

LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS*

Gilberto LÓPEZ Y RIVAS

Antes de iniciar quiero referirme brevemente al contexto político en el que se da este Seminario: la marcha del EZLN y del Congreso Nacional Indígena por doce estados del país y su presencia en la ciudad de México (incluso su estancia en un lugar muy cercano a nosotros, la Escuela Nacional de Antropología e Historia). La relevancia política que la marcha alcanzó refleja un hecho: la necesidad de debatir sobre los derechos indígenas.

Antes de este levantamiento se habían dado otros procesos muy importantes en la lucha por los derechos indígenas pero, ciertamente, esta rebelión de 1994, la secuela del conflicto armado en las regiones de Chiapas y también en otras regiones indígenas del país y todo el proceso que se desencadena con el diálogo de San Andrés, nos han hecho pensar a todos los mexicanos que la problemática de los derechos indígenas fue indebidamente olvidada por nuestros constitucionalistas hasta aproximadamente los años noventa, cuando en el artículo 4o. constitucional se pone la semilla de lo que ocurriría después en términos jurídicos. Lo que quiero es destacar la contribución del movimiento indígena mexicano, particularmente de nuestros compañeros del EZLN y del Congreso Nacional Indígena, que han estado permanentemente insistiendo, permanentemente golpeando las conciencias, para demostrarnos que ésta es una cuestión de relevancia nacional que permite a los mexicanos vislumbrar que sin la solución de la cuestión indígena no hay democracia posible en el país; que mientras este problema no se resuelva, y no se resuelva bien, no vamos a tener los mexicanos la posibilidad de vivir en un régimen democrático.

El tema de los derechos indígenas en la Constitución mexicana se debatió como preámbulo de una reunión de la Presidencia de la República con dirigentes políticos de América Latina, España y Portugal en 1992.

* Versión estenográfica revisada por el autor.

Se vio la necesidad de impulsar una reforma constitucional que ustedes ya conocen: el artículo 4o. Aquellos que estuvimos en ese “estira y afloja” en la Cámara de Diputados, pudimos constatar el regateo extraordinario que fue, la mezquindad tan profunda de parte de los legisladores de prácticamente todos los partidos para incluir este artículo. Un —ahora visto a retrospectiva—, humilde, por no decir *vergonzante* reconocimiento de la naturaleza pluriétnica y pluricultural de la nación.

Menciono, sólo para darles una idea de hasta qué grado se quiso ir a lo menos en esta discusión sobre el artículo 4o. constitucional, lo de las consultas: se abrieron amplias consultas que obviamente no fueron tomadas en cuenta, que sólo sirvieron para llenar un expediente de que se habían hecho las consultas necesarias. Muchos ingenuos pensaron que realmente iban a incluirse sus puntos de vista. A la mera hora, y como lo atestiguamos en los entretelones de la Cámara de Diputados, se regateó hasta una coma; incluso en aquella frase que dice *en los juicios y procedimientos agrarios que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley*, hasta el último segundo del debate, prácticamente a punto de irse ya a la votación, discutimos con los personeros del Poder Legislativo —porque no otra cosa eran los diputados priistas—, les planteamos la necesidad de una coma, de una pequeña coma, de tal manera que dijera: *en los juicios (coma) y procedimientos agrarios que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley*.

Escúchese bien, *que establezca la ley* es un término llamado “candado”, de uso común en la práctica parlamentaria. Esto es que, aun en esas circunstancias, tenía que ser “en los términos que establezca la ley”. No creo que pueda haber otra manera de hacer una reforma que como lo establece la ley, pero, bueno, había que ponerlo porque como era un reconocimiento de indios, entonces más valía que se “protegiera” el resto de la sociedad, no sea que se fuera a violar la ley con el reconocimiento de los derechos indígenas. Entonces, de acuerdo con estos racistas, siempre hay que poner, cuando de indios se trata, *en los términos que establece la ley*, porque de otra manera puede ocurrir lo peor.

