

EL ESTADO-NACIÓN Y LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS

Luis VILLORO*

En la independencia, cuando México se convierte en una nación soberana, el país está dividido en muchos pueblos con culturas diferentes. Es un país heterogéneo y plural. Incluso, era entonces común hablar de la nación tlaxcalteca, de la nación maya, de la nación tarasca.

La Constitución que se establece por primera vez en nuestro país, la de 1824, sigue el modelo de las Constituciones de los Estados-nación europeos, modelo de una estructura Constitucional que es homogénea, que obedece a la idea de que a todo Estado —forma de poder político— debe corresponder una nación —unidad cultural— y a toda nación debe corresponder un Estado. A partir de la Constitución de 1824, en las siguientes Constituciones, las que antes se llamaban naciones indígenas no quedan mencionadas. Se concibe el Estado-nación nuevo como un Estado homogéneo en el que todos los ciudadanos tienen exactamente los mismo derechos y son considerados iguales.

Apenas en 1992, hace ocho años, en una reforma del artículo 4o. de la Constitución aún vigente, se acepta que el país es heterogéneo en lo que respecta a su constitución en pueblos y culturas. En este contexto, la reforma al artículo 4o. constitucional, en el párrafo 1, declara la composición pluricultural del país, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; ésta formulación podría tomarse como simplemente descriptiva de la realidad del país, pero si seguimos leyendo el mismo párrafo, donde se dice que el Estado promoverá las culturas, ayudará a que se desarrollen, etcétera, veremos que tiene un sentido normativo. Sin embargo, se esperaba que a esta reforma del artículo 4o. siguiera una ley reglamentaria que pudiera desarrollar los aspectos de esta prescripción normativa, esto último no sucedió por motivos políticos que sería demasiado largo exponer.

Cabe, pues, una interpretación de este párrafo 1 del artículo 4o. reformado. En primer lugar, se debe interpretar que el constituyente, el Con-

* Versión estenográfica revisada por el autor.

greso de la Unión, al aceptar esta reforma del artículo 4o. está rompiendo con la idea tradicional de un Estado homogéneo en la cultura y en los orígenes de los diversos pueblos que lo hayan constituido, y en lugar de ello está proponiendo la constitución de un estado pluricultural, es decir, un Estado heterogéneo. Al decir que está sustentada esta pluriculturalidad originalmente en sus pueblos indígenas, por primera vez está mencionando un sujeto de derecho nuevo que es el pueblo, el pueblo indígena.

El adverbio *originalmente* (“sustentado *originalmente* en los pueblos indígenas”) nos indica una interpretación: la Constitución de la nación acepta que es originada en un pacto entre distintos pueblos, puesto que *originalmente* puede interpretarse en el sentido de que estos pueblos subsistían antes de la formulación de la Constitución. Destaca la interpretación de que son los pueblos que constituyen la nación pluricultural los que decidieron pactar la Constitución nueva. Si esa interpretación se sostiene, es claro que los derechos de autodeterminación de los pueblos, de los que más adelante hablaré, no deben ser promulgados por el constituyente, sino reconocidos como entidades que originalmente participaron en la constitución del Estado plural. Los acuerdos de San Andrés Larráinzar que actualmente están en la mesa de discusión por los legisladores, así lo dicen expresamente. El convenio entre la delegación federal y la delegación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional señala que los pueblos indígenas tienen derechos que deben ser reconocidos, no promulgados. La diferencia entre reconocer derechos de los pueblos y promulgar, no es meramente semántica. Si decimos que los derechos de los pueblos son promulgados por el Legislativo, dependen entonces de la voluntad del Legislativo que podría en todo momento modificarlos o cambiarlos; cuando decimos en cambio que son reconocidos por el Legislativo, estamos indicando que los pueblos tienen derechos previos a la Constitución, y que ellos son entidades que participan en el pacto social; en suma, se trata del paso de un Estado homogéneo, unitario, el Estado-nación tal como fue concebido a partir de 1824 en nuestra primera Constitución, a un Estado plural que sería el resultado del pacto entre distintos pueblos.

