomos indígenas lo consideren pertinente podrán crear una región autónoma indígena. Las</p>	<p>Artículo 115 : Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de sus organización política y administrativa, el Municipio Libre. Tratándose de los Pueblos Indígenas se reconoce la Autonomía Indígena en lo ámbitos que corresponda en los niveles comunal, municipal y regional de acuerdo a los principios establecidos en la presente Constitución y las de las entidades federativas. El municipio funcionará conforme a las bases siguientes : I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado. En aquellas porciones del territorio en que se encuentren asentados los pueblos indígenas, se establecerán formas de autogobierno indígena, en las modalidades establecidas en la presente Constitución y en las de las entidades federativas. Los presidentes municipales, regidores, síndicos de los ayuntamientos y agentes municipales, electos popularmente por elección directa...como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Para el caso de los pueblos indígenas, todos los funcionarios antes mencionados podrán ser nombrados, de acuerdo con sus normas y procedimientos internos. II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los pueblos indígenas y sus comunidades que se encuentren asentados en los municipios, gozarán de personalidad jurídica como entidades públicas y tendrán acceso a recursos fiscales directos para la programación y operación de proyectos para promover sus</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones respetando, en el caso de las comunidades indígenas su facultad de autogobierno interno en un marco de respeto a los derechos fundamentales y de la coordinación con la estructura municipal, estatal y federal. En todo caso, las comunidades podrán elaborar y aprobar su ley orgánica comunal y depositarla, para su registro, en la cabecera municipal. Para dirimir posibles controversias, las legislaturas locales regularán la creación de jurados.</p> <p>III.- Los municipios, con el concurso de las comunidades que lo integren y de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen la leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos :</p> <p>a) Agua potable y alcantarillado b)...</p> <p>i)...</p> <p>Tratándose de servicios públicos que las comunidades cubran con trabajo comunal, será retribuido como presupuesto en la parte proporcional a lo que gasta el municipio en esta materia.</p> <p>IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda. Internamente los municipios estarán obligados a distribuir los recursos de común acuerdo con las comunidades que lo integran.</p> <p>V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbanos municipales, rurales y comunitarios, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana otorgar</p>	<p>facultades del gobierno de las regiones autónomas, de los municipios autónomos y de las comunidades autónomas indígenas, se distribuirán de conformidad con el estatuto de creación de la región autónoma.</p> <p>"X. Derogada.</p>	<p>desarrollo. Dichos proyectos podrán agrupar a una o varias comunidades, de uno o varios municipios.</p> <p>Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones garantizando, en el caso de los pueblos indígenas, su facultad de autogobierno interno en un marco de respeto a los derechos fundamentales y de coordinación con la estructura municipal, estatal y federal. En todo caso, los pueblos indígenas podrán elaborar y aprobar su estatuto orgánico.</p> <p>III. Los municipios, con el concurso de las comunidades que lo integren, y de los Estatutos cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a sus cargo los siguientes servicios públicos : [del inciso "a" inciso "i", incluidos en el artículo vigente]</p> <p>Los servicios públicos que las comunidades cubran con trabajo comunal, serán retribuidos por el Estado como presupuesto en la parte proporcional a lo que gasta el municipio en esta materia.</p> <p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, y estarán obligados a distribuir sus recursos entre las comunidades que lo integran.</p> <p>V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbanos municipales, comunitarios y regionales, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y</p>
--	--	--

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>licencia y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. En este caso participarán las comunidades indígenas involucradas, por sí mismas o a través de la asociación con otras.</p> <p>VI.- Cuando dos o más zonas urbanas o rurales situadas en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar continuidad demográfica o cultural en el caso de los pueblos indígenas, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, y las comunidades involucradas en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichas zonas con apego a la ley federal en la materia.</p> <p>VII.- El Ejecutivo Federal...</p> <p>VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios. En los Municipios con población indígena, la ley garantizará la participación proporcional de sus comunidades en la integración de los ayuntamientos.</p> <p>NUEVA FRACCIÓN.</p> <p>IX.- La legislación estatal, con apego a los principios del federalismo consagrados en esta Constitución, determinará la descentralización competencial en favor de las comunidades indígenas, para que, en forma coordinada, participen en las funciones que realiza el municipio, sin que haya entre ambos autoridad o intermedio alguno".</p>		<p>permisos para construcciones; otorgar concesiones de radio y televisión a individuos, organizaciones sociales, o comunidades que la soliciten en el ámbito de sus influencia; elaborar el reglamento correspondiente; integrar los consejos de radio y televisión de acuerdo a la ley respectiva; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. En todos los casos participarán las comunidades y pueblos indígenas involucrados, por sí mismas o a través de la asociación con otros. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p> <p>VI. Cuando dos o más zonas urbanas o rurales situadas en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica o cultural en el caso de los pueblos indígenas, la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, y las comunidades involucradas en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichas zonas con apego a la ley federal en la materia.</p> <p>VII. El Ejecutivo Federal...</p> <p>VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. En los municipios con población indígena, la ley garantizará la participación proporcional de sus comunidades en la integración de los ayuntamientos.</p> <p>IX. Reconocida la autonomía de los pueblos indígenas, las comunidades, municipios y regiones, así como la asociación de éstos, serán competentes para:</p> <p>a) Promover sus formas propias de organización política, jurídica, económica, social y cultural.</p> <p>b) Nombrar a sus gobiernos, autoridades y</p>
--	--	---

**PROPUUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

		<p>representantes, de acuerdo con sus normas y procedimientos internos ;</p> <p>c) Administrar e impartir justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y el sistema normativo interno de dichos pueblos ;</p> <p>d) Establecer y ejecutar los planes y programas de autodesarrollo económico, social, cultural, político y educativo de la región, con la participación de sus comunidades, así como elaborar, someter a consenso y ejecutar políticas públicas en su jurisdicción.</p> <p>e) Coordinar entre sí sus políticas, planes y programas públicos ;</p> <p>f) Administrar los recursos que por Ley se asignarán para el autodesarrollo de los pueblos indígenas, atendiendo a las necesidades internas de su jurisdicción ;</p> <p>g) Normar el ejercicio del gasto y los servicios públicos de la federación y de los Estados en los pueblos indígenas, además de los ingresos y egresos propios, y vigilar su debido cumplimiento ;</p> <p>h) Elaborar y aplicar planes y programas de uso, aprovechamiento, protección y defensa de sus territorios, tierras, recursos naturales y biodiversidad. Los pueblos indígenas tendrán preferencia en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios, sitios sagrados y centros ceremoniales, así como el uso ritual de los animales y plantas sagradas ;</p> <p>i) Participar, en coordinación con otras instancias de gobierno, en planes y programas de salud pública, con la participación de las comunidades, propiciando el respeto y el fortalecimiento de la medicina y prácticas médicas de los pueblos indígenas ;</p> <p>j) Participar, en coordinación con otras instancias de gobierno, en la elaboración de los planes y programas educativos de las comunidades y</p>
--	--	---

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

		<p>pueblos, vigilar el cumplimiento de los mismos, así como asegurara que la educación intercultural se imparta en todos los niveles ;</p> <p>k) Fomentar la recuperación, el florecimiento y uso de sus propios idiomas en todos los ámbitos de la vida cultural, social, económica, política, administrativa y judicial ;</p> <p>Para el efecto de reconocer municipios que correspondan a las particularidades geográficas, históricas y culturales de los pueblos indígenas, las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cuál deberá basarse en la consulta a las poblaciones involucradas en ella. En la legislación de los Estados se establecerán los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada e las demarcaciones correspondientes. Los agentes municipales y figuras afines de las localidades serán electos o, en su caso, nombrados por las comunidades correspondientes.</p>
<p>ARTÍCULO 73. Sería conveniente pensar en un nuevo texto para la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional (que fue derogada) donde se establezca la concurrencia del gobierno federal, entidades y municipios para expedir leyes relativas a Pueblos Indígenas, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p>		<p>ARTÍCULO 73. Se adiciona nuevo texto para la fracción XXVIII (que fue derogada), para quedar como sigue : XXVIII. Para expedir leyes relativas a los derechos de los pueblos indígenas establecidos en la presente Constitución</p>
	<p>ARTÍCULO 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. Para establecer la demarcación territorial se tendrá en cuenta la ubicación territorial de los pueblos indígenas, a fin de que puedan elegirse diputados por esos pueblos y de que tengan garantizada una efectiva representación.</p>	<p>ARTÍCULO 53. La demarcación territorial de los 300 distritos uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para establecer la demarcación se tendrá en cuenta</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

	<p>La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo de población...</p>	<p>la ubicación territorial de los pueblos indígenas, a fin de que puedan elegirse diputados por esos pueblos y de que tengan garantizada una efectiva participación. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. Los distritos electorales correspondientes a los pueblos indígenas integrarán una circunscripción electoral indígena para la elección de diputados de representación proporcional al Congreso de la Unión. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.</p>
	<p>ARTÍCULO 116. Se adiciona un cuarto párrafo a la Fracción II de este artículo para quedar como sigue: Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los Estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales corresponderán a la distribución geográfica de éstos a fin de que puedan elegir y nombrar a sus diputados bajo sus propios mecanismos. Para la elección de representantes en las legislaturas locales por el principio de representación proporcional, se integrará una circunscripción territorial específica.</p>	
<p>ARTÍCULO 41. Hasta ahora, la falta de reconocimiento constitucional a las formas propias de organización social y política ha derivado en la imposición de un esquema de participación política homogéneo y pretendidamente nacional. Los partidos políticos han respondido a esta concepción que contradice a las prácticas de los pueblos indígenas en esta materia. Por ello, se propone que para asegurar el</p>		<p>ARTÍCULO 41. Se adiciona como cuarto párrafo, recorriendo los siguientes: Para asegurar una efectiva representación política de los pueblos indígenas en las instancias municipales, estatales y federales, éstos podrán realizar procesos de elección interna bajo procedimientos y mecanismos propios, sin la necesaria participación de los partidos políticos, gozando de las mismas prerrogativas. La ley garantizará la efectiva participación de los pueblos indígenas en la organización, difusión, realización y</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>reconocimiento a los derechos políticos de los pueblos indígenas se incluya como una adición al artículo 41 constitucional, como un cuarto párrafo que recorrería al resto, en el que se exprese: "los pueblos indígenas podrán participar en los procesos electorales municipales y estatales bajo procedimientos propios y fórmulas independientes de los partidos políticos y con sus mismas prerrogativas".</p>		<p>vigilancia de dichos procesos.</p>
<p>ARTÍCULO 14. De conformidad con el artículo 10 del Convenio 169, se sugiere una adición al tercer párrafo y otra al quinto en los siguientes términos: Tercer párrafo: "En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Cuando en dichos juicios se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales y deberán preferirse sanciones distintas del encarcelamiento".</p>	<p>ARTÍCULO 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida[...] En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Cuando en dichos juicios se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales y deberán preferirse sanciones distintas del encarcelamiento.*</p> <p>*Convenio 169 de la OIT, artículo 10.</p>	<p>ARTÍCULO 14. Se adiciona al tercer párrafo: En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Cuando en dichos juicios se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta las que contemplen sus sistemas normativos internos, así como sus características económicas, sociales y culturales. Adición de un quinto párrafo: Tratándose de los pueblos indígenas, al determinar el carácter y el grado de responsabilidad incurrida por alguno de sus miembros, deberá tomarse en cuenta su cultura, siempre que pueda apreciarse que no existió intención clara de violar la norma legal y que los actos impugnados son esenciales y guardan estrecha relación con la cohesión social de su pueblo. En estos casos, las autoridades judiciales, por sí o mediante representante, se trasladarán a la comunidad de origen del procesado para tomar la declaración de las autoridades indígenas.</p>
<p>ARTÍCULO 18. Se sugiere una adición al segundo párrafo en los siguientes términos: "Los gobiernos de la Federación y de los Estados, organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como</p>	<p>ARTÍCULO 18. [...]Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Los miembros de pueblos indígenas cumplirán sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio de modo que se propicie su</p>	<p>ARTÍCULO 18. Adición al segundo párrafo: Los gobiernos de la Federación y de los Estados, organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres cumplirán sus penas</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Los miembros de pueblos indígenas compurgarán sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social".</p>	<p>reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.</p>	<p>en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Los miembros de pueblos indígenas compurgarán sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social</p>
<p>ARTÍCULO 3º.- Se propone la adición del inciso D) a la fracción II : "d) Será pluricultural, por tanto, promoverá, para todos los mexicanos, el conocimiento, respeto y fomento de las diversas culturas que existen en la nación y, garantizará a los pueblos indígenas una educación bilingüe e intercultural".</p>	<p>ARTÍCULO 3º Se adiciona la fracción VII : VII.- En las comunidades, municipios regiones autónomas indígenas, la educación estará a cargo del Gobierno de éstas entidades y, además de los criterios y de la gratuidad señaladas en las fracciones anteriores, tendrá las siguientes características : a) Los planes y programas incluirán además de los contenidos nacionales, aquellos que se refieran a la historia, la cultura, lengua y costumbres del pueblo indígena donde se imparta. b) La organización y formulación de los planes y programas de estudio en la parte correspondiente a los contenidos mencionados en el inciso anterior, serán responsabilidad de los gobiernos de las comunidades, municipios y regiones autónomas indígenas.</p>	<p>ARTÍCULO 3º.- Se adiciona una fracción segunda (y el contenido actual del mismo se recorre). II. Reconocido el carácter pluricultural del Estado mexicano, la educación a impartirse, además de los contenidos nacionales tomará en cuenta aquellos que se refieran a las condiciones culturales, sociales, económicas y jurídicas específicas de los pueblos indígenas. Se adiciona a la fracción segunda actual un inciso d) "d) Será pluricultural, por tanto promoverá para todos los mexicanos el conocimiento, respeto y fomento de las diversas culturas existentes en la nación, particularmente la cultura de los pueblos indígenas, y garantizará a éstos una educación bilingüe e intercultural, en todos los niveles." Se adiciona a la fracción tercera actual un segundo párrafo : Tratándose de los pueblos y comunidades indígenas, la organización y formulación de los planes y programas de estudio serán responsabilidad de éstos, a través de sus instituciones propias, en coordinación con las autoridades educativas estatales y federales, en sus respectivas competencias. Se adiciona la fracción VII : VII. Las universidades y las demás instituciones...Las universidades y demás centros de investigación ubicadas en regiones donde habitan pueblos indígenas, impulsarán una</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

