

# El miedo a la autonomía indígena

*Cada municipio mayoritariamente indígena elaboraría un sistema de normas para ejercer su autonomía. Esos documentos, llamados cartas municipales en la propuesta panista, tendrían que ser aprobados en su totalidad por las legislaturas locales. Dirigentes indígenas y especialistas desmenuzan los puntos flacos y las contradicciones de una iniciativa que, a su juicio, cancela la posibilidad del reconocimiento jurídico de los pueblos originarios*

**Tania MOLINA RAMIREZ**

El primero de diciembre, Vicente Fox se enfrentará a una disyuntiva: cumplir con enviar como iniciativa la propuesta de reforma constitucional de la Cocopa al Congreso o respaldar la iniciativa de reforma constitucional elaborada por su partido.

Durante su campaña y como presidente electo, el panista ha repartido promesas que se contraponen entre sí:

En un desplegado publicado el 14 de junio aceptó "convertir el documento de la Cocopa en una iniciativa del Ejecutivo y enviarla el primer día de mi gobierno al Congreso para su discusión y aprobación de los acuerdos de San Andrés". El 31 de agosto, Fox ratificó esta promesa al gobernador electo de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía.

Por otro lado, en su libro *Vicente propone*, se compromete a respaldar "los esfuerzos de mi partido para traducir, en normas constitucionales, los acuerdos de San Andrés". Y, según dirigentes de su partido, esos esfuerzos están plasmados en su iniciativa de ley sobre los derechos de las comunidades indígenas.

Los líderes de las bancadas panistas en las cámaras, Diego Fernández y Felipe Calderón, insisten en mantener la iniciativa de ley elaborada por el *blanquiazul*.

\*\*\*

Los acuerdos de San Andrés fueron firmados en febrero de 1996 por el EZLN, el gobierno federal y la Cocopa, integrada por representantes de todos los partidos presentes en el Poder Legislativo, incluido el PAN.

Pese al compromiso contraído, dos años después, el *blanquiazul* presentó en el Senado una "iniciativa sobre derechos de las comunidades indígenas", cuyo eje es el concepto de "cartas municipales".

El centro de estudios económicos, políticos y socioculturales Fundación Rafael Preciado Hernández (FRPH) elaboró el proyecto de cartas municipales a principios de 1996, "en medio del debate sobre la reforma del Estado, la firma de los acuerdos de San Andrés y la discusión que se desató sobre su contenido", dice un miembro de esa organización.

Sin embargo, uno de los investigadores que participaron más de cerca en este proyecto aclara que en un principio las cartas eran "un proyecto meramente académico", que en 1998, asesores de la fundación y legisladores del PAN incluyeron en la "iniciativa sobre derechos de las comunidades indígenas", a la cual, "los panistas aportaron cuestiones de la doctrina panista".

En la exposición de motivos de la iniciativa se lee: las cartas municipales están "inspiradas en (...) los ordenamientos que dan vida y estructura a las comunidades naturales (...) y que inspiraron la batalla de los

comuneros de Villalar contra la imposición imperial".

De aprobarse la iniciativa, cada municipio indígena elaboraría su carta, un conjunto de normas para el ejercicio de su autonomía. La carta deberá ser aprobada por cada legislatura local, la cual revisará que se apegue a las constituciones estatal y federal y que en su contenido respeten: "La unidad nacional; las garantías individuales; los derechos humanos; la dignidad, integridad y la participación de la mujer en condiciones de equidad; las formas democráticas de acceso al poder, y la preservación del entorno ambiental".

Las atribuciones y derechos que, como mínimo, deberán prever las cartas son: "Normas para decidir su organización social, económica, política y cultural; la facultad de aplicar sus usos y costumbres; el procedimiento para elegir a sus autoridades; las formas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, y las disposiciones para preservar y enriquecer sus lenguas y conocimientos".

\*\*\*

La población indígena es "un sector marginado económica, política y socialmente, desposeído de los medios simbólicos y materiales para reproducirse dignamente en su intercambio con los demás miembros de la nación", se lee en el artículo "Derechos de los pueblos indígenas: factores de discriminación étnica" (Revista *Bien Común y Gobierno*, de la FRPH, número 65, abril de 2000), el cual es un "extracto del avance del proyecto "Derechos de los pueblos indígenas" que elaboró la fundación en 1996.

