

# La autonomía indígena en México. Una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica

SAÚL VELASCO CRUZ\*

## Resumen

Este artículo explora las tres principales propuestas de autonomía que fueron planteadas y discutidas por diferentes actores en los momentos de mayor importancia que alcanzó el movimiento indígena mexicano, entre el levantamiento zapatista de 1994 y la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena en 2001. Con base en seis aspectos fundamentales, el autor compara y expone los postulados centrales de las propuestas de autonomía regional, comunal y municipal. Finalmente, plantea la importancia de analizar con detenimiento los aspectos de estas propuestas para imaginar la posible solución a las demandas indígenas actuales.

## Abstract

This article explores the three main autonomy proposals that were put forward and discussed by several actors over the period when the Mexican indigenous movement achieved its greatest influence, between the zapatista uprising in 1994 and the passing of the constitutional reform on indigenous culture and indigenous rights in 2001. On the basis of six fundamental aspects, the author compares and expounds the central features of the regional, communal and municipal models of autonomy. Finally, the article suggests the importance of carefully analyzing the main aspects of these proposals to devise appropriate responses to the indigenous movement's demands.

*Palabras clave:* autonomía regional, autonomía municipal, autonomía comunal, reforma constitucional, movimiento indígena, Acuerdos de San Andrés, pueblos indígenas.

---

## Introducción

La reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena aprobada en el mes de abril de 2001 concede, de manera general, la posibilidad de que los pueblos indígenas de México puedan aspirar a ejercer su derecho a la autonomía, pero no establece

---

\* Universidad Pedagógica Nacional, Carretera al Ajusco núm. 24, col. Héroes de Padierna, delegación Tlalpan, CP 14200, México, D.F.

---

---

ninguna modalidad práctica de la misma. Por esta razón, algunas organizaciones indígenas, principalmente de los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas, plantearon a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ese mismo año, mediante el recurso de la controversia, su deseo de revisarla a fondo. Esperaban que esta entidad pudiera obligar a las cámaras a reconsiderar su propuesta, de modo tal que en una hipotética nueva versión fuese resuelto, sin reservas, todo lo relacionado con la alternativa de autonomía que debía considerarse para satisfacer las demandas indígenas centradas en ese tema. Sin embargo, la decisión de la Suprema Corte de Justicia, hecha pública en el mes de septiembre de 2002, ratificó la reforma y, en consecuencia, dejó sin efecto cualquier procedimiento de inconformidad legal.

Las organizaciones indígenas que esperaban reacciones favorables a su petición tomaron estos acontecimientos como una forma inequívoca de agravio y, en consecuencia, a través de sus líderes, primero condenaron la decisión de la Suprema Corte de Justicia y, al paso del tiempo, su inconformidad ha intentado —ciertamente hasta ahora sin mucho éxito— prohiar una convocatoria que busca reactivar la movilización de los indígenas en el nivel nacional, bajo la consigna de que la constitución reformada, al no establecer, entre otras cosas, la aplicación práctica de la autonomía, viola flagrantemente las diversas leyes reglamentarias y convenios que ha suscrito el Estado mexicano en el nivel internacional y, de manera particular, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (ASA) firmados por los negociadores del EZLN y del gobierno federal, el 16 de febrero de 1996.<sup>1</sup>

Respecto a los convenios internacionales, ciertamente al no promover directamente alguna modalidad de autonomía en la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, el gobierno no sigue sin cumplir uno de los compromisos que adquirió ante la comunidad internacional al ratificar, en 1990, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sin embargo, respecto a los ASA, a decir verdad, no es fácil establecer si hubo o no algún tipo de violación, porque si bien estos acuerdos hacen referencia a posibilidades de arreglo a nivel comunal, municipal y regional, la postulación central que contienen res-

---

<sup>1</sup> Véase el desplegado: “Los municipios del estado de Oaxaca ante la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia”, en *La Jornada*, septiembre 7 de 2002, p. 9.

pecto al establecimiento de la autonomía es que ésta se podría dar “en los ámbitos y niveles en que los propios indígenas la hagan valer”. Por tanto, al no haber desde los ASA una definición que sancione puntual y sistemáticamente el modelo que debería seguir el arreglo autonómico, era de esperar que la reforma constitucional forjada en las cámaras del Poder Legislativo llevara consigo esta misma deficiencia.

Dado que la fuente de la reforma constitucional de abril de 2001 son, directa o indirectamente, los ASA, entonces, antes que satanizar la decisión de los legisladores federales, la pregunta que hay que responder es, por qué los ASA carecieron de una definición precisa respecto al modelo (o los modelos) que debía seguirse para el establecimiento de la autonomía indígena.