		<p>educación bilingüe y pluricultural, y establecerán la curricula que responda a los intereses de los pueblos indígenas. Las relaciones administrativas...</p> <p>Se adiciona un párrafo segundo a la actual fracción octava para quedar como sigue :</p> <p>En el caso de los pueblos indígenas, la asignación de los recursos financieros, materiales y humanos, deberán ser los necesarios para instrumentar y llevar a cabo las acciones educativas y culturales que determinen, mediante sus propias instituciones.</p>
<p>ARTÍCULO 5º. En virtud de constituir una práctica fundamental en la organización social de los pueblos indígenas y, de conformidad con el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país el 12 de mayo de 1934 se propone una adición al tercer párrafo: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo los trabajos comunales realizados por los miembros de una comunidad indígena y, el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123".</p>	<p>ARTÍCULO 5º. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123, y salvo los trabajos comunales realizados por los miembros de una comunidad indígena.</p>	<p>ARTÍCULO 5º. Adición al párrafo tercero para quedar como sigue : Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución sin su pleno consentimiento, salvo los trabajos comunales realizados por los miembros de pueblos indígenas y, el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.</p>
		<p>ARTÍCULO 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, lo mismo que la libertad de expresar verbalmente opiniones en radio, televisión, redes informáticas, o cualquier medio conocido o por conocerse y de difundir imágenes a través del cine, medios electrónicos, informáticos u otros. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la censura previa de coartar estas libertades que no tienen más límites que el respeto a la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito y la</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

		<p>preservación de la paz pública. Las cuestiones de moral pública no podrán suscitar prohibición alguna sino sólo la fijación de requisitos para la libre difusión de escritos, sonidos o imágenes y que éstos no causen ofensa a la autoestima o la dignidad de algún sector de la sociedad, en especial de los pueblos indígenas, las mujeres y los niños. Las leyes reglamentarias establecerán con claridad tanto las sanciones a las autoridades que por cualquier medio pretendan coartar la manifestación de ideas o la libertad de expresión y los límites y requisitos a que hace referencia este artículo.</p>
		<p>ARTÍCULO 7º. El derecho a la información será garantizado por el Estado. Las autoridades e instituciones gubernamentales están obligadas a proporcionar a periodistas y ciudadanos la información que les requieran sobre sus actividades de carácter público, siempre y cuando ésta información no afecte la seguridad pública o del Estado. Las leyes reglamentarias establecerán con claridad los casos en que esa seguridad pueda estar implicada y los plazos en que tal circunstancia desaparece. Los medios de comunicación de todo tipo realizan actividades que son de interés público y por ello tienen responsabilidades hacia la sociedad. Deben informar procurando apearse a la pluriculturalidad, la veracidad y objetividad, sin que ello coarte su libertad de opinión. Los ciudadanos tienen derecho a ejercer la réplica a toda información dada a conocer por algún medio de comunicación o difundida por alguna autoridad que los aluda o les cause daño de cualquier tipo. Ese derecho será respetado por los medios de comunicación y las autoridades y se ejercerá en los términos que establezcan las leyes reglamentarias. Todos los ciudadanos tienen iguales derechos para acceder a espacios en los medios de comunicación existentes y para crear los que consideren necesarios para difundir la</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

