

|  |           |
|--|-----------|
| <b>IV. EL FUNDAMENTO CULTURAL DEL DERECHO<br/>INDÍGENA: LA AUTONOMÍA TERRITORIAL . . . . .</b> | <b>37</b> |
| Introducción . . . . .   | 37        |
| Los procesos autonómicos . . . . .   | 39        |
| Región autónoma de la zona norte . . . . .   | 39        |
| Región autónoma de la Frontera . . . . .   | 40        |
| Región autónoma de Los Altos . . . . .   | 41        |
| Región autónoma de la Selva . . . . .  | 42        |
| Región autónoma del Soconusco . . . . .  | 42        |
| El derecho indígena autónomo: la otra legalidad . . . . .                                      | 43        |
| Un proyecto indígena de reforma constitucional:<br>las autonomías regionales . . . . .         | 45        |

# *IV. El fundamento cultural del derecho indígena: la autonomía territorial*

---

## INTRODUCCIÓN

---

El sistema de gobierno federal no ha podido integrar como miembros libres y soberanos, es decir, autónomos, a los territorios y poblaciones de los 60 pueblos indígenas de México. Los excluidos luchan ahora por el reconocimiento de su derecho cultural matriz: la libre autodeterminación. Fue necesario pasar por la vergüenza histórica de ver a los más pobres, a los explotados, a los pueblos indígenas, una vez más, levantarse en armas para que tomáramos conciencia de su situación y demandas. Ante la falta de una verdadera voluntad política gubernamental para satisfacer *la demanda de demandas* indígenas, que es la autonomía, algunos pueblos indígenas de Chiapas iniciaron un proceso autonómico de sus territorios. El proceso implicó, de hecho, la confirmación y recuperación de tierras, ya que en Chiapas, la Reforma Agraria posrevolucionaria fue, y es, un proceso rezagado.<sup>97</sup>

En la actualidad, el 25 por ciento del rezago agrario nacional corresponde a Chiapas; es decir, tres mil de los 10 600 expedientes en manos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Dicho rezago implica no sólo la falta de entrega material de la tierra, sino también el retraso en la entrega de los títulos o certificaciones agrarias. Sólo 151 de los 2 072 ejidos y comunidades de Chiapas están regularizados. Lo que significa que sólo el 6 por ciento de ejidatarios (14 476) tiene sus títulos, de un total de 248 531 ejidatarios o comuneros en el estado.<sup>98</sup>

<sup>97</sup> Jan de Vos, *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*, Ciesas/INI, México, 1995, p. 192.

<sup>98</sup> Reyna Moguel Viveros y Manuel Parra Vázquez, "El problema agrario en Chiapas: nudo gordiano para el Procede", en "La Jornada del Campo", suplemento de *La Jornada*, México, 27 de junio de 1995, pp. 4-5.

A raíz del levantamiento armado zapatista en Chiapas del primero de enero de 1994, surge el movimiento organizado que, sustancialmente, persigue los mismos fines que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, pero por la vía pácifica.<sup>99</sup> El 13 de enero se crea el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas de Chiapas (CEOIC), con casi 300 organizaciones. Dicho consejo se pronunció por

la constitución de un régimen especial para los pueblos indígenas, no sin antes apelar al sagrado derecho del pueblo a elegir y remover en todo momento a sus representantes. Planteaba, como un aspecto imprescindible, la destitución de varios presidentes municipales, quienes debían ser sustituidos por concejos de ciudadanos elegidos democráticamente en las colonias, barrios, ejidos y comunidades.

La organización no pudo, desafortunadamente, sobrevivir mucho tiempo. El sector simpatizante del candidato a la gubernatura por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se adhirió a su campaña, y el resto continuó al frente de las demandas originales, ahora como Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC). Respecto de la demanda de sustitución de ediles corruptos y autoritarios, ésta no fue atendida por los gobiernos federal y estatal, razón por la cual “en más de una decena de municipios, por la vía de los hechos, los ciudadanos intentaron realizar los cambios que el sentido común aconsejaba. En varios municipios lo lograron a través de la renuncia de los ediles o a través de la práctica indígena, antigua en la región, del referéndum. En otros lugares se instituyeron gobiernos paralelos e integraron consejos municipales”. De los hasta ahora 114 municipios, 55 son municipios con población de mayoría absoluta indígena. Por regiones, estos municipios se encuentran distribuidos de la siguiente manera: 16 en la región norte, 15 en la región de Los Altos, 11 en la región de la Selva, 8 en la región centro y 2 en la región fronteriza. En un poco más de la mitad de los 114 municipios de Chiapas se dieron cambios y se crearon nuevos consejos municipales.<sup>100</sup> Los cambios están relacionados con los procesos autonómicos que se declararon en 58 municipios, donde se estima que habitan millón y medio de habitantes (la mitad del total del estado).<sup>101</sup> Fue el 12 de octubre de 1994 en San Cristóbal de Las Casas cuando formalmente se dio a conocer la *Declaración de la Autonomía de los Pueblos Indios de Chiapas*. El proceso autonómico había iniciado el 20 de septiembre del mismo año, cuando 23 organizaciones de la CIOAC reunidas en Santa Elena de la Selva Lacandona acordaron establecer “nuestro propio gobierno de

<sup>99</sup> Seguiremos para el desarrollo de esta parte a Araceli Burguete Cal y Mayor, “Autonomía indígena. Un camino hacia la paz”, en *Memoria*, 75, México, marzo de 1995, pp. 19-25. Respecto a la demanda de autonomía, aunque implícita en la Primera Declaración de la Selva Lacandona del EZLN, fue criticada por no ser explícita, véase Ximena Ortizar, “Crítica mapuche a los mayas insurgentes: No exigen territorios ni cambiar la estructura del Estado”, en *Proceso*, México, 11 de abril de 1994, pp. 52-54.