Para el centro, "los ejes que sintetizan la problemática indígena son la discriminación y la pobreza".

"Falso", dice Francisco López Bárcenas, abogado mixteco, "el centro de lo indígena está en la diferencia cultural, y el problema está en si se van a respetar las distintas visiones del mundo o van a tratar de que todos lo vean desde una lupa dominante".

"Sí, somos un sector marginado", afirma López Bárcenas. "Pero", aclara, "es efecto del sistema económico; no por dejar de ser pobres vamos a dejar de ser indígenas".

¿Qué proponen los investigadores que elaboraron el documento (Víctor Alarcón, Adriana Flora, Mireya Landero, Juan Antonio Le Clercq, Griselda Martínez y Juan Molinar) para "romper con el círculo vicioso discriminación-pobreza"?

"La batalla debe comenzar por reconocer (a los indígenas) como ciudadanos mexicanos con iguales derechos y libertades que todos los demás", se lee en el documento.

Al respecto, el abogado mixteco asevera: "Nosotros también estamos por la igualdad ante la ley. Pero una cosa es el ideal filosófico de la igualdad y otra la igualdad jurídica, donde se plantea trato igual a los iguales y desigual a los desiguales".

Y explica: "Hay una ley para los trabajadores, una para los campesinos, una para los comerciantes; a los únicos a los que se les trata de manera desigual es a los indígenas. Nosotros buscamos la igualdad jurídica".

Magdalena Gómez, abogada y especialista en derecho indígena, añade: "Ninguna de las garantías individuales permite la adaptación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas". Lo que estos pueblos buscan, explica la ex funcionaria del Instituto Nacional Indigenista, es "el reconocimiento constitucional a una realidad social que permanece a contrapelo de la pretensión de homogeneidad y de igualdad. Los pueblos indígenas persisten, practican formas de organización social y política, y cuentan con culturas diferentes".

Y este reconocimiento implica otorgar a los pueblos indios "un *status* de derecho público como entidades políticas con derechos colectivos diferentes a los que están destinados a ejercerse por los individuos, y de naturaleza difusa porque su titularidad no puede ser individualizada. Estos derechos no entrañan violación al principio de igualdad de circunstancias reguladas por la ley, se aplique a la norma. Así, el principio de igualdad y el de legalidad pueden muy bien expresar el derecho a la diferencia", señala la abogada.

La FRPH tiene una posición diametralmente opuesta, pues "se define en favor de preservar la titularidad de los derechos en pos de la persona singular y no de una colectividad, y en favor de la igualdad de las personas ante la ley, al margen de diferencias étnicas, religiosas, culturales e ideológicas".



Explica sus razones:

"Crear dos ciudadanía diferenciadas atentaría contra el presupuesto de la inviolabilidad de los derechos de la persona humana y se transformaría en una fuente de posibles injusticias (...), se dejaría a las minorías en el interior de la comunidad (religiosas, políticas, a las mujeres) sin posibilidad de defenderse frente a abusos e injusticias provenientes de la mayoría."

"Lo importante es que se amplían los canales de representación y participación sin establecer diferencias entre 'indígenas' y 'no indígenas'", concluye la fundación.

Magdalena Gómez piensa distinto: "El planteamiento de las dos ciudadanía elude el hecho de que la ciudadanía, todo el concepto, debe cambiar para plantear una propuesta de ciudadanía multicultural. Se sigue pensando que se está proponiendo una regulación para los indígenas y otra para los que no lo son".

Si se sigue la lógica de la fundación, acota López Bárcenas, "desaparecería el Estado, los sindicatos, las Iglesias, y sólo quedarían las personas".

Y continúa: "Luchamos por derechos colectivos para crear las condiciones necesarias para que los derechos individuales puedan ser ejercidos".

"Lo que les asusta", afirma López Bárcenas, "es que la colectividad decida sobre la persona, pero de lo que se trata es cómo crear las restricciones externas para que el resto de la sociedad no domine, e internas para que la voluntad colectiva no se imponga sobre los gobernados. No queremos fueros, sino crear las condiciones para que los pueblos puedan llegar a la igualdad."