A esta pregunta podría responderse de la siguiente manera: no fue posible establecer en los ASA una definición única de aplicación práctica de la autonomía indígena simplemente porque, dadas las circunstancias de fragmentación de los territorios indígenas, las condiciones de pobreza y marginación en las que sobrevive actualmente la mayoría de los indígenas mexicanos y la falta de unidad política que observan como pueblos, no existe una alternativa única, sino tres propuestas trabadas en un debate que comenzó prácticamente a raíz del levantamiento indígena de 1994 y que, al parecer, ha quedado en suspenso más o menos a partir de 1998.

De ese debate es de lo que trata este ensayo, que para su exposición se ha dividido en cuatro partes fundamentales. En la primera se abordan los pormenores de la propuesta de autonomía regional, en la segunda los de la autonomía comunal, en la tercera los de la autonomía municipal y, por último, en la cuarta parte, se plantean las conclusiones, inmediatamente después del cuadro comparativo que recoge los puntos esenciales de cada propuesta.

Antes de comenzar, conviene decir, en primer lugar, que el debate al que aquí se alude fue alimentado lo mismo por líderes del movimiento indígena como por algunos otros actores interesados en la instrumentación práctica de la autonomía indígena. De manera singular pueden destacarse las contribuciones hechas por las propuestas de reforma constitucional preparadas, a partir de los ASA, por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, y por el ex presidente Zedi-

---

---

llo. En segundo lugar, es importante aclarar que todas las alusiones a los artículos constitucionales que realizan las distintas propuestas de autonomía que aquí se revisan corresponden a la versión de la Constitución Política de México vigente hasta antes de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas de 2001.

### **La propuesta de autonomía regional**

A lo largo de cinco asambleas nacionales, celebradas en distintas sedes dentro del territorio nacional entre 1995 y 1996, la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) —una de las figuras de enlace del movimiento indígena nacional fundada en abril de 1995— logró definir una propuesta de autonomía de corte regional. Desde los comienzos, los partidarios de esta propuesta la imaginaron como una alternativa de autonomía que aspiraba a convertirse en un cuarto nivel de gobierno, situado entre el municipio y el gobierno del Estado.

#### *Características generales*

Una peculiaridad importante de la iniciativa de la ANIPA es que se trata de una propuesta que fue definiéndose gradualmente. Primero, la propuesta de autonomía regional consistió en una alternativa de carácter exclusivamente pluriétnica. Hasta entonces la referencia era “el centro, sur y sureste del país”.<sup>2</sup> Pero al entrar en contacto con los indígenas del norte de México, la iniciativa habría de sufrir una modificación importante: se hizo partidaria también de la modalidad monoétnica.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, “Las autonomías, una formulación mexicana”, en Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, *La autonomía de los pueblos indígenas*, México, Cámara de Diputados, 56 legislatura, 1996, p. 104.

<sup>3</sup> “Del contraste entre las regiones del sur, sureste y centro del país y las del norte resultaron algunas disparidades importantes. “En primer lugar, entre los grupos étnicos del norte se observa una experiencia acumulada de autonomías de facto, que no tiene parangón con otras regiones. El futuro régimen de autonomía debe tener presente esos embriones autonómicos e incorporarlos en el nuevo modelo. Segundo, algunos pueblos norteros, como los o’odham, enfrentan una especial problemática fronteriza que los lleva a plantear la demanda particular de la [doble nacionalidad: mexicana y estadounidense] y de sus complejas implicaciones. Tercero, la relación de las tribus norteras con la institución municipal y la organización de sus núcleos de población es diferente a la vigente en otros puntos, por lo que allí las regiones autónomas se estructurarían más bien a partir de la asociación de sus pueblos (v. gr. los ocho

*Tipo de régimen y extensión poblacional*

La autonomía regional (en su modalidad pluriétnica) es concebida como un modelo de base territorial que podría agrupar indistintamente a un universo de comunidades indígenas y mestizas, ejidos y municipios dentro de los límites de las regiones a definir.

La iniciativa de crear regiones autónomas, sostiene la ANIPA, se propone “como parte de nuestra organización federal”, con la seguridad de que estas regiones autónomas sentarían “las bases para resolver los grandes problemas económicos, sociales y políticos que la heterogeneidad étnica no resuelta implica para nuestro país”. Además, las regiones fortalecerían la unidad e integración nacional, favoreciendo la convivencia armónica entre los componentes socioculturales del pueblo mexicano e impulsando la vida democrática.<sup>4</sup>

¿Sobre la base de qué criterios una determinada área geográfica del país podría ser susceptible de convertirse en región autónoma? En el proyecto no queda suficientemente resuelto este punto, pero se puede inferir que la creación de una región autónoma podría ocurrir en aquellas áreas territoriales compuestas por población mayoritariamente indígena, cuyos habitantes (indígenas y no-indígenas) así lo decidieran libremente, mediante un plebiscito.<sup>5</sup> En el proyecto tampoco hay referencias que indiquen cómo podrían ser enfrentados y resueltos los casos de regiones que abarquen territorios de dos o más entidades federativas.

