

## Derechos a la autonomía y a la libre determinación

Carlos Moreno Derbez\*

### Introducción

Recientemente la productividad en lo que se refiere a la definición y defensa de los derechos de los pueblos indígenas ha sido relevante. En muy poco tiempo, hemos sido testigos de iniciativas de reformas a la constitución, de cambios en leyes reglamentarias y de adecuaciones en las legislaciones estatales.

Para muchos de los que compartimos esta vorágine de modificaciones a la norma jurídica nos parece que hay avances importantes, pero no es totalmente satisfactoria, al menos en lo que se refiere a la definición del sujeto colectivo en nuestra Carta Magna.

Asistimos entonces un permanente esfuerzo para modificar el marco jurídico que le imponga una base de obligatoriedad a las políticas públicas generadas por el Estado de tal manera que se asegure un cambio significativo en la relación pueblos indios-Estado-sociedad nacional. De alguna manera la apuesta al Estado de derecho tomando como referencia las características de la población propone una recomposición de las relaciones a partir de aceptar que la nación construida se impone a la nación históricamente conformada a partir de un proyecto liberal decimonónico, tal y como se ha sugerido.<sup>1</sup>

La cuestión es que nuestra Constitución reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y por lo tanto a la autonomía. Con ello se deja explícito el reconocimiento de un derecho colectivo considerando los siguientes elementos básicos:

- La territorialidad propia, aunque subordinada al poder central emanado de la nación.
- Sistema normativo propio, sujeto a la jurisdicción del Estado nacional, lo cual no necesariamente implica procedimientos de elección de gobernantes y mucho menos el perfil al cual deben subordinarse.
- Decidir, bajo la concepción propia, las vías de desarrollo económico, cultural, educativo y social en general.
- Intervenir, bajo la concepción propia también y mediante la consulta en aquellas decisiones que les afecten cuando los Estados nacionales conciben o ejercen políticas públicas.

<sup>2</sup> Art. 2, fracción XII, de su Ley; Art. 16, fracción XIX y Art. 21 del Estatuto Orgánico.

<sup>3</sup> Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de mayo de 2003. Art. 3, fracción III.

Esta multiplicidad de propuestas sugieren una apertura al derecho colectivo, confrontando la tradición del reconocimiento de los derechos individuales como el epicentro de las preocupaciones para el bienestar humano. Es decir, subyace en ese entorno la preocupación por la modificación de las relaciones entre grupos sociales y no sólo entre individuos y en donde el bienestar se traduce necesariamente en el acceso de individuos y colectividades a un conjunto de satisfactores generados por la sociedad y que son patrimonio colectivo y sin el cual sería imposible asegurar el desarrollo personal y mucho menos el colectivo.

Aunque significativos e interesantes, no corresponde a esta intervención hacer un balance de los avances jurídicos en la materia. Entonces, me permitiré llamar la atención sobre algunos aspectos más amplios con respecto de la autonomía y de la libre determinación, aún a pesar de que los conceptos hacen referencia principalmente a cuestiones jurídicas.

## **I. Libre determinación, autonomía, y trascendencia cultural**

Aunque podemos observar un avance, subyace a esta transformación la preocupación del Estado por mantener su concepción de lo que debe ser el derecho, es decir de cómo deben ser las instituciones, el desarrollo, la justicia y su acceso a ella y, en general de cómo debe ser organizada la sociedad en su conjunto. Las políticas públicas se integran por los grupos de poder para el control y distribución de los recursos y los futuros de personas con valores culturales distintos e intereses diferentes.

Así el Estado encuentra cada vez menos argumentos para reconocer los derechos colectivos de grupos históricamente diferenciados y empieza a ceder terreno toda vez que los grupos han demostrado su capacidad de reproducirse bajo diferencias alternativas y con formas y aspiraciones de desarrollo propias que no necesariamente confluyen con las tradicionalmente impuestas buscando siempre el etnocidio.