Este paso ya lo han dado muchas otras naciones, al reconocer su carácter pluricultural, o plurinacional en algunos casos. Los ejemplos más claros están en las mentes de ustedes, España que se reconoce en su Constitución como un Estado con varias naciones o nacionalidades, Cataluña, País Vasco, etcétera; Bélgica, que se reconoce como un Estado formado por dos nacionalidades originarias; Canadá, que tiene un amplio recono-

cimiento de autonomías indígenas que se autollaman “nacionalidades”, etcétera.

Los derechos de los pueblos que podrían considerarse mencionados, en este primer párrafo del artículo 4o., son derechos de autodeterminación. Los Acuerdos de San Andrés en cualquiera de las versiones que después se formularon para la discusión del Legislativo, la versión de la Cocopa, la versión modificada por la Presidencia de la República de ese entonces, e incluso la versión que presentó el Partido Acción Nacional, aceptan los derechos de autodeterminación.

El derecho de autodeterminación, ¿qué base jurídica tiene? Bueno podríamos mencionar primero un principio de derecho internacional, contenido en la Carta de los Derechos, formulada en 1949, por las Naciones Unidas; en sus artículos 1o. y 55, declara el derecho de autodeterminación de los pueblos. Esta fórmula fue recogida después en varios pactos y convenios internacionales que podríamos mencionar, podemos recordar también otras instancias internacionales.

La Organización de los Estados Americanos ha aprobado un convenio en que se habla del derecho de los pueblos a autogobernarse; asimismo, una de las entidades internacionales dependientes de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, en su Convenio 169, ratificado por México, también señala los derechos de autodeterminación de los pueblos indígenas. En este caso, no voy a entrar en la discusión del fundamento internacional porque es muy complicado y nos llevaría mucho tiempo.

En efecto, todos estos convenios, declaraciones internacionales, siempre son susceptibles de distintas interpretaciones porque el término nunca se define, no sabemos lo que es este sujeto de derecho de autodeterminación, salvo una excepción, el Convenio 169 de la OIT que sí da una definición de pueblo. Al no haber una definición clara de este tipo de sujeto, muchos de los Estados nacionales, queriendo preservar su unidad nacional y temiendo que el derecho de autodeterminación concedido a los pueblos pudiera dar lugar a escisiones dentro de su nación, lo han interpretado como aplicable sólo al Estado-nación.

Sin embargo, en otras declaraciones de las Naciones Unidas, puede verse que en la práctica se emplea muchas veces el término *pueblo* en el sentido de una comunidad de cultura con una unidad de instituciones sociales y políticas y con un proyecto común, aunque no formen Estado y aunque sean parte de un Estado o de varios Estados. En este sentido, hay

pueblos que pertenecen a varios Estados; piensen ustedes en el pueblo kurdo. Esta segunda interpretación, que es opuesta a la primera, ha sido sostenida por ciertos juristas internacionales, como Critescu. En fin, también hay tratados internacionales que sostienen esta interpretación; asimismo, ha sido tomada en cuenta por algunas resoluciones de las Naciones Unidas que se han aplicado a pueblos que no tienen Estado; por ejemplo, resoluciones que atañen al pueblo palestino, que no es un Estado.

No entramos, pues, en esta discusión que es muy complicada. Queremos simplemente señalar cómo este derecho a la autodeterminación aparece en México en las propuestas de los Acuerdos de San Andrés y concretamente en la formulación jurídica de estos acuerdos, en la propuesta de la Cocopa.

