

III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco, 1998.

# **Autonomía y Autodeterminación. Alcances y Retos.**

Héctor Díaz-Polanco.

Cita:

Héctor Díaz-Polanco. (1998). *Autonomía y Autodeterminación. Alcances y Retos. III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/iii.congreso.chileno.de.antropologia/20>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbr/mqM>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# Autonomía y Autodeterminación

## Alcances y Retos

Héctor Díaz-Polanco\*

¿Cuál es el estado actual que han alcanzado las formulaciones sobre derechos de los pueblos indígenas? Se dispone de un gran número de documentos, en forma de convenios, declaraciones, proyectos de declaraciones, resoluciones, iniciativas de reformas legales, etc., que hoy constituyen los materiales básicos para la mejor comprensión del "estado del arte" sobre la problemática étnico-nacional. A fin de alentar la reflexión sobre un tema que nos atañe a todos, examino aquí una selección de dos tipos de documentos: los que conforman o irán conformando el marco jurídico internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, y textos centrales que en alguna medida sintetizan las tesis y los planteamientos esenciales del movimiento indígena mexicano en los últimos años. La intención no es hacer aquí un examen detallado de los documentos, sino señalar escuetamente algunas cuestiones generales que pueden orientar las discusiones.

### *La libre determinación en el debate internacional*

Por lo que respecta a los textos internacionales, habría que destacar dos puntos. Por una parte, el gran avance que significan en términos de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas; y por la otra, los riesgos de que al mismo tiempo se puedan asentar en el derecho internacional enfoques que resulten fuertemente limitativos para el ejercicio de tales derechos en los respectivos espacios nacionales. Esto, por decirlo así, es el claroscuro del rumbo que está tomando el tema indígena en el ámbito internacional. En ese sentido, y abordando en primer término el

*Convenio 169*, aprobado por la Conferencia General de la OIT en 1989 y ratificado por un número suficiente de países (México entre ellos) para su entrada en vigor en 1991, ante todo se debe reconocer su gran valor para las luchas de los indígenas. Este convenio es importante, inicialmente, por ser el primer instrumento internacional que explícitamente descarta el enfoque integracionista que ha sustentado las políticas de los gobiernos hacia los indígenas durante décadas.<sup>(1)</sup> Al menos como formulación, por lo tanto, constituye un parteaguas. Como se sabe, la premisa fundamental del viejo enfoque era que los indígenas debían renunciar a sus propias formas culturales o a su identidad y, de hecho, desaparecer como tales, mediante su "integración" en la nación. Todas las acciones realizadas por los gobiernos, en consecuencia, estaban orientadas a lograr esa meta. Se trataba entonces de una visión etnocéntrica por su enfoque y etnocida por sus fines.<sup>(2)</sup>

En segundo término, el Convenio 169 es significativo por el conjunto de derechos que allí se incluyen (sobre tierras, condiciones de empleo, salud, educación, etc.), sustentados en principios de respeto, participación y consulta a las etnias indígenas, y también por el establecimiento de obligaciones sustanciales de los gobiernos hacia esos pueblos.

En el tiempo relativamente corto de vigencia del convenio, el balance que puede hacerse es positivo. Aunque los gobiernos no se han destacado por su voluntad de respetar y aplicar su contenido, el convenio al menos ha proporcionado a los pueblos indígenas un instrumento útil para pelear por sus derechos frente a los abusos de autoridades y particulares, en algunos casos con éxito.<sup>(3)</sup> También ha contribuido a desarrollar

\*CIESAS

<sup>(1)</sup> Como reconoció la propia Conferencia general de la OIT, la visión integracionista nutrió el *Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales*, de 1957, que el Convenio 169 vino a sustituir. Cf. Conferencia Internacional del Trabajo, *Convenio 169: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, OIT, Ginebra, 1990.

<sup>(2)</sup> El foro fundacional del integracionismo, como política indigenista de los Estados, fue el Primer Congreso Interamericano Indigenista, celebrado en la ciudad de Pátzcuaro (Michoacán) en 1940. A partir de allí, destacados antropólogos (como Gonzalo Aguirre Beltrán) trabajaron para darle fundamento teórico y sentido práctico. Para más detalles, cf. H. Díaz-Polanco, "La teoría indigenista y la integración", en VV. AA., *Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica*, Juan Pablos Editor, 4ª edición, México, 1987, pp. 11-45.