Pero en este juego de fuerzas lo que resulta obvio es que los pueblos indígenas poco han cedido en su posición, aún a pesar de que en la relación de poder siempre habían jugado la postura subalterna. Incluso podemos observar que las diversas formas de resistencia se han convertido en múltiples expresiones organizativas que confrontan al poder y su derecho.

Estas diversas manifestaciones de resistencia, expresadas en muchos casos como demandas insatisfechas y de exigencia a ser respetados, han propiciado la emergencia de lo que se ha denominado genéricamente “el movimiento indígena”, que tiene, como ya lo ha analizado<sup>2</sup> la misma expresión de sus orígenes: la diversidad. Pero sobre todo, manifiestan el reclamo de cambios en las políticas públicas para que en el proyecto nacional

\* Abogado del área de defensa del Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”.

se haga explícito el de los pueblos indígenas respetando su libre determinación y su autonomía.

El ejercicio concreto de la autonomía y de la libre determinación son conductas colectivas históricamente reproducidas. Estas expresiones de la diversidad son, por la vía de los hechos, parte del complejo de relaciones propias largamente expresadas desde la matriz cultural.<sup>3</sup> Con ellas, ha sido posible configurar los sistemas de identidad y de alteridad, es decir expresar la diferencia y su derecho a reproducirla.

A partir de esta matriz cultural se han tejido también los sistemas de parentesco, las estructuras sociales y los sistemas normativos propios desde una apropiación simbólica de todo lo que es y existe en la faz de la tierra.

Existe entonces un conocimiento y una interpretación de la realidad y de lo que en ella acontece que no obedece a los designios de otra tradición que no sea la propia. A partir de ahí, existe el pleno convencimiento, de que tal y como se hacen las cosas, producto de la experiencia propia, es posible responder a la vida y trascender más allá de la individualidad y desde la contribución personal a la reproducción colectiva.

*Cuando pensamos en la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas es inevitable plantear: Autonomía y libre determinación de qué o para qué*

De alguna manera, las alteridades generadas por los pueblos indígenas, pudieran resolver el principio de que se es autónomo de los otros, ante alguien, y en la medida en que lo reproducen se ejerce la libre determinación. Sin embargo, ello no resuelve totalmente el sentido de la autonomía y de la libre determinación.

*Cuál es entonces el sentido último de la autonomía y de la libre determinación de los pueblos indígenas de nuestra nación*

En una primera instancia es posible señalar que el ejercicio de la autonomía es un hecho histórico y parte de la cultura de los pueblos. El concepto recientemente acuñado de “comunalidad” por parte de intelectuales indígenas del sur sureste del país<sup>4</sup> refiere al complejo territorio-formas de gobierno propio-trabajo colectivo-fiesta y contiene ese sentido de autonomía. Por su parte y en contraposición a la exaltación de lo comunitario, pero sin dejar de mantener la referencia a la

<sup>1</sup> SALINAS BERISTÁIN, Laura, *Derecho, género e infancia. Mujeres, niños, niñas y adolescentes en los Códigos Penales de América Latina y el Caribe Hispano*, Universidad Nacional de Colombia, UNIFEM, Universidad Autónoma Metropolitana, Bogotá, Colombia, 2002.

\* Asociación Civil Servicios para una Educación Alternativa EDUCA.

condición colectiva, muchos otros pueblos reivindican los territorios sagrados sobre la base de una compleja estructura social y de su pensamiento simbólico como lo es en el caso de los Huicholes.

En los integrantes de los pueblos indígenas está la plena intención de trascender como persona y como colectividad sabiéndose depositarios de una tradición única y no comparable con otra.