La autodeterminación de los pueblos en estos acuerdos se distingue muy claramente de la soberanía. La autodeterminación que se entiende como autonomía, y ésta que se entiende como un status jurídico pactado entre el gobierno federal, en este caso, e incluso los gobiernos estatales, y los pueblos en cuestión. Por tanto, con el derecho de autonomía los pueblos están sometidos a una ley superior. Según la vieja formulación clásica, se define al soberano como *legibus solutus*, como no limitado, no acotado por una ley. En virtud de que el soberano es el que dicta la ley, no puede estar sujeto a otro poder que le dicte a él la ley. Si estuviera sujeto a una ley, este otro poder sería el soberano. Pues bien, en los pactos de San Andrés y en la propuesta de la Cocopa obviamente no hay soberanía para los pueblos, sino que los pueblos indígenas, al ejercer su autonomía, la ejercerán bajo la ley soberana del Estado nacional. Esta fórmula se repite varias veces en los Acuerdos de San Andrés, si tienen ustedes la paciencia de leer este documento que tiene muchas páginas, y que es muy aburrido y reiterativo, porque fue hecho de una negociación que duró muchos días.

Bien, por tanto, el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas se traduce en el pacto social constituyente, se traduce en la adhesión y la aceptación de una soberanía común que es la soberanía del Estado mexicano. No hay, pues, a mi modo de ver, ninguna posibilidad de que se interprete estos acuerdos y el derecho de autonomía como un intento de escisión, de separación del Estado.

Pero sí tiene una consecuencia, aunque no es la de dividir el Estado: aprobar en la Constitución el estatuto de autonomía para los pueblos. En primer lugar, da un sentido jurídico distinto del pacto constitucional, por-

que de ahora en adelante, después de haber aceptado esta autonomía que interpreta el artículo 4o. constitucional, ahora la Constitución ya no puede verse como promulgada por un pueblo y aceptada de buena o de mala gana por los demás pueblos, como ha sucedido en México desde 1824, donde fue el pueblo mestizo y criollo el que promulgó una Constitución mediante representantes, desde luego, y los demás pueblos la aceptan, unos de buena gana y otros con resistencia amplia. El sentido de la Constitución ya no podrá interpretarse así; la Constitución se interpretará, en cambio, como un pacto entre los distintos pueblos a los cuales se les han reconocido sus derechos. Entonces no podrá verse como una imposición de un pueblo o etnia sobre otro, sino que deberá verse como un pacto entre diversos pueblos, lo cual dará realidad a la formulación del artículo 4o. constitucional.

Pero hay otro punto, ¿de qué autonomía estamos hablando?, ¿de qué autonomía hablan los acuerdos de San Andrés y la propuesta de la Cocopa? Hay una idea de autonomía clásica que limitaría a los pueblos a un territorio específico, donde en ese territorio ejercería sus derechos. Esta idea de autonomía territorial del pueblo también puede verse como un reconocimiento de nacionalidad, los ejemplos son claros: el más claro sería España o Bélgica; un ejemplo semejante sería Canadá, donde hay un territorio de los inuit, los llamados esquimales por los occidentales, que está perfectamente limitado, o Nicaragua donde hay un territorio también de los miskitos, de la población indígena de la Costa Atlántica, delimitado en su territorio.

Ésta es una manera bastante normal de entender la autonomía, pero hay otra manera que no se da ni en los Acuerdos de San Andrés ni en la propuesta de la Cocopa. Había sin duda una corriente —cuando la negociación se hacía en San Andrés Larráinzar—, que propugnaba por este tipo de autonomía. Sin embargo, no tuvo éxito, sino que prevaleció otra idea de autonomía, más realista en mi opinión, que obedece más a la idea de autonomía de los pueblos que se encuentra en otras comunidades, no sólo de Chiapas, sino, por ejemplo, las comunidades de Oaxaca, los mixes, los mixtecos, los zapotecos, también los huicholes y otros más.

La segunda idea de autonomía no establece territorios de dominio político para los pueblos autónomos. Cuando se habla de territorio en los Acuerdos de San Andrés y en la propuesta de la Cocopa se entiende el territorio en el sentido de *hábitat*, tal como lo define el Convenio 169 de la OIT. *Hábitat* es el lugar en el que una cultura se desarrolla, comprende

tierras, pero también ríos, lagos, montañas. Muchos pueblos indígenas, por ejemplo, desarrollan rituales que tienen que ver con los montes que consideran sagrados, con los ríos, con las cuevas de donde dicen proceder, etcétera.