		<p>información que convenga a sus intereses. El Estado garantizará a los pueblos indígenas el pleno ejercicio de estos derechos. Los mecanismos para garantizar ese acceso, sin que afecte las características y libertad de los medios de comunicación, y apoyar la existencia de medios de comunicación de carácter social y político, se establecerán en las leyes reglamentarias.</p>
		<p>ARTÍCULO 11. Se adiciona un segundo párrafo: Tratándose de pueblos indígenas divididos por las fronteras nacionales, el Estado promoverá, en coordinación con los interesados, medidas apropiadas, incluyendo acuerdos internacionales, para garantizar el libre tránsito de sus miembros, y reconocerá los documentos migratorios que estos pueblos usen.</p>
<p>ARTÍCULO 20. Fracción VI. Para garantizar el reconocimiento a los sistemas normativos de resolución de conflicto se considera que la figura del jurado indígena correspondería a la naturaleza y procedimientos practicados por los pueblos indígenas. Por ello se propone la adición de un último párrafo a la fracción VI que diga:</p> <p>"Tratándose de pueblos indígenas, se establece el jurado indígena bajo sus normas y procedimientos tradicionales, siempre y cuando no se trate de delitos considerados graves y no afecten derechos fundamentales, en especial los de la mujer. Sus resoluciones tendrán el carácter de cosa juzgada en primera instancia y serán apelables en los tribunales ordinarios, en los plazos y bajo las modalidades que la ley establezca. En este caso, ningún miembro de un pueblo indígena puede invocar el orden jurídico nacional para eludir sus deberes para con su pueblo o para causarle algún perjuicio</p>	<p>ARTÍCULO 20. [Se adiciona una fracción X y la siguiente se recorre]</p> <p>X. Cuando el procesado pertenezca a algunos de los pueblos indígenas a que se refiere el artículo cuarto o hable alguna de las lenguas indígenas del país, además de las garantías señaladas en las fracciones anteriores, tendrá derecho a nombrar a un traductor de su confianza que comparezca y lo auxilie en todos los actos del proceso.</p>	<p>ARTÍCULO 20. Adición de un último párrafo a la fracción VI: Tratándose de pueblos indígenas, se reconocen sus autoridades propias para la regulación y sanción de conflictos internos, bajo sus normas y procedimientos tradicionales, siempre y cuando no se trate de delitos considerados graves y no afecten derechos fundamentales, en especial los de la mujer. Sus resoluciones tendrán el carácter de cosa juzgada en primera instancia y serán apelables en los tribunales ordinarios, en los plazos y bajo las modalidades que la ley establezca. En este caso, ningún miembro de un pueblo indígena puede invocar el orden jurídico nacional para eludir sus deberes para con su pueblo o para causarle algún perjuicio en asuntos de interés colectivo, salvo que se trate del supuesto de grave violación a sus derechos fundamentales.</p> <p>Adición de una nueva fracción X, recorriéndose las siguientes: X. Cuando el procesado pertenezca a algún pueblo indígena, además de las garantías señaladas en las fracciones anteriores, tendrá derecho a nombrar a un traductor de su confianza que comparezca y lo</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

<p>en asuntos de interés colectivo, salvo que se trate del supuesto de grave violación a sus derechos fundamentales".</p> <p>En virtud de la problemática cultural que se presenta a los procesados indígenas por el desconocimiento del español, se sugiere una adición como texto para la actual fracción X y que se recorra su contenido como fracción XI :</p> <p>"X. Cuando el procesado pertenezca a algún pueblo indígena, además de las garantías señaladas en las fracciones anteriores, tendrá derecho a nombrara a un traductor de su confianza que comparezca y lo auxilie en todos los actos del proceso".</p>		<p>auxilie en todos los actos del proceso ; y</p> <p>Adición de un segundo párrafo : En los pueblos indígenas, las autoridades judiciales, el ministerio público y los miembros de la policía judicial, serán nombradas a propuestas de las autoridades competentes, por los propios pueblos de conformidad con sus normas y procedimientos.</p> <p>Adición al quinto párrafo actual : La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, los Estados, los Municipios, los pueblos y comunidades indígenas, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.</p>
	<p>ARTÍCULO 21. [Se adiciona un segundo párrafo]</p> <p>En las comunidades, municipios y regiones autónomas indígenas, la autoridad judicial, el ministerio público y la policía judicial, serán nombrados de conformidad con las tradiciones propias del pueblos indígena correspondiente.</p> <p>[En el quinto párrafo : La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados, los Municipios...] y las comunidades, municipios y regiones autónomas indígenas, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.</p>	
		<p>ARTÍCULO 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto público respectivo, siempre que no constituya un delito o falta penados por la ley. Tratándose de los pueblos indígenas, deberá garantizarse el respeto, fortalecimiento de su armonía y coexistencia comunitarias.</p>
	<p>ARTÍCULO 25. [Adición al párrafo tercero :] Al desarrollo económico nacional</p>	<p>ARTÍCULO 25. Adición al párrafo tercero : Al desarrollo económico nacional concurrirán, con</p>