Esta condición no ha considerado el total aislamiento de los otros y mucho menos ahora. Parece ser que mientras más contacto con otras sociedades o pueblos se va teniendo, la reivindicación de la diferencia se consolida y se proyecta desde la plenitud que ofrece la conciencia de saberse herederos de una forma de ser y de tener capacidad y responsabilidad de reproducirla, es decir de ejercer la libre determinación. Sin soberbia pero con gallardía y fortaleza ante la globalización los pueblos indígenas muestran su satisfacción por expresar y compartir las diferencias e incluso para exigir su respeto con firmeza. "...el hombre siempre se decide por la comunidad. Pero en esta decisión yace justamente el momento de la libertad y así vemos que entre la libertad del hombre y la comunidad humana existe una relación consolidante...", es decir una verdadera relación dialéctica entre individuo y comunidad.<sup>5</sup>

En segundo lugar, las diversas manifestaciones del movimiento indígena así lo muestran también porque dejan ver la posibilidad de caminos alternativos de desarrollo y de la aspiración a mantener esa contribución. Se suman, de esta manera a la tarea de hacer las cosas de manera autónoma y bajo la libre determinación a luchar en contra del etnocidio y de la mutilación de la humanidad, o como dice Frankl "...para la configuración creadora de nuestro destino debemos tener coraje..."<sup>6</sup>

De alguna manera las organizaciones indígenas o las estructuras tradicionales de poder propias mantienen su autonomía para que respondan no en un sentido pasivo, sino como una forma de confrontar responsablemente a las fuerzas políticas que le impiden la trascendencia de su cultura.

## **II. El papel de la consulta indígena para la autonomía y la libre determinación**

Desde el punto de vista jurídico la consulta ha sido también claramente referenciada.<sup>7</sup> La consulta a los pueblos indígenas se reivindica como parte de un proceso de desarrollo en el que es ineludible preguntar puntos de vista o propuestas que pudieran orientar al quehacer del Estado y su aparato.

\* Catedrático de la Universidad de Sevilla, España.

\* Director de Participación y Consulta Indígena de la Unidad de Planeación y Consulta de la CDI.

<sup>1</sup> FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*,

Sin embargo, la discusión persiste. Ahora ya no se habla sólo de consulta sino de un proceso también más complejo, ahora se invoca a un sistema de consulta. Queremos entender entonces que la consulta era un acto administrativo único con una fuerte carga de carácter paternalista y que en la actualidad se atiende a una obligación derivada de preceptos jurídicos que el Estado nacional debe de acatar, aunque no exista sanción para quien no la asuma y para quien no se responsabilice de su ejecución.

Sabemos que la tradición de las consultas entre la población indígena estaban reservadas para el Instituto Nacional Indigenista (INI). Nadie de la administración pública realizaba actos de comunicación tan intensos con los pueblos indígenas como los trabajadores indigenistas. La consulta además, tenía prácticamente un carácter vinculante. Llegaban las autoridades a un centro coordinador a pedir una escuela y el director de este centro asistía a una asamblea y levantaba una acta. Con la solicitud de las autoridades y el acta de la asamblea se pedía el presupuesto y la escuela tarde que temprano se construía.

También sabemos que ante la imposibilidad de la consulta y como producto de relaciones algunas veces productivas y otras poco claras, la solicitud y consulta se fueron sustituyendo por el plantón, la toma de oficinas y la retención de servidores públicos. Estos mecanismos de presión se convirtieron también en un sistema en donde las acciones sorpresivas además de apelar a la norma madre de todas las consultas, el Convenio 169 de la OIT, y ante la imposibilidad de hacerla efectiva por la vía del derecho, se han ejercido para generar la respuesta inmediata a las demandas mediante una mesa de trabajo o una minuta.

El ejercicio de la consulta y de su consecuencia: el sistema de consulta se encuentra en un proceso al que podríamos denominar incipiente, pero no convergente, pues no basta sólo apelar a las definiciones del mencionado Convenio o al artículo 2 Constitucional para generar la obligatoriedad para ser tomados en cuenta en las prioridades, determinaciones sentido y acciones de desarrollo.

En complemento, resulta interesante señalar que, aunque también existe obligatoriedad constitucional para consultar las características del Plan Nacional de Desarrollo a la población en general, es necesario reiterar normativamente que los indígenas deben ser consultados para las acciones derivadas del Poder Ejecutivo.