<sup>(3)</sup> Un caso ilustrativo de uso exitoso del convenio como apoyo de sus luchas es el de los nahuas del Alto Balsas, del estado de Guerrero, cuyo

la conciencia indígena sobre el valor de su propia identidad. Se trata de una plataforma básica, de un punto de referencia, a partir del cual los pueblos pueden meditar sobre sus demandas y definir sus metas en el contexto de los Estados nacionales.

Pero, por otra parte, el convenio muestra sus limitaciones cuando el movimiento indígena logra cierto grado de maduración y comienza a plantear no sólo el reconocimiento de derechos culturales, sociales y económicos, sino también la reivindicación de *derechos políticos* vinculados al ejercicio de la libre determinación. Éste es el caso también de situaciones (como la de la Costa Atlántica de Nicaragua) en las que los pueblos ya han logrado el reconocimiento de gobiernos y territorios autónomos. En ambos casos, el convenio de la OIT muestra sus límites. Esto incluye la posibilidad de ser usado por los gobiernos para frenar las demandas políticas de los indígenas, pues su principal debilidad radica precisamente en la materia política, relativa a la autodeterminación y la autonomía. Este punto es de enorme trascendencia, pues difícilmente los pueblos podrán ejercer de manera cabal sus derechos en tanto pueblos sin el autogobierno, las instituciones, las competencias y la jurisdicción territorial que implica la autonomía. Dicho en otros términos, de poco vale el reconocimiento de derechos socioculturales y económicos si no se disponen de los instrumentos e instituciones políticas para hacerlos efectivos en la práctica.

Es por lo dicho que el derecho de libre determinación (canon fundamental para sustentar la autonomía) se está debatiendo con renovado brío en la comunidad internacional. El rumbo que tome esta discusión y su desenlace determinarán el porvenir de los indígenas y otras comunidades étnicas. El riesgo es que se abran paso los intentos—particularmente de los gobiernos—de limitar el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el derecho internacional, para, a partir de ello, reforzar las restricciones en los respectivos ámbitos nacionales. Creemos que en esto radica uno de los más serios desafíos para el futuro de la autonomía en América Latina. A la larga, incluso

puede temerse que un resultado limitativo en el derecho internacional pudiera tener efectos negativos para los regímenes de autonomía ya en funcionamiento.

El concepto de autonomía está estrecha e indisolublemente vinculado a la noción de pueblos y al derecho de libre determinación. Ello explica que la discusión se centre en el *quién* y en el *qué*; esto es, en si los indígenas constituyen pueblos o no, y si tienen o no derecho a la autodeterminación. Ambos términos son inseparables, puesto que son los pueblos los sujetos del derecho en cuestión. Por ello, el primer problema es precisar quiénes son pueblos; y, después de resolver este asunto, definir el rango del derecho correspondiente. Como se sabe, en el primer artículo de los dos pactos internacionales signados por los Estados (me refiero al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al de Derechos Civiles y Políticos), se establece que *todos* los pueblos tienen el derecho de libre determinación.<sup>(4)</sup> Allí no se señala ningún género de restricción a este derecho. De ahí que a la hora en que hubo que discutir la aceptación de la calidad de pueblos de los indígenas en los instrumentos internacionales, inmediatamente surgieron los temores de muchos Estados por sus implicaciones jurídicas. Después de fuertes resistencias, la tendencia parece ser que se reconozca la calidad de "pueblos" a los indígenas, pero limitando al mismo tiempo el alcance de los derechos que, por ello, les corresponderían. La primera oportunidad en que esto se planteó fue precisamente en ocasión de formular el Convenio 169.

En efecto, el único instrumento internacional que, hasta ahora, reconoce a los indígenas como pueblos es el Convenio 169 de la OIT. Pero éste despierta un asunto que se debate en la esfera internacional: el de si existen, para decirlo llanamente, pueblos de "primera" y pueblos de "segunda". Desafortunadamente, el convenio da pábulo a pensar que existen estas dos categorías. Los pueblos de primera tendrían el pleno derecho a la autodeterminación. Son regularmente aquellos a los que se atribuye haber constituido un Estado-nación o

---

territorio sería cubierto por la presa de San Juan Tetelcingo que planeaba construir el gobierno mexicano. En 1992, después de intensas movilizaciones, consiguieron que la obra fuera cancelada. Cf. Marcelino Díaz de Jesús *et al.*, *Alto Balsas: pueblos nahuas en lucha por la autonomía, desarrollo y defensa de nuestra cultura y territorio. Historia testimonial de un pueblo en lucha*, Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas/Consejo Guerrerense 500 años, México, 1996.