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

	<p>concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social, el sector privado y las comunidades, municipios y regiones autónomas indígenas, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.</p>	<p>responsabilidad social, el sector público, el sector social, el sector privado, así como las comunidades, municipios, pueblos y regiones indígenas, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.</p>
		<p>ARTÍCULO 26. Se adiciona un cuarto párrafo y el actual se recorre : De igual manera, la legislación correspondiente contemplará los mecanismo necesarios para que en los planes y programas de desarrollo sean tomadas en cuenta las necesidades reales y la cultura específica de los pueblos indígenas. En este marco deberán respetarse los planes comunales, municipales y regionales de autodesarrollo implementados por los propios pueblos indígenas. El Estado garantizará a los pueblos indígenas su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional canalizando los recursos económicos que les correspondan a través de fondos u otros instrumentos de planeación en los que participen decisoriamente.</p>
	<p>ARTÍCULO 27. [Adición al tercer párrafo] La Nación tendrá en todo tiempo el derecho[...].En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planeas y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la <i>pequeña propiedad agrícola</i> en</p>	<p>ARTÍCULO 27. Se deroga la fracción IV en su totalidad. Se reforma la fracción VII, párrafo segundo, para quedar como sigue : Se garantiza la integridad de los territorios, tierras, bosques, aguas y recursos renovables y no renovables de los pueblos indígenas, los cuáles serán inembargables, imprescriptibles e inalienables. El Estado restituirá tierras y territorios a los pueblos indígenas con base en sus títulos primordiales y cuando no los tengan se hará con base en el reconocimiento de las comunidades de hecho. El Estado establecerá procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos indígenas.</p>

PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.

	<p>explotación ; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables ;[...]Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.</p> <p>[Adición al sexto párrafo] Los recursos mencionados en los párrafos cuarto y quinto, que se encuentren en los territorios de las comunidades, municipios o regiones autónomas indígenas, sólo podrán concesionarse a éstas mismas entidades para que , por sí mismas o mediante convenios que celebren con organismos públicos o con particulares, los exploten, usen o aprovechen.</p> <p>[Adición al inciso I en su primer párrafo] I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, las sociedades mexicanas, los núcleos de población y las comunidades, municipios y regiones autónomas indígenas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas.</p> <p>[Adición al inciso IV en su primer párrafo] IV. Las sociedades mercantiles por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados.</p>	
--	---	--

PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.

	<p>[Adición al inciso VII en su segundo párrafo] La ley protegerá la integridad de las tierras propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales, indígenas y no indígenas, las cuales serán inalienables, imprescriptibles e inembargables. No podrán tampoco ser embargadas, ni enajenadas ni estarán sujetas a prescripción, las tierras que, bajo cualquier modalidad, sean propiedad de los pueblos indios constituidos en comunidades, municipios o regiones autónomas indígenas.</p> <p>[Sobre el párrafo cuarto de este inciso :] Se deroga.</p> <p>[Adición al quinto párrafo] Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario o comunero podrá tener en posesión más tierra que el equivalente al 5% del total de las tierras del ejido o comunidad. En todo caso, la posesión de un solo ejidatario o comunero deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.</p> <p>[Adición al sexto párrafo en su última parte] Las mujeres ejidatarias y comuneras tendrán los mismo derechos que los varones.</p> <p>[Adición al séptimo párrafo] La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidales y comunales indígenas y no indígenas, se hará con base en los títulos que posean.</p> <p>[Se adiciona un inciso X] X. Los núcleos de población que carezcan de tierras o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlas o porque legalmente hubieran sido enajenadas, serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes, conforme a las necesidades de su población, y al efecto se expropiará por</p>	
--	--	--

**PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
CUADRO COMPARATIVO.**

	<p>cuenta del gobierno federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.</p> <p>[Se modifica el inciso XVII]</p> <p>XVII. El Congreso de la Unión___expedirá la ley que establezca el procedimiento para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en la fracción XV de este artículo, y para que sean utilizadas en los actos de restitución y de dotación a que se refieren las fracciones VII y X de este artículo.</p> <p>[El segundo párrafo de este inciso:] Se deroga.</p> <p>[Se modifica el segundo párrafo del inciso XIX en su primera parte]</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones de dotación y restitución de tierras de núcleos ejidales y comunales, así como aquellas que por límites de terrenos ejidales[...]</p>	
		<p>ARTÍCULO 28. Agregar un quinto párrafo, recorriendo los siguientes : En el caso de los medios electrónicos de comunicación concesionados, con objeto de evitar monopolios informativos y económicos, el Estado garantizará el otorgamiento de concesiones, en lo referente a estos medios electrónicos, a individuos u organizaciones sociales con el objetivo de crear un espacio civil de comunicación que fortalezca la defensa de la soberanía desde el ámbito local. Se otorgará a los estados y municipios la facultad de otorgar concesiones en la materia, así como de recabar y usufructuar los impuestos que estas actividades generen, con el objeto de que el Estado amplíe y fortalezca la red de telecomunicaciones.</p>
	-	<p>ARTÍCULO 105. [Se adiciona un inciso h al inciso l]</p> <p>h) Una comunidad, un municipio o una región autónoma indígena y la Federación, un Estado, el Distrito Federal o un Municipio.</p>

BIBLIOGRAFÍA.