<sup>100</sup> El Congreso local creó, el 10 de enero de 1995, tres nuevos municipios: Benemérito de las Américas, Lacandonia (en Ocosingo) y Guadalupe Tepeyac (en Las Margaritas), Luévano Pérez, Alejandro, “La lucha por los municipios en Chiapas”, en “La Jornada del Campo”, suplemento de *La Jornada*, México, 30 de mayo de 1995.

<sup>101</sup> José Gil Olmos y Elio Henríquez, “Se extiende a 58 municipios de Chiapas el proyecto de autonomía”, en *La Jornada*, México, 28 de octubre de 1994.

transición en las regiones donde tenemos influencia”.<sup>102</sup> Sin embargo, no fue sino hasta reuniones previas al 12 de octubre cuando se aceptó la vía explícita de la autonomía.<sup>103</sup>

En el *Decreto del Gobierno de Transición* del 12 de octubre de 1994; que establece las *regiones pluriétnicas*, se señalan las medidas que se irían tomando en función del momento y organización de cada pueblo: suspensión de pagos de agua, luz, impuestos y créditos agrarios; suspensión de gestiones agrarias; clausura de las oficinas públicas; prohibición de libre tránsito a los funcionarios, salvo a los ciudadanos indios o mestizos y representantes del gobierno de transición.<sup>104</sup>

Un dirigente de la CIOAC sintetizó así el proceso autonómico: “este año es el año del indio y le vamos a entrar de una vez por todas a recuperar lo que tenemos perdido desde hace mucho tiempo. O nos va bien o nos va mal pues, no sabemos qué traiga el año que entra”.<sup>105</sup>

Se pueden identificar cinco procesos autonómicos regionales en Chiapas:

1. Región autónoma de la zona norte.
2. Región autónoma de la Frontera.
3. Región autónoma de Los Altos.
4. Región autónoma de la Selva.
5. Región autónoma del Soconusco.

## LOS PROCESOS AUTONÓMICOS

---

### Región autónoma de la zona norte

---

Después de la toma en octubre de 1994 de los ayuntamientos de Soyaló, Simojovel de Allende, Ixtapa y Huitiupan, por integrantes de la CIOAC en la región, se constituyó la *región autónoma de los pueblos indios tzotzil, chol y zoque*. Este territorio declarado autónomo comprende 12 municipios: Bochil, El Bosque, Huitipán, Ixhuitán, Ixtapa, Jitotol, Pueblo Nuevo, Rayón, Simojovel, Solosuchiapá, Soyaló y Tapilula, con una población de alrededor de 120 mil habitantes. El territorio incluye las tierras recuperadas de las fincas La Pila, El Paraíso, Santa Rosa, San Antonio, Waltic y El Rosario, del municipio de Ixtapa. Una de las

<sup>102</sup> Declaración de Antonio Hernández líder de la CIOAC a Rosa Rojas y Gaspar Morquecho, “Si autonomía es gobernarnos solos, eso queremos. Indios de Chiapas”, en *La Jornada*, México, 31 de octubre de 1994.

<sup>103</sup> Declaración de Arturo Luna, secretario de organización de la CIOAC, *idem*.

<sup>104</sup> *Declaración del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas*, mimeo., San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 12 de octubre de 1994.

<sup>105</sup> Gaspar Morquecho, “Ratifica la CIOAC la creación de una región autónoma en Chiapas. Abarca 11 municipios de la zona norte”, y “Fuertes conflictos en cuatro municipios del norte de Chiapas”, en *La Jornada*, México, 18 y 20 de octubre de 1994.

primeras medidas adoptadas por los nuevos consejos municipales que se nombraron fue la de impedir el acceso a la región de funcionarios del gobierno (estatal y federal). Posteriormente, en el Tercer Encuentro de los Municipios de la Región, donde asistieron 200 delegados, se tomaron los siguientes acuerdos: ratificación de la autonomía de la región, la salida de la policía estatal, la elaboración de un reglamento interno en cada municipio, la administración de las instituciones del gobierno existentes en la región y la convocatoria a un cuarto encuentro. El 27 de noviembre de 1994 se reunieron para discutir las reglas del autogobierno y los lineamientos a seguir respecto de sus relaciones con el gobierno estatal y federal; igualmente se acordó celebrar una próxima reunión para la conformación de los *parlamentos regionales*.<sup>106</sup>

Al año del levantamiento zapatista en el estado de Chiapas (y de la *toma de conciencia* nacional sobre la situación indígena), el EZLN declaró nuevos territorios zapatistas. Después de haber roto el cerco militar el 9 de diciembre de 1994 hasta su culminación diez días después, se incorporaron al control zapatista los siguientes municipios y pueblos de la región norte de Chiapas: Huitiupan, Simojovel, Sabánilla, Vicente Guerrero, Trabajo, Francisco Villa, Independencia, Benito Juárez y La Paz.<sup>107</sup> Los territorios sobre los que el EZLN avanzó en las regiones de Los Altos y de la Selva se mencionan en los apartados correspondientes.