Pero el asunto no para ahí. El Senado y la Cámara de Diputados han propuesto legislar sobre la consulta cuando se trate de modificar la legislación que pudiera afectar a los mencionados pueblos indígenas y, de hecho, para el caso del Senado también se realizó una consulta sobre una ley que obliga y establece definiciones para consultar a pueblos y comunidades cada vez que se pretenda legislar en algún tema que les atañe. Es decir, se consultó para ver si el sujeto pueblo aceptaba ser consultado cada vez que se emitieran medidas legislativas. Por su parte la Cámara de Diputados tiene una propuesta de Ley de Consulta Indígena en donde

se trata de regular la materia, y quiénes y bajo qué modalidades deben ser consultados.

De nuestra parte y por mandato de ley, trabajamos con el Consejo Consultivo de la CDI el sistema de consulta que a decir de dicho mandato debe ser concebido y operado en el seno del propio Consejo Consultivo. Este sistema ya se encuentra en operación y considera desde luego el marco de la legislación hasta el momento aprobada o asumida.

Observamos entonces una enorme preocupación en todos los órdenes para realizar la consulta o para construir un sistema de consulta y, desde luego el plano de sus definiciones no resuelven en definitiva las preocupaciones principales.

*¿El o los sistemas de consulta resuelven el derecho a la autonomía y la libre determinación? o cuando menos ¿contribuyen a que estos procesos se sostengan o se apoyen?*

Al respecto es necesario hacer un balance objetivo de los resultados y, en nuestro caso, debemos de señalar que no tenemos todavía los elementos suficientes para emitir una opinión suficientemente sustentada. Sin embargo creemos que, de buena fe, estamos atendiendo a algunas de las diversas preocupaciones que se vienen presentando.

En primer lugar y en referencia a las definiciones establecidas con el Consejo Consultivo, sostenemos que la consulta es un instrumento cuyo objeto es facilitar y sistematizar el diálogo intercultural. Al ubicarla como tal no estamos en la actitud de demeritar la obligatoriedad que debe desprenderse de los preceptos jurídicos. Al menos las dependencias de los poderes ejecutivos, federal y estatales deben atender este mandato. Y en contraposición, generar la cobertura y protección para que los pueblos indígenas que no hayan sido consultados o que la hayan demandado y no se haya realizado estén en condiciones de hacerlo, sobre todo en los casos en los que las políticas públicas, acciones o proyectos puedan atentar contra la autonomía y la libre determinación.

En segundo término el diálogo debe contar, tal como lo marca el Convenio 169, con la información suficiente y para los actores o sus instituciones representativas que deban disponer de la información suficiente. En complemento, una consulta para que se haga con profundidad y representatividad debe contar, además de la información suficiente y a quien deba llegar, con los tiempos necesarios para su cabal realización. Pero también se deben considerar las formas propias de consulta y los medios que se usan para hacerlas. Estar sensibles a estas vías de diálogo interno permite que cualquier iniciativa que se presente tenga el debido tratamiento.

El diálogo implica la discusión amplia y suficiente de lo que está sucediendo, de la experiencia por lo sucedido y de las aspiraciones para buscar el quehacer en el ejercicio de la libertad de decisiones con

responsabilidad y del manejo de la autonomía. Por tal consideración una consulta no dialogante, con límites temáticos y presionada por el tiempo se convierte en monólogo y no genera las bases suficientes para el cambio en la relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad nacional. Dentro de estos márgenes aparecen los temores formales derivados del fantasma que ronda a la consulta por su condición de “vinculante”.

En la medida en la que se logre establecer la consulta bajo estas condiciones se puede establecer de una consulta bajo la condición de sistema. Al respecto pondría un ejemplo en curso.