- Aguirre Beltrán, Gonzalo. "Una reflexión actual sobre la nación y el indigenismo", en *Repensar la nación: fronteras, etnias y soberanía*, CIESAS, Cuadernos de la Casa Chata, México, 1990, p. 71-74.
- Almeida, José. *Sismo étnico en el Ecuador*, ABYA-YALA, Ecuador, 1993.
- Alwyn, José "Nueva legislación indígena : avances hacia una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas de Chile", en *Anuario Indigenista*, vol. XXXII, 1993, p. 13.
- Armando Bartra, Moguel, Julio, et. al. *Los nuevos sujetos del desarrollo rural*. Serie, Cuadernos de desarrollo de base 2, ADN, México, 1991, 293 p.p.
- Asamblea de la Sociedad Civil, "Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas", Propuestas de Consenso, Guatemala, 13 de julio de 1994.
- Asamblea de la Sociedad Civil, "Reformas Constitucionales y Régimen Electoral", Documento de Consenso, Guatemala, 14 de Octubre de 1994.
- Asamblea de la Sociedad Civil, "Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática", Propuesta de Consenso, Tema sustantivo número cuatro, Guatemala, Septiembre de 1994.
- Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), "Iniciativa de Decreto para la creación de las Regiones Autónomas", en *Boletín de Antropología Americana*, No. 27, julio 1993, Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH). (Versión aprobada por la I y II ANIPA, celebradas respectivamente en la sede del Congreso de la Unión los días 10 y 11 de abril de 1995, y el Lomas de Bácum, Sonora, los días 27 y 28 de mayo de 1995.
- Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), "Proyecto de Decreto para la creación de las Regiones Autónomas", en *La Autonomía de los pueblos indios*, Grupo Parlamentario PRD, Poder Legislativo, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, julio de 1996, p. 155-169.
- Aquino, Aristarco, Díaz-Polanco, Héctor, Esteva, Gustavo, et al. "Diálogos de paz en San Andrés Sacamch'en, Chiapas. Señales para un largo camino", en *Ojarasca* No.46, dic-jun 1995-1996, p.4-25
- Barceló, Raquel. Portal, María Ana y Sánchez, Martha Judith, Coord. *Diversidad y Conflicto en América Latina. Organizaciones Indígenas y Políticas Estatales*, E d, UNAM, Plaza y Valdés, México, 1995, 251 p.p.
- Bartolomé, Miguel Alberto. "Movimientos etnopolíticos y autonomías", en *América Indígena*, No.1-2, Instituto Indigenista Interamericano, 1995, p.361-382.
- Benítez, Fernando ; Cordero Avendaño, Carmen ; Galeana, Patricia ; García Cantú, Gastón, et. al., *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, Archivo General de la Nación y F.C.E., México, 1996, 398 p.p.
- Bonfil B, Guillermo, et.al. *Indianidad y descolonización en América*, Nueva Imagen, México, 1979 ---, comp. *Utopía y Revolución*, Nueva Imagen, México, 1981, 439 p.p.
- Bruce Albert, "Los yanomamis en Brasil : nuevo gobierno, viejas semejanzas", en *Asuntos Indígenas*, núm. 2, IWGIA, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Dinamarca, abril/mayo/junio, 1995.
- Burguete, Araceli y Ruiz, Margarito, "Hacia la autonomía de los pueblos indios", en *Memoria Cemos*, No. 42, Mayo 1992, p. 35-41.

- Caudillo Félix, Alicia, "Discurso indio y debate democrático en América Latina", ponencia presentada en el XX Congreso de ALAS, México D.F, Octubre 1995
- Campbell, Howard, *Zapotec Renaissance. Ethnic politics and cultural revivalism in southern Mexico*, University of New Mexico Press, 1994, 327 p.p.
- Clavero, Bartolomé *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, edit. Siglo XXI, México, 1994.
- Comunidades Populares en Resistencia del Petén (CPR-Petén), Folleto Informativo, 1997.
- Congreso Nacional Indígena, "Propuesta de la Comisión Técnica Legislativa del CNI", ms., 6 de noviembre, 1996.
- Concejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas y Concejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena, *Alto Balsas: pueblos nahuas en la lucha por la autonomía, desarrollo y defensa de nuestra cultura y territorio*, México, 1996.
- Concejo Ejecutivo del Concejo General de las Regiones Autónomas Pluriétnicas de Chiapas "Regiones Autónomas Pluriétnicas. Una propuesta hacia la autonomía indígena", en *Boletín de Antropología Americana*, No. 27, julio 1993, IPGH.
- Cueva, Agustín, *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 15ª ed., México, 1994, 275 p.p.
- "Declaración del II Simposio Internacional sobre Autonomía", en *Memoria*, No. 38, CEMOS, Enero 1992, p. 60-61.
- Díaz, Floriberto, "Comunalidad: más allá de la democracia", *Ojarasca*, núm 13, octubre de 1992, p. 56.
- Díaz-Polanco, Héctor, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI, México, 1997, 243 p.p.
- , *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, UNAM, México, 1991, 248 p.p.
- , *Etnia, Nación y Política*, Juan Pablos Editor, México, 1987, 408 p.p.
- , *La cuestión étnico-nacional*, Fontamara, México, 1985, 166 p.p.
- , "Cuestión étnico-nacional y autonomía", en *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México*, Porrúa, México, 1990, p. 199-206.
- , "La autonomía de los pueblos indios en el diálogo entre el EZLN y el Gobierno Federal", en *Revista del Senado de la República*, enero - marzo, No. 2, Vol. 2, 1996, p. 104-115.
- , "La rebelión de los más pequeños. Los zapatistas y la autonomía", en *Boletín de Antropología Americana*, No. 26, diciembre 1991, p. 87-103.
- , "Las voces de la autonomía regional en México (1994-1995)", en *Boletín de Antropología Americana*, No. 27, Julio 1993, p. 133-145.
- , "Diez años de autonomía en Nicaragua. Una evaluación de sus dirigentes", en *Memoria*, núm 104, CEMOS, octubre de 1997.
- , comp., *Etnia y Nación en América Latina*, CNCA, Colecc. Claves de América Latina, México, 1991.
- , coord., *El fuego de la inobediencia. Autonomía y Rebelión india en el Obispado de Oaxaca*. Colecc. M. Othón de Mendizábal, CIESAS, México, 1992, 214 p.p.
- , y Gilberto López y Rivas, *Nicaragua: Autonomía y Revolución*, Juan Pablos Editor, México, 1986.
- , y Francisco Javier Guerrero, et.al., *Indigenismo, Modernización y Marginalidad una Revisión Crítica*, Juan Pablos Editor, México, 1979, 222 p.p.