Todos estos elementos son parte de su cultura, pero no hay en los Acuerdos de San Andrés ningún dominio establecido de los pueblos sobre ese territorio, lo que hay es el derecho de los pueblos al disfrute y uso de los recursos que se den en su territorio, esta práctica que obviamente está limitada también a proyectos en los cuales estén concernidos otros pueblos. Lo que se pide, por tanto, es que en los proyectos de desarrollo de determinadas regiones se les dé a los pueblos que están afectados por esos proyectos un uso y disfrute en sus recursos. No es un dominio, por eso es que en los Acuerdos de San Andrés no se plantea en modo alguno un problema de propiedad de tierras.

En los Acuerdos de San Andrés fue muy claro que mientras la delegación del Ejército Zapatista quería discutir el problema agrario, del artículo 27 constitucional, cuyas modificaciones recientes rechazaban, la delegación gubernamental se negó terminantemente a cualquier discusión sobre ese artículo 27 y, en consecuencia, a cualquier discusión sobre propiedad de tierras.

¿Entonces cuál es la noción de pueblo? La noción de pueblo que los Acuerdos de San Andrés presentan y recoge la propuesta de la Cocopa, reproduce la definición de pueblo del Convenio 169 de la OIT, que lo define en términos históricos: “son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país antes de la Conquista”. Se definen en función, sobre todo, de su cultura, ya que tienen una cultura específica que se expresa en “sus propias instituciones económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. Esto me parece un punto muy importante, porque para ser sujeto de derecho de autonomía, se necesita que una comunidad determinada posea justamente sus propias instituciones sociales, culturales, económicas y políticas o parte de ellas.

Efectivamente, no cualquier minoría puede ser llamada pueblo, según estos acuerdos; no cualquier etnia dispersa en el país puede llamarse pueblo, como sujeto de estos derechos, sino sólo y exclusivamente aquellas comunidades que tengan una cultura propia, con sus instituciones sociales o jurídico-políticas, que desciendan naturalmente de los pueblos anteriores a la Conquista y un último elemento que señala la definición del Convenio 169: que la conciencia de identidad debe tomarse como criterio

fundamental de la definición de pueblo. Este término, la conciencia y la identidad, apunta a un criterio de autoadscripción, ¿quiénes tienen conciencia de esta identidad? Quienes se autoadscriben, cuando como miembros de un pueblo obedecen libremente las instituciones sociales, jurídicas y políticas que tiene ese pueblo, y se declaran pertenecientes a ese pueblo. Sin embargo, curiosamente desconozco el por qué de la propuesta de la Cocopa, que aunque traduce del Convenio 169 de la OIT la definición de pueblo, omite esta última parte, la conciencia de identidad como criterio fundamental. Creo que es un error de la Cocopa, es una inadvertencia porque en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar sí está esta definición y me parece jurídicamente importante. ¿Cuáles serían los criterios para determinar que un individuo pertenece a un pueblo o no?, ¿cuáles serían los criterios jurídicos para determinar si un individuo es susceptible de obtener los derechos que se otorgan a ese pueblo? Parece que aquí es muy importante este criterio de autoadscripción al pueblo, por eso creo que no debería perderse este punto en la definición de pueblo.

He dicho que la concepción de pueblo autónomico en estos Acuerdos de San Andrés no es igual a la concepción de pueblos autónomicos delimitados por territorios, como en el caso de otros países.

¿Cómo se concibe entonces al pueblo? Se concibe como conjunto de comunidades que deciden participar en las mismas instituciones, pertenecer a la misma cultura y coordinar sus acciones como pueblo. En realidad, ésta es la noción de pueblo que tienen ya los pueblos indígenas. Una vez que estuve en territorio huichol, les preguntaba, ¿pero en qué consiste el pueblo huichol? Y me argumentaban: el pueblo huichol lo está usted viendo, son todas las comunidades que se declaran huicholas y que participan de esta cultura y de estas instituciones, que tienen sus gobernadores, etcétera.