De todas maneras, esa pequeña reforma, esa modesta reforma del artículo 4o. constitucional, aun en esos términos, fue una conquista del movimiento indígena también y, sin embargo, vean ustedes lo que ocurrió catorce años después: una rebelión. Este reconocimiento de naturaleza es-

trictamente jurídica, se planteaba entonces desde una perspectiva que nosotros combatimos en aquella época y que seguimos combatiendo, por qué pretender reducir la problemática indígena a uno sólo de los derechos o a uno sólo de los aspectos. Nosotros, desde ese momento defendimos la necesidad de tener una concepción integral de los derechos indígenas; esto es, no puede haber reconocimiento de derechos territoriales, económicos o sociales si no se toma en cuenta el conjunto de esos derechos. Para nosotros es fundamental el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indios en términos jurídicos, económicos, sociales, culturales, lingüísticos, cosmogónicos, de religiosidad, en términos de lo que en estricto sentido se le reconoce al conjunto de los mexicanos.

Pero lo que ocurre en este caso, es que tratándose de indios hay que debatir siempre, hay que ir a la baja siempre en esta lucha permanente entre racismo y pluralismo; hay que tratar en todo momento de ganar, de imponer la autoridad del poder. No es una sorpresa para nosotros que se le presentara a la comandancia del EZLN un papel sin los debidos emblemas de la Cámara de Diputados y Senadores, un papel sin firma, un papel —como lo dijo la propia dirigencia indígena— anónimo, para decirle que podía asistir a una sesión de las Comisiones Unidas. En la práctica parlamentaria, aquellos que la hemos ejercido sabemos que eso se hacía cuando rodeaba la Cámara algún grupo campesino o cuando algún sindicato quería externar sus opiniones sobre una ley (digamos, del tema en cuestión), entonces los ciudadanos anónimos tenían derecho de hablar en ese recinto parlamentario. Vemos cómo a lo largo del tiempo y sin que se haya avanzado casi nada, seguimos en el regateo, seguimos en la intención de vencer por el lado, incluso, de una complicidad absoluta de los distintos partidos representados en el Congreso de la Unión, a un movimiento indígena que está dispuesto a ganar lo máximo.

Entrando a la temática de las autonomías, es muy importante establecer de inicio lo siguiente: la autonomía se fundamenta en un reconocimiento claro de una unidad nacional, que toma en cuenta el derecho de los pueblos indios a decidir sobre sus propios asuntos y el derecho también, no solamente a decidir y gobernarse, sino también a intervenir democráticamente, con el resto de los mexicanos, en las decisiones que se tomen en todos los niveles de la jurisdicción del Estado.

Es el soporte de un acuerdo democrático de unidad nacional, de un mecanismo de integración democrática de los pueblos indios a la nación. Estrictamente hablando, las autonomías constituyen competencias distri-

buidas en los diferentes niveles de la organización de un Estado dado: en los niveles comunales, estatales, municipales, regionales y federales. Podríamos decir, tomando en cuenta la naturaleza de los cambios que eventualmente habrían de darse en caso de que se aceptase la Ley Cocopa, que tendría que haber una reformulación del pacto nacional, para incluir a los pueblos indios, en su calidad de pueblos, en estos derechos colectivos de los que nos hablaba la profesora Sánchez Botero.

Mucho se discutió, en el proceso de la firma de los acuerdos de San Andrés, sobre los famosos niveles; incluso se definió el término del techo, el piso, las paredes, etcétera. Ahí hubo también profundos debates en la cuestión de los diferentes niveles autonómicos, y a la luz de esa discusión me parece que es fundamental asumir, en primer término, una cuestión de naturaleza política que es: *la construcción del sujeto autonómico*. Esto es, podemos debatir los cambios constitucionales que se quieran, se puede incluso ejercer *de facto*, como lo ha hecho el EZLN en sus regiones, una autoridad política, e incluso militar en algunos aspectos, sobre regiones bastante extensas del territorio; podemos tener influencias o hegemonía política y cultural, pero en tanto el sujeto autonómico no esté desarrollado ¿quién va, por decreto, a ejercer esos derechos? Estoy convencido de que el ámbito en el que harán valer sus derechos de autonomía —y esto también dice la Ley Cocopa— está directamente relacionado con la conformación, el desarrollo y el fortalecimiento de este sujeto autonómico.

¿Qué significa esto, a lo largo de todos estos años de intensa controversia, lucha y debate? Pues, mientras los juristas se ponían de acuerdo de si provocaba o no *balcanización* el ejercicio de los derechos autonómicos; que si esto iba a dividir la llamada unidad nacional, que si iba a repercutir en la esencia misma del federalismo, resulta que se vino desarrollando de manera clara el sujeto autonómico al grado de que hoy por ejemplo, puede poner en jaque a un régimen que todavía no define con claridad sus perspectivas democráticas, no define sus perspectivas con respecto al propio conflicto y obviamente no define con claridad sus perspectivas con respecto a los propios derechos indígenas.