### **Región autónoma de la Frontera**

---

La región comprende los municipios de Las Margaritas, Comitán, Chanal y Altamirano. En agosto de 1994 los pueblos de Las Margaritas y Comitán ya se habían manifestado por la suspensión de pagos de impuestos, luz, agua, créditos gubernamentales, y por la prohibición de la entrada a personas desconocidas a las comunidades. Se considera que en estos municipios habitan entre 30 y 35 mil tojolabales (el 50 por ciento se encontraba en la zona controlada por el EZLN, y el resto en 60 comunidades, de las cuales 80 por ciento forman parte de la CIOAC). Manifiestan tener relaciones con el proceso autonómico de la región norte, pero no con los zapatistas. A raíz de la declaración de autonomía, las medidas que se confirmaron y ampliaron fueron: la suspensión de clases, el cierre de las clínicas rurales, la prohibición de la entrada a los funcionarios, el respeto al derecho y autoridades tradicionales y la recuperación de cerca del total de fincas. En el municipio de Las Margaritas se recuperaron 35 predios, constituyéndose una extensión territorial autónoma de trece mil hectáreas.<sup>108</sup> Las 64 comunidades de

<sup>106</sup> *Idem*, y José Gil Olmos y Elio Henríquez, "Se reaviva el clima de tensión en Simojovel; hostigan petistas. Acelera sus trabajos la Región Autónoma Norte", en *La Jornada*, México, 27 de noviembre de 1994; y "Terminó el tercer encuentro de la zona norte de Chiapas. Autonomía", en *La Jornada*, México, 28 de noviembre de 1994.

<sup>107</sup> EZLN (comunicado), "Envío el Ejército Zapatista un saludo a sus soldados que rompieron el cerco. Celebró el día de la dignidad nacional", en *La Jornada*, México, 2 de enero de 1995.

<sup>108</sup> Gaspar Morquecho, "Integran 20 mil tojolabales la zona autónoma de Las Margaritas", en *La Jornada*, México, 24 de octubre de 1994; Rosa Rojas y Gaspar Morquecho, "Si autonomía es

indígenas tzeltales y tojolabales de los municipios de Chanal, Las Margaritas y Altamirano se manifestaron por la elaboración de sus leyes de autonomía:

No vamos a permitir que vengan funcionarios de gobierno o un abogado o un intelectual a orientarnos cómo vamos a hacer nuestras leyes. Nosotros tenemos problemas, pero en tojolabal, tzeltal o en castilla revuelta lo vamos a hacer. Nosotros [...] siempre hemos trabajado duro contra los poderes del dinero y nunca nos hacían caso, no nos tomaban en cuenta. Pero nosotros también sabemos gobernar y también hacer justicia.<sup>109</sup>

El EZLN, por su parte, no tenía, originalmente, formulada de manera explícita la demanda de autonomía territorial. Sin embargo, dicha demanda fue ganando terreno hasta concretarse de hecho en la creación del *municipio zapatista San Pedro de Michoacán*, en Guadalupe Tepeyac (correspondiente al municipio de Las Margaritas).<sup>110</sup> Se nombró en asamblea un concejo de ocho miembros al cual le fue confiado el gobierno del territorio liberado por el Ejército Zapatista:

El día de hoy, tomando en cuenta lo dicho en la *Primera declaración de la Selva Lacandona*, que ordenaba a las tropas zapatistas proteger “en su avance liberador a la población civil y permitiendo a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas” y en cumplimiento a lo señalado en la Ley de Derechos y Obligaciones de los Pueblos en Lucha, del conjunto de *Leyes Revolucionarias Zapatistas* de 1993, que en su artículo primero a la letra dice:

“Los pueblos en lucha contra el gobierno opresor y los grandes explotadores nacionales y extranjeros, sin importar su filiación política, credo religioso, raza o color, tendrán derecho a elegir, libre y democráticamente, a sus autoridades de cualquier clase que consideren conveniente y a exigir que sean respetadas”.<sup>111</sup>

Y aunque el municipio se denominó *zapatista* se pidió a las autoridades designadas *mandar obedeciendo lo que el pueblo diga*, porque “nosotros, como ejército del pueblo que somos, nos alzamos en armas contra el mal gobierno. Si ustedes son buen gobierno, nosotros pondremos nuestras armas a su servicio. (Pero) Si ustedes son mal gobierno, nosotros pondremos nuestras armas en contra de ustedes.”<sup>112</sup>

## Región autónoma de Los Altos

---

El proceso autonómico en esta región impulsado por el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), el cual se concretó en trabajar sobre la *compactación* de los

governarnos solos...” y “Nuestras voces, escondidas hasta el primero de enero”, en *La Jornada*, México, 4 de noviembre de 1994.

<sup>109</sup> José Gil Olmos, “64 comunidades de 3 municipios se declaran región autónoma”, en *La Jornada*, México, 12 de diciembre de 1994.