(4) En ambos pactos, dicho artículo 1° dice a la letra: "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". Igualmente, se incluyen derechos más específicos, de gran importancia para los indígenas, como el de "disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales", sin que pueda "privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia". Cf. Academia Mexicana de Derechos Humanos, *Manual de documentos para la defensa de los derechos indígenas*, AMDH, México, 1989, p. 22 y 44.

tienen una historia estatal; o los que, no habiéndolo constituido, corresponden a patrones similares a los primeros.<sup>(5)</sup> En cambio, para otros pueblos esta condición está en duda.

Los indígenas y otras comunidades étnicas se encuentran en este reino de la incertidumbre, pues el Convenio 169 dice que sí son pueblos, pero que en este caso no hay que entender la noción de "pueblos" en el sentido de que tenga la implicación del derecho internacional.<sup>(6)</sup> Ésta es una forma elegante de decir que no tienen derecho a la libre determinación que, como se dijo, es la principal implicación. Cabe recordar que durante la discusión del tema en la conferencia de la OIT, las opiniones de los tres sectores que la conforman se polarizaron: mientras los miembros gubernamentales, junto con los empleadores, formaron el bloque que se manifestó por la restricción, los miembros trabajadores (apoyados por las organizaciones internacionales no gubernamentales, sin derecho a voto) expresaron la opinión de que el término "pueblos" debería incluirse "sin ningún calificativo, comentarios o condiciones que pudiera perjudicarlo". El punto de vista de los primeros se impuso bajo la enunciación referida, la cual fue considerada por organizaciones indígenas presentes como "discriminatoria".<sup>(7)</sup> De mantenerse y afirmarse esta formulación en el derecho internacional, estaríamos ante el caso de que un tipo de pueblos no tendría la capacidad de autodeterminarse a plenitud. Por lo tanto, su condición no podría ser determinada por sí mismos, sino por la voluntad irrestricta de los Estados en que han quedado insertos. No es difícil sacar conclusiones acerca de las futuras consecuencias de ello.

Podría argumentarse que se trata de una situación única y especial, que deriva de las limitaciones del propio organismo de Naciones Unidas que emitió el Convenio 169. En la introducción del convenio se indica que la reserva responde a la necesidad de acotar "toda interpretación que pudiera ir más allá del ámbito de competencia de la OIT y de sus instrumentos". En principio, podría aceptarse la disculpa, siempre que

no se intentara generalizar dicha reserva. ¿Pero qué pensar cuándo el mismo enfoque limitativo se advierte en organismos que tendrían competencia para manifestarse sobre tal derecho de los pueblos indios? Entonces, cabe sospechar que aquella restricción introducida en el convenio responde a algo más que a los límites de competencia de la OIT.

La suspicacia cobra fuerza si se toma en cuenta que muchos Estados miembros ya están presionando para que la futura *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, cuyo proyecto prepara el grupo de trabajo de la ONU, establezca también allí la mencionada restricción de derechos, con lo que se convertiría en un principio general con gran fuerza moral y política. Y el recelo se refuerza aún más si se advierte que ya la formulación original de la OIT comienza a contagiarse a otros instrumentos. Por ejemplo, es preocupante que este principio restrictivo haya sido incorporado en el *Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas* (aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA en septiembre de 1995), copiándolo casi textualmente del Convenio 169.<sup>(8)</sup>