En el caso de las regiones de naturaleza monoétnica, como ocurre en el territorio actual de los yaquis de Sonora, las regiones autónomas, según la ANIPA, podrían quedar conformadas por la unión de municipios, comunidades o pueblos. A los pueblos indígenas se les

---

pueblos yaquis). Cuarto, aunque la norma nacional es la configuración de regiones pluriétnicas —lo que deberá reflejarse en el régimen de autonomías—, sobre todo en el norte, es común la existencia de unidades regionales históricamente conformadas que tienen una composición monoétnica. En estos casos, deberá respetarse tal particularidad. Por consiguiente, la incorporación de cambios que recogen tales peculiaridades permitió hacer de la iniciativa una propuesta más acorde con la diversidad etnorregional del país”. *Ibid.*, p. 104.

<sup>4</sup> ANIPA, “Proyecto de decreto para la creación de las regiones autónomas”, en Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, *La autonomía de los pueblos indios*, México, Cámara de Diputados, 56 legislatura, 1996, p. 159.

<sup>5</sup> Esto en virtud de que “la propuesta para constituir regiones autónomas debe fundarse en la expresión de la voluntad mayoritaria de la población en la circunscripción territorial respectiva, a través de un plebiscito”. *Ibid.*, p. 164.

---

---

reconocería el derecho de asociar sus comunidades “para conformar municipios autónomos o varios municipios para constituir regiones autónomas, con el fin de coordinar sus acciones como pueblos, mediante sus gobiernos, optimizar sus recursos, impulsar sus proyectos de desarrollo regional y, en general, promover y defender sus intereses”.<sup>6</sup>

### *Autoridades y representantes*

Según el proyecto de la ANIPA, cada región autónoma tendrá un gobierno interno, cuya máxima autoridad será el gobierno regional, elegido democráticamente de acuerdo con los usos y costumbres de dichas regiones, en los términos que establezca la Ley de Autonomía. “En el gobierno regional deben estar representados todos los pueblos indios integrantes de la región y, en su caso, de la población no-india”.<sup>7</sup>

Además, los ayuntamientos comprendidos en las regiones autónomas serán integrados, en su caso, de acuerdo con el principio de composición pluriétnica, “y sus presidentes podrán formar parte del gobierno regional respectivo, cuando así lo decida éste”.<sup>8</sup>

La administración y representación del gobierno de la región autónoma recaerá en un ejecutivo de gobierno, nombrado e integrado por el gobierno regional de entre sus miembros. La Ley de Autonomía, por su lado, “garantizará la organización autónoma, así como la coordinación de los municipios y las comunidades que sean parte de la respectiva región autónoma”.<sup>9</sup>

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados, esta propuesta plantea que

[...] la población de cada una de las regiones autónomas que hayan sido establecidas por el Congreso de la Unión, en los términos de la fracción IX del artículo 115 constitucional, tendrá derecho a elegir al menos un diputado por cada una de ellas, y a integrar una circunscripción territorial autónoma para la

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 164.

elección de representantes por el principio de representación proporcional que en su caso se haya establecido.<sup>10</sup>

Para esto deberá añadirse un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política. Además, para que las regiones autónomas puedan integrar distritos electorales para la elección de diputados federales de mayoría relativa, el proyecto plantea que se realicen reformas y adiciones al artículo 53. Con ello, las regiones darían origen a nuevos distritos electorales con los cuales podría integrarse “una circunscripción electoral especial para la elección de diputados de representación proporcional al Congreso de la Unión”.<sup>11</sup>

### *Reformas constitucionales*

Esta revisión no incorpora todo el contenido del proyecto de creación de regiones autónomas de la ANIPA, ni detalla las adiciones y las reformas que aquél propone a los artículos 3º, 4º, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116. Sin embargo, con lo hasta aquí examinado es posible observar que esta propuesta antepone como primera condición, sin expresarlo directamente, la modificación constitucional para luego establecer oficialmente una Ley de Autonomía. De manera que, aun cuando serán los habitantes de las comunidades, de los municipios y de las regiones los que decidan libremente si establecen o no una región autónoma, todo deberá ser hecho bajo la observancia de una ley previa.

### *Competencias y recursos*

Aunque se prevé que las competencias de las regiones autónomas deberán ser determinadas directamente por el Congreso de la Unión, el proyecto de la ANIPA anticipa que éstas podrían ser:

En materia de planeación:

- establecer y ejecutar los planes y programas de políticas públicas y de desarrollo económico y social de la región.

En materia de medio ambiente y territorio:

- reglamentar el uso, control y defensa del territorio, los recursos naturales y el medio ambiente.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 167.