<sup>110</sup> Hermann Bellinghausen, “Instituye el EZLN en Guadalupe Tepeyac el ‘municipio zapatista’ San Pedro de Michoacán”, en *La Jornada*, México, 13 de diciembre de 1994.

<sup>111</sup> *Idem*.

<sup>112</sup> *Idem*.

municipios de la región y en la creación de un nuevo municipio: Jovel (donde los no indígenas originarios de San Cristóbal de Las Casas, autodenominados “auténticos coletos”, tendrían que convivir con los indígenas).<sup>113</sup>

Los nuevos territorios sobre los que avanzó el EZLN, en la región en diciembre de 1994, corresponden a los municipios y pueblos de San Andrés Sacamch'en, (Larráinzar), San Juan de la Libertad, Santa Catarina, Magdalena de la Paz, Nuevo Bochil, San Pedro Chenalhó, Cancuc, Sitalá, Ixtapa, Jovel, Amatenango del Valle, Zinacantán, Jitotol, Teopisca, Nuevo Venustiano Carranza, Nicolás Ruiz, Socolte-nango y Totolapa.<sup>114</sup>

### **Región autónoma de la Selva**

---

El 26 de mayo de 1994 el Movimiento Campesino Regional Independiente (MOCRI) solicitó al Congreso local la creación del nuevo municipio Marqués de Comillas. Su solicitud no fue atendida. En octubre del mismo año hicieron pública su Declaración de Autonomía, ratificada el 28 del mes siguiente y acordaron en diciembre discutir las reglas de funcionamiento del nuevo municipio. La región comprende 43 comunidades, su población no sólo es indígena local (tzeltales, zoques, tzotziles, mames, choles), sino también migrantes de Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Tabasco, Campeche, Chihuahua y Distrito Federal.

Las reglas que se discutirían para regular las relaciones entre las diferentes poblaciones estarían de acuerdo a las costumbres de los pueblos originarios de la región, “porque somos mayoría”.<sup>115</sup>

Respecto a los territorios de la región de la Selva sobre los que el EZLN avanzó al romper el cerco militar en diciembre de 1994, se encuentran las comunidades de Lucio Cabañas, Io. de Enero, Ernesto Che Guevara, Miguel Hidalgo y 17 de Noviembre.<sup>116</sup>

### **Región autónoma del Soconusco**

---

En la Iniciativa de la Región Autónoma del Soconusco, la CIOAC propuso la constitución de ésta como un poder regional, intermedio entre el poder estatal de Chiapas y los poderes municipales establecidos. Los objetivos de dicho poder regional serían: diseñar la planeación para el desarrollo, para la administración de justicia y para la administración de los recursos económicos. La región autónoma

<sup>113</sup> José Gil Olmos y Elio Henríquez. “Se reaviva el clima de tensión en Simojovel...”

<sup>114</sup> EZLN (comunicado), “Envío el Ejército Zapatista...”

<sup>115</sup> Rosa Rojas y Gaspar Morquecho, “Si autonomía es gobernarnos solos”; Matilde Pérez, “Lucharán indígenas por la creación del municipio Marqués de Comillas. Proclamarán su fundación el 1o de diciembre”, en *La Jornada*, México, 28 de noviembre de 1994.

<sup>116</sup> EZLN (comunicado), “Envío el Ejército Zapatista...”

del Soconusco está integrada por los municipios de Mapastepec, Escuintla, Acoyagua, Acapetahua, Villa Comaltitlán, Huixtla, Tuzatán, Huehuetán, Mazatán, Tapachula, Unión Juárez, Cacahuatán, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera, Hidalgo, Suchiate.<sup>117</sup> Con esto, y debido a “la vieja lucha por recuperar su decimonónico *status* de ser una parte separada de Chiapas, los ciudadanos del Soconusco encontraron en el concepto de autonomía una nueva plataforma conceptual para su añeja lucha.”<sup>118</sup>

## EL DERECHO INDÍGENA AUTÓNOMO: LA OTRA LEGALIDAD

De la propuesta surgida durante el proceso autonómico de la región norte respecto a la creación de *parlamentos regionales*,<sup>119</sup> se concretó el 21 de enero de 1995 en San Cristóbal de Las Casas la constitución del *Concejo Ejecutivo Estatal de las Regiones Autónomas*. Dicho Concejo fue nombrado por 300 *parlamentarios regionales* (elegidos a su vez de entre los *parlamentarios comunitarios* de las cinco regiones), lo integran 24 personas, quienes formarían doce comisiones, entre las que se encuentran: política y legislación; educación y cultura; de la mujer; tierra y territorios, y la de desarrollo económico y social. Se estableció que uno de los objetivos del Concejo era pugnar por la promulgación de una nueva Constitución para el estado de Chiapas, para lo cual acordaron nombrar a sus *diputados* para el *Congreso Constituyente*. La propuesta de una nueva Constitución Política fue retomada por el candidato de oposición a la gubernatura, Amado Avendaño del Partido de la Revolución Democrática (PRD), y a quien los pueblos indígenas consideran su gobernador de hecho.<sup>120</sup>

Mientras tanto, en la sede del primer “municipio zapatista”, San Pedro de Michoacán, se presentaron 25 propuestas para establecer la *Ley General de Gobierno de los Municipios Rebeldes y Territorios Autónomos*. Respecto a los principios generales sobre el funcionamiento de los concejos, se mencionan los siguientes:

- Los concejos municipales comprenderán que las máximas autoridades son las comunidades.
- El pueblo tiene derecho a elegir libre y democráticamente a sus autoridades, tomando en cuenta la mayoría de votos si así lo considera.
- (Se debe) elaborar un croquis del municipio y sus colindantes.
- La importante conservación de nuestro medio: a) evitar el saqueo de los recursos naturales, minas y petróleo; b) evitar la contaminación de los ríos, lagos y manantiales para evitar enfermedades; c) evitar la destrucción de los árboles en las orillas

<sup>117</sup> Alonso Urrutia, “Condicionan campesinos el diálogo con López Moreno. Disminuye la tensión en la finca Prusia”, en *La Jornada*, México, 4 de diciembre de 1994.

<sup>118</sup> Araceli Burguete Cal y Mayor, *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>119</sup> Véase *supra* notas 104 y 105.

<sup>120</sup> Araceli Burguete Cal y Mayor, *op. cit.*, p. 23; Gaspar Morquecho, “Eligieron los indígenas a su primer Concejo Ejecutivo Estatal”, en *La Jornada*, México, 22 de enero de 1995.



- de lagos para evitar la erosión del suelo; d) evitar la desaparición de los animales (aves, monos, etcétera).
- Vigilar la entrada de personas que quieran acapararse los productos del campo;
- Intercambio de productos en las zonas donde no producen.
- Mantengamos respetado nuestra organización social con sus autonomías.
- Evitemos la traición de nuestro territorio indígena.<sup>121</sup>

La dinámica autonómica *de hecho* que se fue desarrollando en Chiapas, vino a ser detenida por la penetración, el nueve de febrero de 1995, del ejército federal en los territorios zapatistas en cumplimiento de las órdenes de aprehensión dictadas por la Procuraduría General de la República en contra de los dirigentes zapatistas.<sup>122</sup> A pesar de ello, 81 *diputados*, representantes de las cinco regiones autónomas, que conforman el *Parlamento Indígena*, se reunieron después, el 30 de marzo del mismo año, para continuar discutiendo sobre su proceso de autonomía. Se propuso determinar las comunidades que existen en cada región, la población existente y la demarcación de sus territorios. Igualmente se propuso para el mes de abril discutir a nivel *nacional* el Proyecto de Iniciativa para la creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas (PIRAP). Después de ser sustancialmente afectada la etapa de los procesos autonómicos de hecho, se pasó a la etapa por el reconocimiento de las autonomías *de derecho*: “las regiones autónomas están abiertas a buscar una solución dialogada y pactada con el gobierno federal: ‘Nosotros no rompimos pláticas porque si no hay una solución dialogada puede haber guerra civil’ ”.<sup>123</sup>

El primer foro de discusión del PIRAP fue convocado por el Grupo de Apoyo a la Autonomía Regional Indígena (GAARI), integrado por Héctor Díaz Polanco, Gilberto López Rivas y Araceli Burguete Cal y Mayor; el Comité de Apoyo y Defensa de los Pueblos Indios (CADPIAC); el diputado federal Antonio Hernández, Tojolabal (del PRD y líder de la CIOAC); el Concejo Ejecutivo de las Regiones Autónomas Pluriétnicas de Chiapas; la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Secretaría de Derechos Humanos y Pueblos Indios del PRD. Este primer foro se iba a celebrar en *Aguascalientes*, Chiapas, pero el ejército federal lo impidió y se llevó a cabo en Guadalupe Tepeyac. La iniciativa pensada para Chiapas, dada la circunstancia desfavorable por la presencia del ejército federal, se *nacionaliza*. La reforma al derecho que debía haber acompañado a las modificaciones autonomistas de hecho, tuvo que buscar un ámbito más propicio a la discusión —al menos—, de una normatividad autonomista: el país. Por ello el 10 y 11 de abril se convocó en la Cámara de Diputados federal, a la primera Asamblea Nacional Indígena. La segunda se llevó a cabo en territorio yaqui, en Loma de Bácum, Sonora, el 27 y 28 de mayo de 1995.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> Hermann Bellinghausen, “Discuten territorios rebeldes de Chiapas ley general de gobierno”, en *La Jornada*, México, 31 de enero de 1995.

<sup>122</sup> Elio Henríquez, “Ocupa el Ejército Guadalupe Tepeyac y *Aguascalientes*. Avanza por tierra y aire sobre zonas rebeldes”, en *La Jornada*, México, 11 de febrero de 1995.

<sup>123</sup> Rosa Rojas, “Motivó el gobierno una guerra civil, dicen diputados indígenas. Inició la asamblea de regiones autónomas”, en *La Jornada*, México, 31 de marzo de 1995.