- , y Consuelo Sánchez, "Cronología de los hechos históricos de la Costa Atlántica de Nicaragua", primera parte, en *Boletín de Antropología Americana*, No. 23, Julio 1991, p. 171-184.
- , y Consuelo Sánchez, "Cronología de los hechos históricos de la Costa Atlántica de Nicaragua", segunda parte, en *Boletín de Antropología Americana*, No. 24, Diciembre 1991, 151-177.
- , y Consuelo Sánchez, "Nicaragua y Dinamarca: dos experiencias de autonomía", en *Memoria Cemos*, No. 67, Junio 1994, p. 35
- Dietz, Gunter, "Zapatismo y movimientos étnico-regionales en México", en *Nueva Sociedad*, No. 140, p. 43
- Diski, Martin, "Campesinos e indios, nuevos sujetos históricos", en *Democracia emergente en Centroamérica*, UNAM, México, 1993, p. 65-84.
- Dunbar Ortiz, Roxanne, *La cuestión miskita en la Revolución Nicaragüense*, Ed. Línea, México, 1986, 196 p.p.
- Ethnic Groups and the Nation State. The case of the Atlantic Coast in Nicaragua*, Universidad de Estocolmo, Dpto. de Antropología Social, 1987, 193 p.p.
- EZLN. Documentos y Comunicados. 1º de enero/8 de agosto de 1994, Ediciones Era, México, 1994
- Figueroa, Alejandro, *Por la tierra y por los santos. Identidad y persistencia cultural entre Yaquis y Mayos*. CNCA, México, 1994, 414 p.p.
- Gómez, Magdalena, *Derechos Indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT*, Edit. INI, México, 1995, 128 p.p.
- González Casanova, Pablo y Roifman Rosenmann, Marcos, coord., *Democracia y Estado Multiétnico en América Latina*. E d. UNAM, México, 1996, 390 p.p.
- González Pérez, José Miguel, *Estado Nacional y Autonomía Regional en la Costa Atlántica*. Tesis de Licenciatura en Antropología Social, ENAH, 1995, Dir. Gilberto López y Rivas.
- Grammont, Hubert C. coord., *Neoliberalismo y Organización Social en el campo mexicano*. E d. UNAM y Plaza y Valdés, México, 1996, 486 p.p.
- Grobet, Lourdes, "Desencuentro de la polaridad", en *Ojarasca*, Junio, 1992, No. 9, p. 47-49.
- Instituto Indigenista Interamericano y CEMCA, *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*, México, 1988, III y CEMCA, 354 p.p.
- Instituto Nacional Indigenista, "La nueva relación del Estado con los Pueblos Indígenas. Aspectos Constitucionales", ms., 8 p.p., 1996.
- Instituto Nacional Indigenista, "La nueva relación del Estado con los Pueblos Indígenas. Aspectos institucionales", ms., 5 p.p., 1996.
- Jenkins Molieri, Jorge, *El desafío indígena en Nicaragua: el caso de los Miskitos*, ed. Katún, México, 1986, 301 p.p.
- "La autonomía como nueva relación entre los pueblos indios y la sociedad nacional" (Documento de 13 organizaciones), octubre, 1994, en *Boletín de Antropología Americana*, No. 27, julio 1993, IPGH
- Lemoine, Maurice "La autonomía perdida de los miskitos", en *Le monde diplomatique*, (suplemento de *La Jornada*) septiembre - octubre de 1997, p. 6-7.
- López y Rivas, Gilberto, "El derecho a la autodeterminación de los pueblos y naciones", en *Memoria* No. 78, CEMOS, Junio 1995, p.32-38.

- Mejía Piñeros, M. y Sarmiento Sergio, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Siglo XXI, México, 1987, 220 p.p.
- Melgar Bao, Ricardo, "Chiapas es Indoamérica", en *Memoria*, No. 65, CENOS, Abril 1994, p.22
- Mires, Fernando, *El discurso de la indianidad. La cuestión indígena en América Latina*, Departamento Ecuménico de Investigaciones, Costa Rica, 1991, 167 p.p.
- Moguel Julio, et.al, *Autonomía y Nuevos Sujetos Sociales*, Siglo XXI, México, 1992, 281 p.p.
- Nahuel, Jorge, (Coordinación de Organizaciones Mapuches), "El Estado amenaza despojar a los mapuches de su territorio histórico" en *Asuntos Indígenas*, núm. 3, jul/ago/sept, 1995.
- OIT: Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107) Informe VI (1), 75° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1988 (Ginebra), p. 15.
- OIT: Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107) Informe IV (2A), 75° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 (Ginebra), p. 3-4.
- OEA, "Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas", sept. 1995, *América Indígena*, vol. LVI, núm. 3-4, jul. Dic. 1996, p. 19-31.
- Olavaría, María Eugenia, *Símbolos del destierro*. E d. UAM, serie, Iztapalapa: Texto y Contexto, México, 1992, 212 p.p.
- ONU, "Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas", Abril, 1994, en *América Indígena*, vol. LV1, núm. 3-4, Jul. Dic. 1996, p. 7-18.
- Ortega Hegg, Manuel, "Autonomía regional y neoliberalismo en Nicaragua", en *Boletín de Antropología Americana*, No. 25, Julio 1992, p. 179-194.
- Payeras, Mario, "Los pueblos indígenas y la revolución guatemalteca", Magna Terra editores, agosto de 1997, Guatemala, 155 p.p.
- Radilla, Andrea, "Los retos de la autonomía. El caso de la Coalición de ejidos cafetaleros de la costa grande de Guerrero", ponencia presentada en el XX Congreso de ALAS, México D.F., octubre 1995.
- Rivera, Fredy, *Indios, Imaginario nacional y político en el Ecuador*. Tesis de Maestría, FLACSO, 1994.
- Sánchez B., Esther. Comp. y editor, *Antropología Jurídica. Normas Formales: Costumbres legales en Colombia*. VI Congreso Nacional de Antropología. Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, y Sociedad Antropológica de Colombia. (Memorias del Simposio de Antropología Jurídica, Normas Formales-Costumbres Legales), Colombia, 1992, 163 p.p.
- Sánchez, Consuelo, "Las demandas indígenas en América Latina y el derecho internacional", en *Boletín de Antropología Americana*, No. 26, dic, 1992, p. 124.
- , "Elementos conceptuales acerca de la cuestión étnica nacional" segunda parte, en *Boletín de Antropología Americana*, No. 16, Diciembre 1987, p.85-111.
- Sierra, Ma. Teresa y Victoria Chenaut, coords, *Pueblos Indígenas ante el derecho*, CIESAS, México, 1995, 370 p.p.
- Sosa, Raquel, *Elementos para una teoría de la problemática nacional en América Latina*, Tesis de Maestría, FCP y S, UNAM.
- Spicer, Edward, *Los yaquis. Historia de una cultura.*, UNAM, México, 1994, 491 p.p.