---

---

En materia cultural y educativa:

- establecer y ejecutar planes y programas culturales y educativos; seleccionar, ratificar o remover a los docentes.

En materia de recursos:

- administrar los fondos autonómicos asignados por ley para el desarrollo regional; normar el ejercicio del gasto y los servicios públicos, así como vigilar su cumplimiento.

En materia de justicia:

- administrar e impartir la justicia de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos; aprobar las designaciones de agentes del Ministerio Público, miembros de la policía judicial del fuero común y mandos de las policías preventivas con competencia en las regiones.<sup>12</sup>

### *Los promotores*

Es posible clasificar a los partidarios de la autonomía regional en por lo menos dos grupos básicos. Por un lado están los que de manera

<sup>12</sup> De manera adicional, el proyecto de la ANIPA define también algunas de las competencias que corresponderían a las comunidades y a los municipios en su calidad de partes orgánicas de las regiones autónomas. Así, según la ANIPA, dentro de los márgenes de la región autónoma, las comunidades indígenas serán competentes:

*En materia de gobierno y representación:* para nombrar a sus gobiernos, autoridades y representantes.

*En materia de planeación y desarrollo:* para elaborar y aplicar planes y programas de uso, protección y defensa de sus territorios y tierras; para promover sus formas propias de organización política, económica, social y cultural; para coordinar sus actividades con el gobierno de la región autónoma y con el del municipio respectivo, para impulsar el desarrollo y bienestar de su población y para decidir internamente sobre la preservación, distribución, uso y aprovechamiento de todos sus recursos.

*En materia de justicia:* para administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.

*En materia cultural y educativa:* para participar, en coordinación con el gobierno regional respectivo, en la elaboración de los planes y programas educativos de las comunidades o pueblos, vigilar el cumplimiento de los mismos, así como asegurar que la educación intercultural se imparta en todos los niveles; para fomentar la recuperación, el florecimiento y usos de sus propios idiomas en todos los ámbitos de la vida cultural, social, económica, política y administrativa; y para defender sus recursos y su cultura, particularmente la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales y el uso ritual de los animales y plantas sagrados.

Los municipios indígenas, en cambio, según la ANIPA, al menos deberán ser competentes: para elegir sus autoridades y ayuntamientos de acuerdo con su composición étnica, usos y costumbres; para administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos; y para coordinar sus políticas públicas, planes y programas con el gobierno de la respectiva región autónoma y con los de los demás municipios integrantes de la región. *Ibid.*, pp. 164-167.



individual han contribuido a su promoción, entre quienes se encuentran antropólogos de gabinete, profesionistas de varias disciplinas sociales y un considerable número de activistas de las causas y luchas indígenas.<sup>13</sup> Por otro lado están todas las organizaciones que a través de sus líderes han decidido respaldar políticamente la construcción de un modelo de autonomía indígena de carácter regional. En este último grupo de partidarios están, por ejemplo, todas las organizaciones que pertenecen a la ANIPA, entre las cuales ha llegado a ocupar un lugar destacado el Consejo General de las Regiones Pluriétnicas de Chiapas.

### **La propuesta de autonomía comunal**

La propuesta de autonomía comunal surgió al calor de las discusiones que vieron nacer la propuesta de autonomía regional de la ANIPA. Mientras se argumentaba la pertinencia del modelo regional para enfrentar la dispersión que caracteriza la vida actual de las poblaciones indígenas, fue definiéndose la postura comunalista como una propuesta alternativa.<sup>14</sup>

Los comunalistas estimaban conveniente promover la autonomía en las comunidades indígenas, antes que idear una modalidad superior, como lo era para ellos el modelo regional. Su argumento principal era que, debido al alto grado de atomización de los pueblos indígenas, cualquier posibilidad de régimen de autonomía debía comenzar en la propia comunidad indígena, pues ésta “se ha constituido como el espacio social primario de convivencia, de las leal-

---

<sup>13</sup> Entre las personalidades que simpatizan con la propuesta de autonomía regional se encuentran: Héctor Díaz-Polanco, Gilberto López y Rivas, Consuelo Sánchez y Araceli Burguete. Véase Margarito Ruiz, “Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional”, en Araceli Burguete C., *México: experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 1999, pp. 21-22.

<sup>14</sup> “En el caso de la gran mayoría de los pueblos indígenas de México, la autonomía no es algo nuevo que se vaya a construir desde cero, pues entre nosotros se viene practicando en muchos sentidos lo que hemos denominado *autonomía comunitaria* (subrayado en el original) que en nuestro idioma designamos como la capacidad que tenemos de ‘darnos nuestras normas’ y de ‘ejercer nuestra autoridad’.” Adelfo Regino, “Los pueblos indígenas: diversidad negada”, en *Chiapas 7*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM y Era, 1999, p. 31.