<sup>124</sup> *Idem*; Rosa Rojas, “Discutirán en *Aguascalientes* una propuesta de autonomía indígena. Tendrían que hacerse cambios constitucionales” en *La Jornada*, México, 29 de marzo de 1995;

## UN PROYECTO INDÍGENA DE REFORMA CONSTITUCIONAL: LAS AUTONOMÍAS REGIONALES

---

El *Proyecto de Iniciativa para la Creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas*, es una propuesta que pretende reformar los artículos 4, 53 73 y 115 de la Constitución federal. En la Asamblea de Sonora se acordó quitar del título de la iniciativa la palabra *pluriétnicas*, y dejar que el contenido de la iniciativa especifique, opcionalmente, el carácter étnico y/o pluriétnico, de cada región. Respecto a la reforma al primer párrafo del artículo 4 constitucional se establece:

La nación mexicana tiene una composición pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Para proteger y promover la integridad y el desarrollo de sus territorios, tierras, educación, salud, culturas, usos, costumbres, recursos naturales, patrimonio cultural y formas específicas de organización social, económica y política, se establece un régimen de autonomía regional en aquellos estados de la federación de composición pluriétnica, en los términos que establezca la Ley de Autonomía correspondiente y la presente Constitución, con el objeto de fortalecer la unidad e integridad nacionales. Se garantiza a los pueblos indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. El Estado garantiza el derecho a la dignidad, identidad indígena, nacionalidad y seguridad interna. Cualquier forma de discriminación hacia la cultura, instituciones y costumbres indígenas será considerada un delito penado por la ley. La Ley establecerá las formas de coordinación de las instituciones y prácticas jurídicas y políticas indígenas con el sistema judicial, político y administrativo de la nación. Asimismo, promoverá y asegurará la participación e igualdad de la mujer indígena. Se reconocen los idiomas indígenas en las Regiones Autónomas como lenguas oficiales y será obligatoria junto con la educación indígena en todos sus niveles. El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas no menoscaba ni reduce ninguno de los derechos y obligaciones que, como mexicanos, les corresponde a sus miembros, salvo las especificidades que establezca la Ley de Autonomía.<sup>125</sup>

En relación con la reforma y adición al artículo 53 de la Constitución federal, se establece:

En cada una de las entidades federativas la suma de las Regiones Autónomas Pluriétnicas integrarán distritos electorales para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión.

Los distritos electorales correspondientes a las Regiones Autónomas Pluriétnicas integrarán una circunscripción electoral para la elección de diputados de representación proporcional.

“Critican etnias el desinterés por legislar sobre autonomía”, en *La Jornada*, México, 12 de abril de 1995; “Luego de cinco siglos persiste el sometimiento de indígenas. Comenzó la Segunda Asamblea Nacional Plural: autonomía, reclamo de grupos del norte, centro y sur del país”, en *La Jornada*, México, 28 de mayo de 1995; “Plantean los indígenas pactos directos con el gobierno federal. Segundo Foro sobre Autonomía: acusan a las autoridades estatales de obstaculizar el desarrollo”, en *La Jornada*, México, 29 de mayo de 1995; II Asamblea Nacional Indígena Plural sobre Autonomía, *Relatoría general* (mimeo.), Loma de Bácum, Sonora, 27 y 28 de mayo de 1995.

<sup>125</sup> En la redacción de este artículo hemos incorporado las propuestas presentadas en la reunión de la II Asamblea realizada en Sonora.

Respecto al texto anterior se propuso en la Asamblea de Sonora, que

En cada una de las entidades federativas las regiones autónomas integrarán distritos electorales por sí solas o sumando más de una, según lo establezca la Ley de Autonomía para la Elección de Diputados de Mayoría Relativa al Congreso de la Unión. Dicha elección será de acuerdo a las formas y procedimientos que los propios pueblos indígenas de las regiones indígenas decidan. Asimismo, es necesario abrir más las opciones para el proceso electoral y no limitarlo a una circunscripción específica, con base en los usos, costumbres y formas de gobierno tradicional de los pueblos indígenas.

Respecto al artículo 73 constitucional relativo a las facultades del Congreso de la Unión, se adiciona la fracción 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.

Con relación al artículo 115 se propone adicionar al primer párrafo de la fracción 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. Esta restricción no (se) aplicará para aquellas porciones del territorio en las que se encuentren asentadas poblaciones indígenas, en donde se establecerán, a demanda de la población avencidada en ellas, regiones autónomas étnicas o pluriétnicas como instancia territorial de gobierno en los términos que establezca la presente Constitución.*

Al artículo 115 se propone adicionar la siguiente fracción:

IX. La regiones autónomas serán libres y soberanas, en el marco legal federal, 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. Las regiones autónomas serán integradas por comunidades, pueblos y municipios.

Cada región autónoma tendrá un gobierno interno, cuya máxima autoridad será el gobierno regional, nombrado e integrado de acuerdo a los usos y costumbres de dichas regiones, en los términos que establezca la Ley de Autonomía. En dicho gobierno deberán estar representados todos los pueblos integrantes de la región, indios, y en su caso, de población no india.

Los ayuntamientos comprendidos en las regiones autónomas serán integrados de acuerdo con el principio étnico o pluriétnico a que hace referencia el párrafo anterior, y sus presidentes formarán parte del gobierno regional respectivo, cuando así lo decida el mismo.

La administración y representación del gobierno de la región autónoma recaerá en un Concejo Ejecutivo, elegido por el gobierno 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.