Presumiblemente, la Declaración Americana sería el documento regional correspondiente a la mencionada Declaración Universal que está elaborando el grupo de trabajo de la ONU. Podría ocurrir que aquélla sea aprobada antes que ésta (el grupo de trabajo de la ONU lleva ya 15 años en su empeño); y en cualquier caso, que sea utilizada como rasero máximo, techo o límite infranqueable para las aspiraciones indígenas en la Declaración Universal. Es verdad que, como lo señala el experto Denis Marantz, los pueblos indígenas podrían ver la declaración de la OEA sólo como el cimiento, "en vez de considerarla como un cielo que no pueden trascender". Pero me temo que la idea que tienen los indígenas del cielo y la tierra no sea la misma que la de los que tienen el sartén por el mango en el foro internacional. Por ello, el mismo autor ha advertido: "La preocupación que tienen [los indígenas], tal vez justificada, es que un documento regional [como el de la OEA] pueda ser interpretado en

<sup>(5)</sup>Maivân C. Lãm indica que a falta de una definición formal de "pueblos" como sujetos del derecho a la libre determinación, las potencias occidentales han tendido a responder al *quién*, favoreciendo "a los pueblos que, como ellos, tenían una historia de estado [...] Esto explica la facilidad con la que recientemente el Occidente reconoció el restablecimiento de los estados bálticos, lo cual encaja a la perfección con ese paradigma". Maivân Clech Lãm, "El valor jurídico de la libre determinación: visión o inconveniencia", en *Pueblos o poblaciones. Igualdad, autonomía y libre determinación: intereses en juego en el Decenio Internacional de las poblaciones indígenas del mundo*, Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, Montréal, 1966, p. 79.

<sup>(6)</sup>El artículo 1.3 del convenio aclara: "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". Cf. OIT, *Convenio 169, loc. cit.*

<sup>(7)</sup>Cf. Conferencia Internacional del Trabajo, *Actas provisionales*, 25, Septuagésima sexta reunión, OIT, Ginebra, 1989, pp. 1-6.

<sup>(8)</sup>En efecto, en el inciso 3 del artículo 1, se incluye el mismo texto del Convenio 169.

los círculos de la ONU como una representación de los límites extremos de sus derechos”.<sup>(9)</sup>

Como fuere, mientras en la propuesta de Declaración Americana ya se incorporó la misma restricción del Convenio 169, en el seno de los que debaten la elaboración de la Declaración Universal ha prevalecido, hasta ahora, el criterio de que no debe limitarse la calidad de “pueblos” de los indígenas. En la materia que examinamos, el proyecto de Declaración Universal sigue siendo el instrumento más avanzado. En efecto, incorporando todos los demás derechos (a menudo con una mejor y más eficaz formulación), el proyecto de la ONU no pone ninguna cortapisa a la autodeterminación de los pueblos indígenas. Firmemente establece en el artículo 3: “Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. De llegar a ocurrir que también la Declaración Universal se contaminase de las aprehensiones de buena parte de los Estados miembros, seguramente las consecuencias para el futuro de los pueblos indígenas serán serias y profundas.

El problema en discusión es grave. Es difícil concebir la autodeterminación a medias. A partir de una condición de pueblo acotado, los Estados podrán limitar el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, alegando que en este caso se trata de libre determinación “interna” o algo por el estilo. No es una especulación sin sustento. Ya los teóricos partidarios de esta interpretación están afinando los argumentos para sustentar el enfoque “interno”. En países latinoamericanos, y particularmente en México, se escuchan sus primeros balbuceos. Con ojo crítico, Lâm ha observado el reciente auge—en ciertos círculos intelectuales y políticos—de la opinión en el sentido de que, para ciertos pueblos, la libre determinación sólo se refiere al derecho “para ejercer el poder democrático interno”. Y agrega: “Los términos ‘interno’ y ‘externo’, es importante señalarlo, no figuran en ningún instrumento jurídico de las Naciones Unidas relativo a la libre determinación, pero aparecen, como nos dice Gudmundur Alfredson, como ‘la invención posterior del discurso político y los escritos eruditos’”. Coincido plenamente con la profesora de la City University of New York School of Law, en que el uso de