---

---

tades primordiales, y referente central para la reproducción de la cultura y la identidad”.<sup>15</sup>

### *Características generales*

El modelo de autonomía comunal aboga por un tipo de autonomía fundada en las comunidades indígenas sin cancelar la posibilidad de que se creen entidades autónomas mayores a partir de ellas.<sup>16</sup> De ahí que por su carácter versátil, los delegados al Foro Nacional Indígena (celebrado en enero de 1996, en San Cristóbal de las Casas, Chiapas) hayan dado su anuencia para abogar por un modelo como éste. Curiosamente, los ASA también parecieron haber sido influidos por esta postura, pues se sabe que, al menos teóricamente, otorgan a las comunidades indígenas la libertad de decidir los niveles en los cuales estarían interesadas en hacer valer sus derechos de autonomía.

### *Tipo de régimen y extensión poblacional*

Para Adelfo Regino, líder y profesionista mixe de Oaxaca, el punto de partida de la propuesta de autonomía comunal es la autonomía que *de facto* han ejercido las comunidades indígenas en su resistencia frente al propósito integrador de las políticas estatales.<sup>17</sup>

A pesar de lo que pudiera parecer, la propuesta de autonomía comunal no es bajo ninguna perspectiva un modelo minimalista que circunscriba las potencialidades de la autonomía al nivel de la comu-

<sup>15</sup> A. M. Barabas, “Reorganización etnopolítica y territorial: caminos oaxaqueños para la autonomía”, en Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas (coords.), *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1998, p. 347.

<sup>16</sup> Véase Servicios del Pueblo Mixe, A.C., “Derecho indígena y autonomía”, en *Ce Ácatl*, núm. 81, junio de 1996, p. 26.

<sup>17</sup> “El planteamiento que formulamos en este momento”, señala literalmente Adelfo Regino Montes, “es que lo que ya se da *de hecho* sea reconocido *de derecho*, y que sea también ampliado paulatinamente”. De modo que si la autonomía es “una concreción del derecho a la libre determinación, esa libertad debe manifestarse como la facultad [de la comunidad indígena] para escoger cuál debe ser el alcance de la autonomía y cuáles son las competencias concretas que asumirá el ente autónomo”. Adelfo Regino Montes, “Los pueblos indígenas...”, *op. cit.*, p. 31.

nidad, pero sí, hay que reconocerlo, se trata de una propuesta cuyo postulado central es que la base o punto de partida para el ejercicio de la autonomía es, y debe ser ante todo, el espacio territorial de la comunidad. Por ello, la extensión geográfica y poblacional son variables por definición, ya que dependen, respectivamente, de la extensión territorial de las comunidades y del número de habitantes de éstas.

### *Autoridades y representantes*

Ante los ojos de sus promotores, la propuesta comunalista busca la revitalización de los elementos que le dan unidad a la comunidad indígena, en el entendido de que en ella pervive la posibilidad de que los pueblos indígenas realmente sean reconstituidos. Tratando de sobreponerse a las fisuras y fragmentaciones que afectan a los pueblos indígenas, la propuesta busca dos objetivos fundamentales: la recuperación de los usos y costumbres (es decir, según Mattiace, las prácticas de democracia directa en la comunidad), y el fortalecimiento del autogobierno comunal.<sup>18</sup> Por ello, las autoridades y los representantes (consejo de ancianos, gobernadores, topiles, alférez, secretarios o figuras equivalentes) son elegidas mediante los usos y costumbres de las comunidades, y sus ámbitos de competencia son los que determinan el espacio de la comunidad y el autogobierno que en ellas se ha ejercido regularmente.

### *Reformas constitucionales*

Los documentos emitidos hasta ahora no han revelado cuáles serían con precisión las reformas constitucionales que garantizarían un régimen comunal de autonomía indígena. Esto se debe a que quizá sus promotores más conspicuos la ven como un modelo transitorio hacia regímenes autonómicos más amplios. En los escritos de Adelfo Regino Montes, por ejemplo, se trasluce la idea de que, aunque su punto de referencia es el espacio localizado de la comunidad, la pro-

---

<sup>18</sup> Shannan L. Mattiace, *Peasant and Indian: Political Identity and Indian Autonomy in Chiapas, Mexico, 1970-1996*, tesis de doctorado, Austin, University of Texas at Austin, 1998.