La propuesta para constituir regiones autónomas deberá fundarse en la expresión de la voluntad mayoritaria de la población en la circunscripción territorial respectiva, a través de un plebiscito. El Congreso de la Unión conocerá el acuerdo de la población

de 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 y medio ambiente que se transferirán a los gobiernos regionales autónomos, y en todo caso las regiones autónomas serán competentes para:

a) Reglamentar el uso, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, recursos naturales y su medio ambiente.

b) Establecer y ejecutar los planes y programas de desarrollo económico, social y cultural de la región, así como consensar, elaborar y ejecutar políticas públicas en su jurisdicción.

c) 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, y vigilar su debido cumplimiento.

d) Conocer, y en su caso, aprobar la designación de los jueces del fuero común con jurisdicción en las regiones.

e) Aprobar las designaciones de agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial del fuero común con competencia en las regiones.

f) Designar los mandos de las policías preventivas con competencia en las regiones.

g) Reglamentar la aplicación de las disposiciones legislativas en materia de los procedimientos penales, civiles y administrativos aplicables en las regiones, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos.

Respecto a los incisos anteriores, en la reunión de Sonora se propuso incluir que: “Las regiones autónomas tengan el derecho de administrar la justicia de acuerdo a su sistema judicial interno, así mismo tener, recuperar y desarrollar sus propias instituciones de justicia, aprobar leyes que normen la procuración de justicia desde la visión india.” Y que en los incisos que se refieren a los “jueces de fuero común, Ministerio Público y Policía Judicial, que éstas son instancias judiciales externas de las regiones y que funcionarán en base a acuerdos o convenios, donde se especificarán los campos de su competencia”. La fracción IX que se propone adicionar al artículo 115 establece que:

Los gobiernos regionales autónomos constituidos podrán acceder gradualmente a las competencias que les correspondan, si así lo decidiese el gobierno regional. Adicionalmente a las competencias propias de las regiones autónomas que establezca la Constitución y la Ley de Autonomía, aquéllas podrán acceder a otras competencias mediante convenios con el gobierno federal y los gobiernos de los respectivos estados de la federación.

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, y en todo caso serán competentes para:

a) Nombrar a sus gobiernos, autoridades y representantes, de acuerdo a sus usos y costumbres.

b) 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.

Las comunidades y pueblos que formen parte de alguna región autónoma tendrán su propio gobierno autónomo, elegido libremente de acuerdo con sus usos y costumbres, y en todo caso serán competentes para:

a) Promover sus formas propias de organización social, política, económica, educativa y cultural.

b) Elaborar y aplicar planes y programas de uso, protección y defensa de sus territorios y tierras.

c) Decidir internamente la distribución, uso y aprovechamiento de todos sus recursos.

d) Impulsar, desarrollar y fortalecer sus instituciones educativas propias en las regiones autónomas y elaborar los planes, programas y proyectos educativos en las comunidades y pueblos, con la cosmovisión india y vigilar el cumplimiento de los mismos. Asegurar que la educación india se imparta obligatoriamente en todos sus niveles.

e) Fomentar el uso y florecimiento de sus propias lenguas. Además, del reconocimiento de la oficialización y obligatoriedad del uso de las lenguas en todos los ámbitos de la vida cultural, social, económica, política y administrativa de los pueblos indios.

f) 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 su cultura y recursos.

En todo lo no reservado como competencia de las regiones autónomas, serán aplicables las respectivas leyes federales y locales, y en su caso, los ordenamientos municipales.

La última reforma constitucional que se propone se refiere al artículo 116, al cual se adiciona en su fracción II, la siguiente frase:

II. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra [...] *en todo caso 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, tendrán derecho a elegir al menos 1 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.*

La posición del EZLN respecto a este Proyecto de Iniciativa para la Creación de Regiones Autónomas, fue de agregar en la exposición de motivos que las demandas indígenas serán resueltas en la medida que se resuelvan las demandas de democracia, libertad y justicia para todos; y subrayar la tendencia etnocida indígena del proyecto neoliberal que encabezan los tecnócratas del Estado. En relación con los artículos que se pretenden reformar mencionaron estar de acuerdo *en lo general*, pero que habría que considerar como cuestiones fundamentales: “a) Deben inscribirse en el proyecto de una Nueva Constitución Política. b) Deben ser pasadas a referéndum o plebiscito entre los pueblos y comunidades indígenas de todo el país. La opinión de los directamente implicados es lo más importante”.<sup>126</sup> En Oaxaca se celebró (26-27 de agosto de 1995), la IV Asamblea Nacional Indígena y se acordó

<sup>126</sup> EZLN (comunicado), “EZLN: nuestra lucha depende de la solución de problemas nacionales. Mensaje a la II Asamblea Nacional Indígena”, en *La Jornada*, México, 3 de junio de 1995.

presentar el proyecto para su aprobación en la próxima sesión de la Cámara de Diputados. También se acordó celebrar su V Asamblea en diciembre de 1995 en San Cristóbal las Casas, Chiapas.