Por eso es que en los Acuerdos de San Andrés es muy importante la reforma del artículo 115. No se entiende esta reforma sin el concepto de pueblo autónomico que estoy exponiendo. En la reforma del artículo 115, en primer lugar se pide que se reconozca como entidad de derecho público a la comunidad, porque la comunidad es la base donde se ejerce la autonomía de los pueblos indígenas ya ahora, sin necesidad de leyes que la reconozcan. La comunidad no está reconocida en la Constitución como entidad de derecho público, no está reconocida más que en el derecho agrario. La petición, entonces, de reconocimiento de la comunidad como

entidad de derecho público es indispensable para los reclamos de los pueblos indios.

¿Porqué la comunidad y no el municipio? Porque en muchos pueblos indígenas se tiene la experiencia, de que mientras en las comunidades ellos ejercen sus propios usos y costumbres, su propio sistema legislativo, como ellos prefieren decir, eligiendo sus cargos conforme a sus propias reglas, en las cabeceras municipales suelen estar como elementos que provienen de los partidos políticos y que no son parte de las comunidades indígenas. Entonces esto último crea para las comunidades indígenas muchos problemas, porque hay una dualidad de autoridades, las de las comunidades y las de los municipios, que no siempre corresponden a aquéllas. Además, como se sabe, en los sistemas legislativos de las comunidades, prefieren ellos que las elecciones de autoridades y de cargos no se hagan mediante partidos, porque, según ellos, los partidos políticos dividen a la comunidad, y las comunidades indígenas tienen alto aprecio a la solidaridad entre ellos, la unidad y el consenso, y la cabeceras municipales suelen estar dirigidas por personas que usualmente han sido candidatos de partidos y chocan también con los usos de la comunidad. Esto no implica que en los Acuerdos de San Andrés no puedan reunirse y coordinarse ellas, según el artículo 115, en municipios de mayoría indígena, y estos municipios, a su vez, unirse y coordinarse en sus actividades, lo cual constituiría el pueblo sin necesidad de una delimitación territorial. Esta es la idea de autonomía de los acuerdos de San Andrés.

Eso implica entonces, modificaciones al artículo 115, que no son arbitrarias, sino que dependen de esta idea de autonomía. Implica la necesidad de una remunicipalización; es decir, de hacer que correspondan los municipios con las comunidades indígenas, de manera que puedan constituirse municipios de mayoría indígena. Esta remunicipalización ya se ha hecho en algunos estados; es ejemplar la situación de la ley indígena de Oaxaca, que sería muy conveniente revisar si ustedes se interesan en este tema, donde se ha logrado que coexistan las autoridades elegidas en las comunidades, según sus sistemas normativos, y las autoridades que se designan por procesos electorales que tienen propuestas iniciales de los partidos políticos.

Por último, ven ustedes que esta idea de pueblo tiene una doble vertiente que no se ha entendido muy bien. Primeramente, es que los pueblos como sujetos de derecho, de que están hablando los acuerdos de San Andrés, son los pueblos tal como actualmente ejercen sus usos y costumbres,

que coordinan sus acciones entre ellas y que obedecen a la misma tradición cultural, hablan la misma lengua o variante de lengua y tienen las mismas instituciones políticas, sociales e incluso religiosas. Ese conjunto de comunidades se autoadscriben como pertenecientes a un pueblo étnico, entonces los Acuerdos de San Andrés Larráinzar están estipulando que la Constitución federal reconozca lo que ya está existiendo en las comunidades indígenas. Más no divide al país en territorios nuevos; creo que esto tiene que quedar muy claro.

El segundo punto de esta idea, dicen todos ellos, lo acaban de reiterar en el último Congreso de Nurío, es que desean reconstruir sus pueblos porque saben perfectamente que sus pueblos están divididos, fragmentados; lo que quieren es reconstituirlos. Este es un proceso de lenta y progresiva reconstitución de los pueblos. Las comunidades al unirse están reconstituyendo el pueblo.