un “doble rasero” para la libre determinación es inaceptable.<sup>(10)</sup>

Es verdad que en América Latina las organizaciones indígenas no están reclamando la autodeterminación como independencia. Pero también debería admitirse que es ejerciendo el pleno derecho a la autodeterminación que estos pueblos quieren practicar sus derechos como autonomía dentro del ámbito nacional. Si no existe la facultad de elección y decisión, no puede concebirse la libre determinación. A este respecto, quizás sea útil hacer una clara distinción. Una cosa es definir *a priori* y arbitrariamente que, para los indígenas, la libre determinación es sólo “interna”, y otra es decir que el pleno derecho de libre determinación puede ejercerse *internamente*, como régimen de autonomía aceptado libremente por las partes. En cada caso, las premisas y las consecuencias, son diferentes. Ciertamente, no hay propósito separatista en el reclamo de los pueblos indígenas de que se les reconozca su derecho a la autodeterminación; pero so pretexto del “peligro” separatista es inadmisibles e injusto que se quiera limitar un derecho fundamental de todos los pueblos. Concluyo este punto con un texto redondo de la señora Lâm, que suscribo plenamente: “El oportunismo y parcialidad que [...], en mi opinión, impulsan a algunos comentaristas a dar preferencia a la libre determinación interna sobre la externa, si no se controlan limitarán radicalmente, y de hecho dejarán inoperante, un principio fundamental de derecho internacional que todavía es necesario para rescatar al débil de la serie de subyugaciones que sigue sufriendo, ya sean externas o internas.”<sup>(11)</sup>

### *La autonomía en México*

Pasando ahora al ámbito mexicano, el *corpus* documental sobre los derechos indígenas elaborado en los últimos años está marcado también por el debate antes esbozado. El hilo rojo que atraviesa todos los textos es el derecho a la autonomía, como expresión concreta de la autodeterminación. En ellos se advierten los fructíferos esfuerzos internos por darle forma y contenido concreto a la demanda autonómica, así como las influencias que los documentos internacionales (en especial el Convenio 169) han ejercido sobre aquéllos. Este influjo también tiene signos positivos y negativos.

<sup>(9)</sup>B. Denis Marantz, “Temas de importancia para los derechos de los pueblos indígenas en foros internacionales”, en *Pueblos o poblaciones. Igualdad, autonomía y libre determinación...*, op. cit., p. 46.

<sup>(10)</sup>Cf. M. C. Lâm, *loc. cit.*, pp. 72 y 94.

<sup>(11)</sup>*Loc. cit.*, p. 105.

Esto se puede ilustrar considerando los documentos firmados por el EZLN y el Gobierno Federal, que conforman el conjunto conocido como *Acuerdos de San Andrés*.<sup>(12)</sup> Las tensiones, y a veces la falta de una clara correspondencia, entre la aceptación declarativa de conceptos como libre determinación, autonomía, territorio y pueblos indígenas, por una parte, y los derechos *políticos* reconocidos a éstos por la otra, sin duda tienen que ver con la influencia de formulaciones que están cobrando cuerpo en el ámbito internacional, particularmente con las del Convenio 169. Así, las ambigüedades o cortapisas de éstas se filtran en los arreglos de los pueblos con los gobiernos; y lo que es peor, las autoridades las aprovechan hábilmente para imponer o tratar de forzar interpretaciones restrictivas. Ello es favorecido por el hecho de que en los documentos se adoptan definiciones del citado convenio por lo que hace a nociones claves, tales como pueblos y territorios.<sup>(13)</sup> En relación con la categoría de pueblos indígenas, por ejemplo, el gobierno mexicano ha pretendido—como parte de su estrategia de no cumplimiento de los acuerdos signados—interpretarla ciñéndose a las limitaciones examinadas más arriba; esto es, ha procurado que prevalezca la idea de “pueblos” como poblados o comunidades dispersas con ciertas características socioculturales, pero sin posibilidad de constituirse en sujeto político y orden de gobierno. Esta es una manera de negar, en la práctica, el derecho a la autonomía que se acepta en el discurso.<sup>(14)</sup>

Otra manera de ir vaciando a la autonomía de su contenido esencial es reducir sus alcances, por lo que hace al ámbito territorial de su ejercicio y a las posibilidades de que los pueblos indios se *reconstituyan* a partir de formas de gobierno e instituciones que vinculen y den cohesión a sus partes componentes. Lo que el gobierno mexicano ofrece, en cambio, es un *comunalismo* cada vez más crudo y estrecho. Es por eso tan importante el documento que emitieron el EZLN y su comité de asesores en febrero de

1996, días previos a la firma de los Acuerdos de San Andrés: *El diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígena. Punto y seguido*.<sup>(15)</sup> Es un texto que merece una atenta lectura. Allí, los zapatistas advierten que las “demandas fundamentales de los Pueblos Indígenas no han sido satisfechas del todo en la actual fase de negociación”; y a continuación señalan las principales “omisiones” en materia agraria, autonómica, de pluralismo jurídico, de comunicación, de derechos de la mujer indígena, etcétera.