La reanudación del diálogo hace presuponer que el gobierno mexicano está dispuesto a debatir sobre la autonomía regional, aunque pretende circunscribirla al ámbito chiapaneco.<sup>127</sup>

El camino ha sido largo para los pueblos indígenas. No pueden esperar más. Sería indigno que después de haber reconocido, por fin, constitucionalmente el pluralismo cultural, no se consolidara con el reconocimiento de los territorios indígenas como autónomos. Sin ello el “respeto” y la “protección” que ofrece el Estado mexicano a sus idiomas y formas de organización social, religiosa, política, judicial y agraria quedará, como desde la Colonia, en manos de los no-indígenas. Las cédulas reales castellanas “protegieron” y “respetaron” las formas de organización social, política y judicial de los pueblos indígenas sometidos (otorgándoles las categorías de *fueros*), siempre que no atentaran contra la estabilidad de la monarquía, es decir, cuando no fueran contra las leyes castellanas y los principios de la moral cristiana. Ahora, el Estado mexicano pretende “garantizar” y “proteger” los derechos de los pueblos indígenas siempre y cuando no atenten contra la estabilidad de la República, es decir, que no contradigan la ley reglamentaria que los órganos legislativos no-indígenas elaborarán ni pongan en peligro la integridad territorial de la Federación. Dos caras de un mismo proceso: subordinación, explotación, discriminación. Cinco siglos de colonialismo jurídico estatal que deben terminar. ¿Cómo? No hay recetas. Pero con base en una lectura histórica y sociológica del fenómeno, se impone un replanteamiento de nuestra estructura constitucional. Entendida como un nuevo pacto social entre gobierno, indígenas y no indígenas, que establezca los principios de una convivencia política, religiosa, jurídica y económica, plural, justa, digna, solidaria. Esto nos conducirá a reconocer la autonomía de los territorios indígenas no sólo de Chiapas, sino de todo el país, ampliando el número de los miembros de la Federación. Para ello se necesita voluntad, buena fe e imaginación por parte de todos. Me permitiré sugerir algunos caminos al respecto:

a) Convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente.

- Opción de integración: reservar 100 diputados para los representantes de los pueblos indígenas y negros, con respeto a la forma de elección que ellos decidan. El número de representantes por pueblo podría estar en relación con el número de su población o por regiones.

b) Convocatoria a una Convención de la Sociedad Pluriétnica de México.

- Función: elaborar los proyectos de Constitución y de leyes reglamentarias correspondientes.
- Opción de integración:

<sup>127</sup> Juan Miguel Muñoz, “El gobierno descarta negociar con el EZLN asuntos de política nacional. La delegación oficial acepta debatir la autonomía y la creación de municipios”, en *El País* (suplemento México), 10 de mayo de 1995, p. 3.

- 100 representantes de las etnias mestizas (serían representantes por cada estado y su número podría estar en relación con el de su población) y extranjeras radicadas en el país (representadas por naciones o bloques).
- 100 representantes de las etnias indígenas y negras (representadas por pueblos y número de sus poblaciones).

Estamos lejos del profetismo sociológico. Pero las utopías son históricas y no pretenden ser un escape a la realidad, sino que buscan encauzarla, nunca imponerse. Los pueblos indígenas de Chiapas y de México (como parte de las primeras naciones) tienen el derecho histórico a todo el territorio, sin embargo, ellas demandan que los territorios que ahora habitan sean reconocidos como parte del todo. De esta manera el derecho indígena se desarrollará, para el enriquecimiento del patrimonio de las culturas jurídicas de la humanidad. Escuchemos y atendamos esta demanda, antes que la sombra separatista proyectada sobre el futuro de México por la impaciencia y la ceguera centralista, como dice Fuentes, nos alcance.<sup>128</sup> La cultura del fraude está fomentando igualmente los sentimientos regionacionalistas entre los no indígenas: a raíz del conflicto poselectoral de Tabasco, una parte de la oposición (PRD) ha planteado la necesidad de separarse de México para formar una nueva República: *Tachicam* (Tabasco, Chiapas y Campeche).<sup>129</sup>

Al continuar el diálogo formal entre el gobierno federal y el EZLN, existe la posibilidad de poder eliminar el fantasma de la guerra y las causas que originaron el levantamiento. En este contexto, el gobierno y los zapatistas acordaron en Chiapas establecer en octubre de 1995 la primera mesa de trabajo cuyo tema fue *Derechos y cultura indígena*. Dicha mesa estuvo integrada por varios grupos de trabajo, entre los que los zapatistas proponen uno que discuta sobre la autonomía indígena.<sup>130</sup> Las discusiones y resultados que se puedan lograr en Chiapas, tendrán que reflejarse a nivel nacional. Si esto se logra, el camino será firme hacia una nueva relación de dignidad, solidaridad y respeto entre sociedad indígena y no indígena y el Estado.

Las nuevas reglas de la constitución de este *Estado pluricultural*, tendrán que reforzar el desarrollo del derecho indígena contemporáneo.

<sup>128</sup> Carlos Fuentes, "La cuestión chiapaneca", en *La Jornada*, México, 14 de febrero de 1995.

<sup>129</sup> Roberto Garduño, "Dan a conocer la Constitución de la República de Tachicam", en *La Jornada*, México, 31 de mayo de 1995.

<sup>130</sup> "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 y el EZLN", en *La Jornada*, México, 12 de septiembre de 1995, pp. 8-9; EZLN (comunicado), "Última propuesta al grupo de trabajo. Planteó el EZLN instalar seis mesas de trabajo y reglas para el diálogo", en *La Jornada*, México, 12 de septiembre de 1995, p. 6.