### **\*Peor para la realidad...**

En el documento citado se lee: "La autosegregación a través de la autonomía, antes que romper con la discriminación, puede agudizarla, al igual que condena a los indígenas a vivir en desigualdad de condiciones frente a los demás mexicanos, y se convierte en fuente de mayores injusticias, de marginación y de manipulación política".

La fundación coincide, finalmente, con la idea zedillista de que autonomía equivale a separatismo: un estatuto especial, sostiene, "crearía presiones y reclamos territoriales crecientes por parte de estas nuevas 'nacionalidades'... Su politización sería un paso previo a la demanda de separación o de obtención de prebendas especiales para permanecer unidas al país".

La fundación "se pronuncia por que la autonomía a la que se aspira se realice en el municipio, para lo cual proponemos el mecanismo de las Cartas Municipales".

Explica que para "garantizar un autogobierno a través del municipio y acceso a los congresos locales y al Congreso de la Unión", se deberá hacer una "remunicipalización y una redistribución", que serían determinadas por las legislaturas estatales.

De hecho, la propuesta de la FRPH deja todo en manos de las legislaturas locales: decidir si los usos y costumbres no se contraponen a los ordenamientos constitucionales y en qué casos pueden ser "fuente de

violación a las garantías individuales".

"La iniciativa presentada por el PAN refleja aquel dicho de que si la realidad no se adapta a mi concepción, es problema de la realidad", afirma Magdalena Gómez.

En esta propuesta, añade, "se antepone el perfil ideológico del PAN al espíritu de la autonomía de los pueblos indígenas con la decisión de encajonar su ejercicio en el ámbito municipal y limitarlo en los hechos a la dimensión político-administrativa".

Gómez explica:

"Las cartas municipales proponen reconocer la autonomía a las comunidades indígenas y no a los pueblos indígenas en el marco del municipio, a diferencia de lo acordado en San Andrés, donde se planteó el ejercicio de la autonomía en los ámbitos y niveles en que los pueblos indígenas la hagan valer. Este sesgo pareciera implicar que a partir de los municipios hacia las entidades estatales y de éstas a la federación se diluyen o desaparecen los derechos colectivos de los pueblos y sólo quedarían los derechos individuales de sus integrantes."

López Bárcenas explica: "Las cartas que podrían hacer los municipios no podrían contradecir a la Constitución. No es posible que un documento de jerarquía inferior esté arriba de la ley estatal y federal".

Otro problema que quizá los autores de la propuesta no consideraron, explica el abogado mixe Adelfo Regino, es que "una de las características esenciales de los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas es la oralidad. Pretender plasmar por escrito una de estas normas sería un grave atentado contra la integralidad de las culturas indígenas".

### **\*Subsistencia en la ilegalidad**

Ya que los indígenas "tienen estructuras jurídicas y concepciones de la justicia basadas en sus usos y costumbres", la fundación propone "acercar el derecho positivo mexicano a los indígenas para que compartan las normas jurídicas establecidas en la Constitución".

De ahí que el principal problema, según el centro de estudios, "radique en hacer compatibles dos sistemas jurídicos distintos, el que forman los usos y costumbres de los indígenas y el derecho positivo vigente".

López Bárcenas es enfático: "O sea: 'Que se amuelen los indígenas porque las normas ya están hechas'".

Al respecto, Magdalena Gómez advierte: "No es un secreto que los pueblos indígenas han 'administrado justicia', y que ésta es una función exclusiva del Estado. Históricamente han subsistido en la ilegalidad".

"A juicio del derecho, los pueblos indígenas no tienen atribuciones para tales actos ilegales realizados por particulares a los que les está expresamente prohibido ejercerlas", sigue la abogada.

"Las funciones, cada vez más disminuidas, ejercidas por los pueblos indígenas, son de naturaleza pública, no simples actos de particulares. Por ello su reconocimiento requiere modificaciones de fondo en el orden jurídico".

¿Cartas municipales o reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas? Los partidos políticos, el movimiento indígena y la sociedad ya dijeron su palabra. ¿A quién le cumplirá el presidente Fox?