---

---

puesta de autonomía comunal tiene varias potencialidades. Prueba esta característica el hecho de que hayan sido señaladas, hasta ahora, como requisitos para la operación de las autonomías comunales las condiciones generales siguientes:

1. El reconocimiento de la comunidad en el plano jurídico, político y económico.
2. La articulación e interrelación de las comunidades y los municipios con las organizaciones regionales que operan en los pueblos y regiones indígenas.
3. La interrelación con otros pueblos indígenas del mismo estado y del resto del país, con la idea de que en estos espacios sean los propios pueblos indígenas quienes analicen sus asuntos y propongan alternativas concretas a cada uno de sus problemas.<sup>19</sup>

Por su parte, y a pesar de estar en contra del arreglo exclusivamente comunal, el proyecto de autonomía de la ANIPA plantea que las comunidades indígenas merecen contar con definiciones claras acerca de sus facultades, pues ellas son los elementos constitutivos básicos de las regiones autónomas. Sin embargo, sólo alcanza a señalar que estas facultades deberán ser previstas en el contenido del artículo 115 constitucional. En cambio, con un grado de precisión más definido, la iniciativa del ex presidente Zedillo ha aceptado la autonomía de las comunidades indígenas y ha propuesto establecer reformas directas a los artículos 4º, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución mexicana.

### *Competencias y recursos*

De manera complementaria a la encomienda principal de favorecer la reconstitución integral de los pueblos indígenas, competencia básica que por lo común les confieren sus principales partidarios, las comunidades podrían tener otras competencias más detalladas, como las que señala la iniciativa de reforma constitucional de Zedillo.

<sup>19</sup> Adelfo Regino Montes, "Los pueblos indígenas...", *op. cit.*, pp. 43-44.

Según esta iniciativa, además de la facultad de decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural, será competencia de las comunidades indígenas autónomas:

En materia de justicia y representación:

- aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos; elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo con sus propias normas; fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus tradiciones, y participar en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares e instancias afines.

En materia económica:

- acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación.

En materia cultural:

- preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan.<sup>20</sup>

Respecto a los recursos, es probable que a los partidarios de la autonomía comunal les preocupe, sobre todo, revitalizar el trabajo comunal voluntario y sin remuneración, así como la prestación de servicios públicos sin emolumentos. Éste sería el caso de los funcionarios de la comunidad, a quienes se les ofrecería reconocimiento y distinción como única retribución a su desempeño.<sup>21</sup> No se descarta, por lo demás, que le den mayores atribuciones a las comunidades para realizar obras de interés comunal, lo cual iría acompañado por modificaciones sustanciales al esquema de financiamiento municipal, con el fin de incrementar decididamente las partidas presupuestales respectivas.

---

<sup>20</sup> "Iniciativa de Reforma Constitucional del Ejecutivo Federal", en José Ramón Cossío Díaz *et al.*, *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, pp. 379-380 y 383.

<sup>21</sup> Entre los mixes, a este tipo de servicios comunales sin salario se le denomina *tequio*.

---

---

En lo que hace a la iniciativa de reforma constitucional de Zedillo, no existen referencias a recursos, ni de las competencias de las comunidades sobre éstos. La omisión en este caso tiene una explicación fundada en que las comunidades son pensadas como parte de unidades más amplias, como los municipios, a las cuales les habría de corresponder directamente el manejo y la distribución de los recursos públicos destinados a sus comunidades indígenas.

### *Los partidarios de la autonomía comunal*

El principal soporte de la autonomía comunal procede de Oaxaca. La mayoría de quienes la postulan son voceros de organizaciones mixes, zapotecas y mixtecas del norte y centro de ese estado. La organización Servicios del Pueblo Mixe, A.C., por ejemplo, ha puesto en circulación documentos en donde expresa su apoyo a la autonomía comunal.<sup>22</sup> Adelfo Regino, miembro de esta organización, ha escrito reforzando esa postura.<sup>23</sup> También es conocido que, hasta su muerte en 1995, el antropólogo mixe Floriberto Díaz defendió empeñosamente la importancia de rescatar y reforzar a la comunidad como el espacio nuclear en donde se recrea la cultura indígena.<sup>24</sup> A Gustavo Esteva, profesional indígena, también se le reconoce cercanamente asociado con la propuesta oaxaqueña de autonomía comunal. “En foros públicos y en numerosos ensayos ha descrito el proyecto de autonomía comunal como la más radicalmente democrática de las propuestas de autonomía, porque está basada, a decir suyo, en el nivel local y en la vida cotidiana de los indígenas.”<sup>25</sup> Jaime Martínez Luna, antropólogo zapoteco, reflexionando sobre su cultura de origen, afanosamente ha defendido la pertinencia de la autonomía comunal. Aunque es de la idea de que “la comunidad no es el símbolo de la armonía”, defiende su preservación y rescate, porque advierte que en ella sobreviven los aspectos fundamentales de la cultura

<sup>22</sup> Véanse, por ejemplo, Servicios del Pueblo Mixe, A.C., “Derecho indígena y...”, *op. cit.*

<sup>23</sup> Adelfo Regino Montes, “La reconstitución de los pueblos indígenas”, en Bartolomé y Barabas (coords.), *Autonomías étnicas y...*, *op. cit.*, pp. 415-424.