Se lleva a cabo una consulta acerca de la protección de los sitios sagrados Huicholes. Esta consulta se deriva de dos grandes vertientes: la primera es producto de un planteamiento largamente expresado por los acontecimientos de depredación y agresión de Wirikuta, sitio de donde se obtiene el peyote para usos rituales de esta población; la segunda es producto de otra consulta, la del ordenamiento ecológico marino del Golfo de California y que toca hasta el puerto de San Blas, Nayarit, lugar en donde se encuentra otro lugar sagrado de fundamental importancia para este pueblo y que también ha sido objeto de depredación y destrucción.

El diálogo y las consultas han derivado en dos procesos también sumamente importantes para la autonomía y la reconstitución de este pueblo. Se ha convenido el apoyo a la reactivación de la Unión de Jicareros y la relación de éstos con los gobernadores tradicionales y Marakámes. El proceso mismo requiere de un tratamiento complementario, en cuanto a procedimiento, porque implica consultar también a los no indígenas que intervienen en algunas de las porciones de los sitios sagrados.

Para el caso del ordenamiento ecológico marino no sólo se está en proceso de consulta con los Huicholes, se encuentran involucrados también Cucapás, Mayos, Seris y Yaquis. En este caso además de la discusión acerca de lo que debe hacerse en las Unidades de Gestión Ambiental, se generó una instancia de participación intercultural con una Comisión de Participación Indígena en el órgano técnico que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) integró para la administración de este ordenamiento ecológico marino.

El procedimiento señala que al terminar las consultas se hará una presentación de los resultados y, en su caso será también necesario realizar los ajustes para pasar al procedimiento de gestión de aquellas medidas que resulten fundamentales para la satisfacción de sus preocupaciones. Esto implica integrar en conjunto un procedimiento de programación y en el ejercicio de diálogo-consulta ir revisando los avances necesarios e ir haciendo los ajustes pertinentes, convocando, cuando así sea de utilidad a las instancias gubernamentales necesarias o proponiendo las medidas legislativas adecuadas. En la medida en que vayamos avanzando en este proceso podremos hablar de un sistema de consulta y de su contribución a la modificación de la relación ya señalada.

### III. Una última reflexión general

El derecho a la libre determinación y a la autonomía encuentra su sentido para tomar decisiones sobre sí mismos y para definir, desde esta postura el tipo de relación que debe establecerse con los otros y que en última instancia se traduce en el cambio en las relaciones asimétricas. En la medida en que el ejercicio de esta relación se observe desde la perspectiva intercultural estaremos en un efectivo cambio de las relaciones y en la construcción de una nación opcional.

Para lograrlo es necesario intensificar las definiciones de la consulta y del tipo de diálogo que debe establecerse. El sistema de consulta en tanto instrumento al servicio de la redefinición y ejercicio responsable de la convivencia propiciará las definiciones jurídicas del caso. Imponer norma jurídica de antemano y obligar a procedimientos metodológicos, podría generar el efecto de camisa de fuerza de algo que tiene que ser producto precisamente del diálogo y de una relación simétrica.

### Bibliografía

- BONFIL, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, Grijalbo-CONACULTA, 1989.
- DÍAZ, Floriberto, "Comunidad y comunalidad", en *La Jornada semanal*, núm. 314. Marzo, 2001.
- FLORESCANO, Enrique, *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Aguilar, 1997.
- FRANKL, Víctor, *La voluntad de sentido*, Herder, 2002.
- LÓPEZ BARCENAS, Francisco, *Los movimientos indígenas en México. Rostros y caminos*, Mc. Centro de orientación y asesoría de los pueblos indígenas A.C. 2005.
- MARTÍNEZ, Jaime, "¿Es la comunalidad nuestra identidad?", en *Hojarasca*, núm.42-43, Marzo-Abril, 2005.
- REGINO, Adelfo, "La reconstitución de los pueblos indígenas", en BARTOLOMÉ, M. y BARABAS, A. (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, INAH, 1998.
- ROLDAN, José, "La consulta en el sistema jurídico mexicano", en *Memoria del seminario Consideraciones para Legislar en Materia de Consulta Indígena*, CDI, 2006.