Stavenhagen, Rodolfo, *Entre la ley y la costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, III-IIDH, México, 1990.

----, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. COLMEX, México, 1988.

Torres Galarza, Ramón, comp y editor, *Derecho de los Pueblos Indígenas. Situación Jurídica y Políticas de Estado*. R. T. Galarza, CONAIE, Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), y ABYA-YALA, Ecuador, ¿1996?, 196 p.p.

UNRG-Gobierno de Guatemala, "Acuerdos Firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), México, D.F. 31 de marzo de 1995. Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas", en *América Indígena*, Vol. LVI, núm. 3-4, julio diciembre 1996, p. 155-174.

Villoro, Luis, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía" en revista *Nexos*, Mayo, 1994

Zapote C. Enrique. *Derechos Indígenas, Autonomía, gobiernos tradicionales, prácticas jurídicas, usos y costumbres*. INI, 1996 (Recopilación de artículos de la revista *América Indígena de 1942 a 1995*)

Zapote C. Enrique. *Hemerografía sobre Autonomía Indígena*. INI, 1989-1995.

Zermeno, Sergio, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, UNAM, México, 1996, 241 p.p.

----, "¿La región contra el Estado?. Un piso social para los mexicanos", *Revista del Senado de la República*, ene-Mzo, 1996, No. 2, Vol. 2, p. 93-103

----, "Zapatismo región y nación" en *Nueva Sociedad*, No. 140, p. 51-57.

Documentos:

"Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", publicada en el *Diario Oficial*, 11 de marzo de 1995, p. 2-4.

"Agenda formato y reglas de procedimiento del Protocolo de bases para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad entre el Gobierno Federal y el EZLN", San Andrés, 11 de septiembre de 1995, edición presentada por el Senado de la República, representado en la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), Sen. Fernando Ortíz Arana, pdte. de la Gran Comisión del Senado de la República en ese año.

"Mesa 1: Derechos y Cultura Indígena. Primera Plenaria Resolutiva. Instructivo", ms., San Andrés, 10 de enero, 1996.

"Postura del EZLN para la Plenaria Resolutiva de las Partes. Tema 1 : Derechos y Cultura Indígena", ms., San Andrés, 10 de enero, 1996.

CONAI y COCOPA, "Resultados alcanzados por el gobierno federal y el EZLN en la primera parte de la plenaria resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena", 18 de enero, 1996.

EZLN-Gobierno federal, "Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y discusión nacional" (Doc. 1.), ms., San Andrés, 16 de enero, 1996, 9 p.p.

EZLN-Gobierno federal, "Propuestas Conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento" (Doc. 2), ms., San Andrés, 18 de enero, 1996, 12 p.p.

EZLN-Gobierno de Chiapas-Gobierno federal, "Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento" (Doc. 3.1), ms., San Andrés, 17 enero, 1996, 7 p.p.

EZLN-Gobierno de Chiapas-Gobierno federal, "Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del estado y federal y el EZLN" (Doc. 3.2), ms., San Andrés, 17 enero, 1996, p. 8-14

EZLN, "El Diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígena. Punto y Seguido", ms., San Andrés, Febrero, 1996

EZLN, "Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. México", ms., San Andrés, febrero de 1996

Foro Nacional Indígena. Documento Final", celebrado del 3 al 9 de enero de 1996, en Ce-Acatl, No. doble especial, 76-77, del 25 de enero de 1996

Democracia y Justicia, primera fase, del 21 al 25 de marzo de 1996, Ce-Acatl. (Mesa II)

Democracia y Justicia segunda fase, del 19 al 25 de abril, 1996, Publicaciones Ce-Acatl (Mesa II)

[Los documentos que conforman los Acuerdos de San Andrés pueden encontrarse en una compilación faximilada presentada por el INI, y en distintas publicaciones en las que se incluyen copias fieles de los documentos, por ejemplo :

Convergencia Socialista, Año 1, núm. 1, julio / agosto de 1997.

América Indígena, Vol. LVI, núm. 3-4, julio diciembre, Instituto Indigenista Interamericano, 1996.]

Partidos Políticos :

"Acuerdo suscrito por los Coordinadores de los grupos parlamentarios que concurren al Congreso de la Unión en el que se establecen los procedimientos del Diálogo Político Nacional para la Reforma Democrática del Estado", en *Revista del Senado de la República*, ene-mzo, 1996, No. 2, Vol. 2.

Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados, "Los ochenta y cuatro puntos para la transformación democrática del país, elaborado por el, Marzo, 1996.

Grupo Parlamentario, Partido de la Revolución Democrática *La autonomía de los pueblos indios.*, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1996. 169 p.p.

Fundación Rafael Preciado Hernández, "Análisis de los Acuerdos entre el Gobierno Federal y el EZLN", en *Bien Común y Gobierno*, México, abril 1996, p. 53-68.

PRT, "Autonomía de los pueblos indios : un proyecto revolucionario", Resolución del VIII Congreso Nacional del PRT, julio 1996.

PRI, "Proyecto político del Partido Revolucionario Institucional para el desarrollo de los pueblos indígenas", Comisión Nacional de Causas Regionales, Subcomisión de Causas Indígenas, septiembre, 1996.

PRD, *Documentos Básicos Tomo I. Declaración de Principios y Programa de la Revolución Democrática. (1993)*, Comité Ejecutivo Nacional, 1995, 165 p.p.

Plataformas Electorales 1997-2000 del PT, PRI, PRD, PVEM, PAN.