<sup>24</sup> Floriberto Díaz, “Comunidad y comunalidad”, ms., 1995.

<sup>25</sup> S. Mattiace, *Peasant and Indian...*, *op. cit.*, p. 224. Véase también Gustavo Esteva, “Autonomía y democracia radical: el tránsito de la tolerancia a la hospitalidad”, en Bartolomé y Barabas, *op. cit.*, pp. 307-332.

indígena.<sup>26</sup> Joel Aquino también es parte de este grupo de activistas en favor de la autonomía comunal, tanto como lo es, según Shannan Mattiace, Luis Hernández Navarro, un activista que ha sido por largo tiempo asesor de organizaciones indígenas y campesinas. En síntesis, los exponentes de este modelo de autonomía han sido fundamentalmente líderes, académicos y simpatizantes de las causas del movimiento indígena que han tenido especial acogida dentro del Congreso Nacional Indígena (CNI).

También han tomado partido por la autonomía comunal investigadores y académicos del Instituto Nacional Indigenista (INI) y algunos de los que sirvieron como asesores del gobierno federal en los diálogos de San Andrés Larráinzar entre el EZLN y la delegación del gobierno federal durante la administración del presidente Ernesto Zedillo.

Desde el lado del movimiento indígena, no se conoce hasta ahora una propuesta de autonomía comunal tan debidamente estructurada como la que la ANIPA ha presentado en favor de la autonomía regional. Desde el lado gubernamental, en cambio, el INI elaboró una propuesta con cierta estructura para que fuera discutida en las primeras mesas de San Andrés. Pero durante los diálogos la iniciativa fue dejada de lado por los negociadores de la parte gubernamental.<sup>27</sup> Sin embargo, en marzo de 1998, la Iniciativa de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, enviada al Congreso de la Unión por el presidente de la República, la rescata y la introduce como la única forma que ese poder admite como válida para que los pueblos indígenas ejerzan su derecho a la libre determinación.<sup>28</sup>

### **La propuesta de autonomía municipal**

La autonomía indígena de nivel municipal pretende ocupar un punto intermedio entre las dos propuestas descritas antes. Sus argumentos principales son los siguientes:

---

<sup>26</sup> Jaime Martínez Luna, "Es la comunidad nuestra identidad", en Arturo Warman y Arturo Argueta (eds.), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/Porrúa, 1993, p. 162.

<sup>27</sup> Véase Héctor Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI, 1997, p. 230.

<sup>28</sup> Véase "Iniciativa presidencial sobre derechos y cultura indígenas", *El Nacional*, Suplemento especial, 16 de marzo de 1998.

---

La aplicación del modelo pluriétnico de autonomía regional que está en el corazón de la propuesta de la ANIPA podría significar “alterar radicalmente los sistemas políticos nativos y la estructura local de toma de decisiones, así como incrementar el faccionalismo, la tensión interétnica, la competencia por recursos y la confrontación cultural”. Precisamente, es justo “en los sistemas interétnicos localizados donde se registra el mayor nivel de conflicto no sólo inter, sino también intraétnico, como lo comprueban las constantes y violentas disputas territoriales entre comunidades”.<sup>29</sup>

Por otra parte, la concepción de una propuesta comunal como punto de partida exclusivo para la definición de la autonomía puede significar negarse a reconocer “la existencia de diferentes niveles asociativos”<sup>30</sup> que generan filiación e integración horizontales entre comunidades indígenas diferentes. La creencia de que la comunidad se ha constituido como el espacio social primario de convivencia, de las lealtades primordiales y referente central para la reproducción de la cultura y la identidad, es sólo eso, una mera creencia. En la gran diversidad cultural y étnica de México, sostiene Alicia Barabas, el conocimiento local parece quedar circunscrito al que posee cada comunidad, pero esto equivale a ignorar los vínculos históricos, lingüísticos y cognoscitivos que por lo común unen a las comunidades en conjuntos mayores.

En realidad, trascendiendo el entorno de las comunidades indígenas, es posible distinguir que en su mayoría los grupos etnolingüísticos

[...] participan de diferentes medios ecológicos, pueden tener varias y en ocasiones ininteligibles variantes dialectales, diferentes prácticas culturales y singulares formas de identificarse y de organizar la vida social. Las comunidades que los integran son los universos locales por excelencia, pero aun cuando son ámbitos de la particularidad, no están autocontenidas, sino que tejen cotidianamente redes de relaciones intercomunitarias, es decir, redes de relaciones *intraétnicas* que se han venido cons-

<sup>29</sup> Miguel A. Bartolomé, “Movimientos etnopolíticos y autonomías indígenas en México”, en *América Indígena*, núms. 1-2, vol. 3, 1995, p. 375.