Como se ha dicho en los últimos comunicados, “el Fox” se la pasa hablando, hablando y hablando, se ha convertido ahora en un conductor radiofónico de regular éxito, pero no vemos que esté ejerciendo su autoridad para convencer a los sectores duros del Partido Acción Nacional sobre la necesidad de aprobar la Ley Cocopa. Por el lado del Partido Revo-

lucionario Institucional, sujeto a una crisis interna de demenciales proporciones, tampoco hay posibilidades claras de saber si, finalmente, se va ha imponer el sector duro de Bartlett y Jackson sobre el resto de los sectores de este partido, un poquito menos duros. Ante esto, la aprobación de la Ley Cocopa es, evidentemente, una gran incertidumbre. Entonces, pues, el tema de la conformación del sujeto autonómico es desde luego, un aspecto central. Ya sea desde el punto de vista jurídico o desde el punto de vista de las reformas constitucionales, lo podemos discutir. Pero la cuestión realmente importante es que se hagan o no las reformas. Hay un movimiento indígena que está dispuesto a alcanzar el poder, el poder en sus comunidades, el poder en sus pueblos, el poder en sus naciones, que va a estar demandando y exigiendo el reconocimiento de sus derechos. Esto es, existe la intención y la decisión de la gente que está metida desde hace largas décadas, desde antes del movimiento indígena de 1994 y hasta la fecha, en que las cosas no pueden seguir como están.

Me parece también que lo importante en este caso es que las autonomías, particularmente después de los debates y las discusiones de los últimos años, han dado al traste con el indigenismo. Muchas veces dijimos que había que olvidarse del indigenismo, que el indigenismo como política del Estado mexicano con respecto a los indígenas tenía forzosamente que desaparecer. No significa que en los ámbitos del indigenismo no haya habido personalidades de trascendencia incluso continental, como Guillermo Bonfil, que quisieron cambiar los elementos perniciosos del indigenismo, pero evidentemente el indigenismo, se queda. Y en la actualidad, aunque a la cabeza del INI hay un colega nuestro, indígena, no se ha cambiado la esencia del mismo, porque no se ha hecho una reformulación de todo lo que se hizo de él en el pasado. El presidente Fox hizo sus cambios, pero eso no significa que la institución esté cambiando, ya que no está definiendo su política en función de lo que es el elemento básico del movimiento indígena, esto es en función de las autonomías. Incluso la oficina alterna (que trabaja de 9 a 2 porque tiene que ir a buscar a los niños), ni esa oficina, ni la actual oficina del INI nos garantizan que trabajen en favor de los intereses de los pueblos indios, en la medida en que no están trabajando en favor de los proyectos que ellos están reclamando. Lo cierto es que en la discusión y el debate de estos años en torno a las autonomías, el indigenismo no puede ser ya la solución de la problemática. Debemos hacerle *réquiem* al indigenismo.

También pienso que la autonomía no puede ser un esquema aplicable de la misma manera en todo tiempo y lugar. Mucho discutimos, a propósito del caso de Nicaragua, si se establecía o no un régimen con un listado de derechos autonómicos para un sujeto político. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua se establece con toda claridad un régimen. En la Ley de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, para los que habitan las comunidades de la Región de la Costa Atlántica, se dice que es en el marco de la nación nicaragüense y de la Constitución, que se reconocen sus derechos históricos. De tal manera que la Constitución nicaragüense reconoce las formas comunales de propiedad al igual que el uso, goce y disfrute de bosques y aguas, algo que aquí ha causado gran pavor en los Carrancá y Rivas y Burgoa. O también, por ejemplo, el Estado promulga como ley reglamentaria el estatuto que concede autonomía regional a la Costa Atlántica. Como vemos, en 1987 ya se había reconocido en un pequeño país de Centroamérica, como es Nicaragua, todo lo que espanta a nuestros abogados que están aconsejando nuevamente que *eso* de la Ley Cocopa va ser el acabose y que va ser la división del país.