Respecto a la autonomía, el documento del EZLN afirma que en los acuerdos “no se reconocen tampoco las autonomías municipales y regionales”. Y agrega: “No basta que las comunidades indígenas se asocien en municipios y éstos lo hagan para coordinar sus acciones. Se necesitan instancias autónomas que [...] formen parte de la estructura del Estado y rompan con el centralismo”. Reiterando el punto de vista expresado por las bases zapatistas unos días antes,<sup>(16)</sup> el documento que nos ocupa aclara que se suscribirían los compromisos de San Andrés con el gobierno como “acuerdos mínimos”, sin renunciar a la lucha por conseguir la “plena satisfacción” de las demandas pendientes. Salta a la vista aquí la voluntad del EZLN de llegar a un arreglo negociado, tan alejada de la “intransigencia” que le atribuyen los voceros del gobierno. Es a la luz de esta caracterización de los acuerdos que resulta más ignominiosa la pretensión gubernamental de reducir sus alcances: ello supondría pasar, prácticamente, de lo mínimo a la nada.

En la misma perspectiva de los documentos anteriores, que atiende no sólo a los ineludibles fines inmediatos sino además a las metas de mayor alcance histórico—los propósitos que sólo pueden lograrse en el mediano y largo plazo, pero que no por ello se deben descuidar—, es digna de atención la “Iniciativa de decreto para la creación de las regiones autónomas”, de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), que agrupa a numerosas organizaciones indias del país.<sup>(17)</sup> La propuesta de la

<sup>(12)</sup> Los documentos que conforman los Acuerdos de San Andrés pueden consultarse en *América Indígena*, vol. LVI, núms. 3-4, julio-diciembre, 1996, p. 209-249.

<sup>(13)</sup> Cf., por ejemplo, el punto 3.1 y 4.2 del “Pronunciamiento conjunto...”, en los Acuerdos de San Andrés.

<sup>(14)</sup> Para una evaluación más detallada de los acuerdos entre el EZLN y el gobierno mexicano, Cf. H. Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 1997, cap. X.

<sup>(15)</sup> Cf. en *Convergencia Socialista*, año uno, núm. 1, julio/agosto, México, 1997, pp. 46-50.

<sup>(16)</sup> Sobre el tema de los derechos políticos en los acuerdos por firmar, la aplastante mayoría de las bases zapatistas opinó: “No se logró el reconocimiento de las *autonomías locales y regionales*. Este punto se logró en parte con el reconocimiento del derecho de los pueblos indios a la ‘libre determinación’, pero el problema de la autonomía sigue pendiente y es necesario insistir en conseguir esta justa demanda indígena”. Véase, CCR-EZLN, “Comunicado (Resultados de la consulta a las bases zapatistas sobre la Mesa 1 de ‘Derechos y Cultura Indígena’, febrero de 1996)”, en *Convergencia Socialista*, año 1, núm. 1, julio/agosto, México, 1997, p. 44. Cursivas nuestras.

<sup>(17)</sup> Cf. ANIPA, “Proyecto de iniciativa para la creación de las regiones autónomas”, en *La autonomía de los pueblos indios*, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, México, 1996. También incluido en *Memoria*, núm. 89, CEMOS, México, julio de 1996, y en *Convergencia*