Lo que se aprobó en 1987 en Nicaragua no tiene comparación con lo que ahora se debate en México, en Nicaragua se está asignando territorialidad. En el Estatuto de Autonomía de Nicaragua se dice: la Región Autónoma del Atlántico Norte tendrá su jurisdicción en el territorio. Es una autonomía de naturaleza territorial, es un régimen que establece una forma de gobierno específica que son los Consejos Autónomos con un Ejecutivo. Se da un reconocimiento en niveles mucho más amplios y mucho más profundos que lo que está establecido en la Ley Cocopa y, sin embargo, aun así, causa el terror y el pavor de nuestra élite política.

Desde este punto de vista ¿cuál es la naturaleza de la autonomía que se está proponiendo en el caso mexicano, si lo que se reconoce como sujeto de la autonomía son los pueblos indios, indefinidos territorialmente? En realidad, la Ley Cocopa está dando una gran flexibilidad para el ejercicio de esta autonomía; es decir, se están contemplando las complejidades de carácter territorial. Incluso en la propuesta de la Cocopa viene prevista con toda claridad la posibilidad de una diversidad de entes autónomos que pueden conformar una región autónoma, en el sentido de, digamos, lo que puede ser en la práctica el ejercicio pleno de una autonomía.

Las propuestas de autonomía para el caso mexicano, pues, no tienen los ámbitos ni los niveles de autoridad de un régimen estrictamente autonómico o de otras experiencias autonómicas, como en los casos de Nica-

ragua, al que nos referimos, o del Estado español, que contempla estatutos autonómicos que reconocen, por ejemplo, competencias para cobrar impuestos; se reconoce un Poder Legislativo, un Poder Ejecutivo, incluso los símbolos de banderas (símbolos que pesan mucho para el nacionalismo), donde se reconoce un ámbito de competencias que va más allá de las propias para el caso mexicano, en donde hay una región que reivindica el tema de autonomías. ¿Qué significa el régimen autonómico? Que el pueblo está reclamando sus derechos a un Estado propio y su derecho a la autonomía plena.

Entonces, pues, nosotros veremos cómo las experiencias autonómicas, antes que romper con la unidad nacional, como en el caso de las regiones autónomas, son de naturaleza estrictamente democrática; es decir, no vemos ninguna experiencia en Latinoamérica en donde los movimientos indígenas tengan una tendencia reaccionaria, que estén mirando hacia atrás. Como lo han dicho en varias ocasiones las autoridades indígenas, ellos están mirando hacia el futuro, están mirando hacia la conformación de un Estado-nación distinto al que conocemos, pues no es un movimiento conservadorista, no es un movimiento de limpiezas étnicas, sino que es un movimiento de afirmación democrática. Es un movimiento con actores muy progresistas. Confunden la naturaleza de éstos, aquellos que lo llaman *tribalismo*, porque ellos están pensando en movimientos de reivindicación étnica como en los casos de Yugoslavia, de Chechenia, de la Federación Rusa, cuando en México, ningún pueblo o movimiento indígena ha planteado en una sola ocasión un movimiento separatista o de limpieza étnica. Todo lo contrario, tenemos frases claras, frases que no son de consigna: “Un México donde quepamos todos”, “Nunca más un México sin nosotros”. Esta forma metafórica de que esta bandera [la indígena] deberá reconocernos como parte de esa bandera [la nacional]. Todo este complejo modo de palabras, que no son sólo palabras, sino que nos refieren al significado de las autonomías.

El proceso nicaragüense demostró que la autonomía puede ser una forma de acabar con una guerra; esto es, en el único lugar donde había una base social contra el gobierno revolucionario, era la Costa Atlántica. Por profundos errores cometidos por el sistema, por una ignorancia suprema que se tenía a partir de 1984 y hasta 1987, se da un proceso de pacificación, de reconstrucción del Estado revolucionario que solamente se explica debido al hecho de la autonomía. En segundo lugar, que después de diez años de autonomía en el caso nicaragüense, se hizo un interesante

estudio sobre niveles de identidad, y se detectó que los habitantes de la Costa Atlántica se reconocían de la misma manera como miskitos o costeños que como nicaragüenses, esto es, que la autonomía en vez de negar la identidad étnica provocó una profunda identidad nacional que complementaba las identidades étnicas, es decir, que no negaba las identidades étnicas. Estos dos elementos constituyen una experiencia que se debe tomar en cuenta. Y que si se quiere un cambio, y una solución al conflicto, debe apostarse por las autonomías de los pueblos.