ANIPA fue elaborada por decenas de organizaciones indígenas, en el curso de cinco asambleas celebradas entre 1995 y 1997.<sup>(18)</sup> En ella se puede apreciar un conjunto de reivindicaciones centrales relativas a las escalas *múltiples* (en la comunidad, el municipio y la región) y *simultáneas* (según el caso) de la autonomía, así como a las competencias, la jurisdicción y el autogobierno propios. Formulada como iniciativa de reformas constitucionales, la propuesta de la Asamblea constituye en realidad un proyecto integral de autonomía a futuro que, incluyendo el ámbito vital de la comunidad, no renuncia a los municipios autónomos ni a las regiones autónomas, a la constitución de verdaderos autogobiernos y a las competencias propias, en el marco de una nación unida, pero plural, incluyente y democrática. La *Declaración Final* de la VI Asamblea de la ANIPA, celebrada en la ciudad de México en octubre de 1996, refrenda los principios y metas antes mencionados. Es previsible que continuarán los empeños del gobierno por fraguar un marco constitucional de autonomía que, en el fondo, anule los derechos de los pueblos o haga imposible su ejercicio. El último intento se encuentra en la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos indígenas enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión en 1998, que contrasta con la propuesta elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) en 1996, más apegada a los Acuerdos de San Andrés. En aquella se propone, entre otras medidas restrictivas, limitar la autonomía al ámbito comunal. En efecto, mientras en la propuesta de la COCOPA son los pueblos indígenas los *sujetos* del “derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del estado mexicano”, en la iniciativa gubernamental—mediante un retruécano que disocia a los sujetos de la autodeterminación de los de la autonomía—son las *comunidades* las que tienen este último derecho.<sup>(19)</sup>

Para un sector influyente de la opinión pública, la posición del zapatismo respecto al alcance de la autonomía no había quedado suficientemente clara. Se llegó a suponer que la propuesta de una escala

exclusivamente comunal era aceptable para el EZLN. Incluso, al respaldar una visión comunalista de la autonomía, muchos creían defender la posición zapatista. Para cambiar ese punto de vista no fue suficiente que el propio EZLN estuviera impulsando “municipios autónomos” (y hasta “zonas” y “regiones” autónomas) en sus áreas de influencia desde 1996.<sup>(20)</sup> Sin embargo, después de que el jefe del Ejecutivo envió su iniciativa al Congreso de la Unión en los términos indicados, vino la respuesta contundente del EZLN al respecto en la *V Declaración de la Selva Lacandona*. Allí se argumenta con toda claridad:

“Ninguna legislación que pretenda encoger a los pueblos indios al limitar sus derechos a las comunidades, promoviendo así la fragmentación y la dispersión que hagan posible su aniquilamiento, podrá asegurar la paz y la inclusión en la Nación de los más primeros de los mexicanos. Cualquier reforma que pretenda romper los lazos de solidaridad históricos y culturales que hay entre los indígenas, está condenada al fracaso y es, simplemente, una injusticia y una negación histórica”.<sup>(21)</sup>

No cabe duda de que la lucha de los indígenas por sus reivindicaciones históricas será prolongada y difícil. Pero hay fundadas razones para creer que—combinando unidad, organización e inteligencia—finalmente conquistarán el régimen de autonomía que les permitirá dejar de ser pueblos invisibles y convertirse en ciudadanos plenos. Por lo que se avizora, esta empresa no será un plácido paseo a caballo. Habrá que dar batallas muy duras en el ámbito interno y, por lo que se ve, también en los foros internacionales. Como lo revela la última escaramuza realizada durante el XVI período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la ONU (en julio de 1998) y el cabildeo indígena ante la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías—de la Comisión de Derechos Humanos—que culminó con la histórica resolución que emitió ésta el 14 de agosto (titulada “La situación en México y su evolución”),<sup>(22)</sup> los indígenas están aprendiendo rápidamente que su destino también se juega en ese fangoso terreno.

*Socialista*, año uno, núm. 1, julio/agosto, México, 1997.

<sup>(18)</sup>Para más detalles sobre la conformación de ANIPA, ver H. Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, “Las autonomías: una formulación mexicana”, en *Ojarasca*, núm. 44, mayo-julio, México, 1995.

<sup>(19)</sup>La iniciativa del Ejecutivo establece: “Con respecto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado Mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas...”.

<sup>(20)</sup>Para un panorama de este proceso zapatista en los Altos, ver Araceli Burguete Cal y Mayor, “Las autonomías indígenas en los Altos de Chiapas”, *Convergencia Socialista*, año uno, núm. 4, enero/febrero, México, 1998, p. 16 y sigs.

<sup>(21)</sup>CCRI-EZLN, “V Declaración...”, en *Convergencia Socialista*, año uno, núm. 6, julio/agosto, México, 1998, p. 19.

<sup>(22)</sup>Véanse las intervenciones indígenas y la resolución en “Voces indias en la ONU”, *Memoria*, núm. 116, CEMOS, octubre, México, 1998.