<sup>30</sup> De hecho, sostiene Bartolomé, “los grupos parentales, la comunidad, la agencia o el municipio son niveles de integración que no sólo proporcionan una adscripción social, sino también identitaria, en muchos casos caracterizable como una ‘identidad residencial’”. *Ibid.*



truyendo entre comunidades del mismo grupo a partir de conocimientos locales que tienen una base común. O mejor dicho, de afinidades etnoculturales, ya que las relaciones se establecen en particulares áreas de conocimiento. Así, dentro de los complejos panoramas intraétnicos, se pueden detectar comunidades afines con otras de su entorno geográfico en algún aspecto de la vida social.<sup>31</sup>

Las afinidades de las que habla Barabas “pueden ser históricas, lingüísticas, parentales, ecológicas, económicas, religiosas, etnopolíticas”, y no tienen que ver sólo “con la proximidad geográfica, con la filiación étnica colectiva (existen en ocasiones entre comunidades de diferentes grupos étnicos) o con la pertenencia a un municipio o distrito”. Las afinidades intercomunitarias tienen que ver “principalmente con la cultura y el espacio compartidos: creencias, prácticas rituales, sitios de culto, instituciones, parentesco, actividades y objetivos con poder de convocatoria, que promueven niveles más amplios de relación que los comunitarios”.<sup>32</sup>

Estas redes de afinidades reales entre comunidades podrían ser una base idónea para que los pueblos indígenas pensarán en una forma de arreglo autonómico, “que vaya más allá de las autonomías comunitarias, pero sin desvincularse de las voluntades políticas y culturales comunales”.<sup>33</sup> Las características de esa forma *supracomunal* de autonomía las reúne el municipio.

### *Características generales*

Por un lado, las definiciones usuales del municipio señalan su origen latino, compuesto por dos locuciones: el sustantivo *munis*, que se refiere a cargos, obligaciones, tareas, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas, etc. Por otro lado, las definiciones coinciden en que se trata de una “entidad político-administrativa de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y

---

<sup>31</sup> Alicia M. Barabas, “Reorganización etnopolítica y territorial: caminos oaxaqueños para la autonomía”, en Bartolomé y Barabas, *op. cit.*, p. 348.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Idem.*

---

---

regidores”.<sup>34</sup> Más allá de esas definiciones, lo importante es destacar que la idea de municipio se asocia con la de una comunidad con vínculos, conexiones y enlaces vigorosos que habita en un territorio determinado. Si esto es así, entonces el municipio es la institución con atributos suficientes como para responder a los reclamos de autonomía.<sup>35</sup> La condición es que la división municipal se adapte a las afinidades etnoculturales de las comunidades indígenas, pues actualmente, “en muchos de los municipios, la población india es minoría, y esto resulta así no porque sean realmente minoría numérica en un espacio mestizo, sino porque las comunidades indígenas están fragmentadas entre diferentes municipios y distritos que, por lo común, tienen cabeceras mestizas”.<sup>36</sup>

### *Tipo de régimen y extensión poblacional*

El municipio es una alternativa para resarcir las incongruencias e incompatibilidades surgidas de un sistema que mutila el entramado de relaciones supracomunitarias de grupos muy numerosos, extendidos en el espacio, fragmentados o discontinuos. Este nivel de gobierno, reconocido constitucionalmente como la célula de la organización federal de México, con competencias políticas y territoriales, y que de manera flexible soporta densidades de población variables, “puede ser el punto de partida para un experimento autonómico que las comunidades se propongan; todo depende de la capacidad de innovación con la tradición que tengan las estructuras locales para generar nuevas formas de convivencia política en el estado”.<sup>37</sup>

Buscando una solución municipal a la demanda de autonomía indígena, se podrían crear nuevos municipios con base en la libre decisión de las comunidades indígenas, tal como lo propuso el CNI en los documentos de su primera reunión en octubre de 1996<sup>38</sup> o

<sup>34</sup> Alicia Ziccardi, *Municipio y región*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2000, p. 11.

<sup>35</sup> Según A. Barabas, el municipio es el ámbito del sistema político que por definición “articula oficialmente lo local con el Estado, donde las relaciones sociales son cercanas y donde es más propicia la participación ciudadana en la implementación de políticas públicas”. Alicia M. Barabas, “Reorganización...”, *op. cit.*, p. 348.

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> Alicia M. Barabas, *op. cit.*, pp. 362-363.

<sup>38</sup> Documento de la Primera Asamblea Nacional del Congreso Nacional Indígena (1996), citado en *ibid.*, p. 362; véase también Juan Anzaldo Meneses (ed.), *Nunca más un México sin*

bien, en la remunicipalización o redistribución (en los casos que así sea pertinente) “con el fin de reaglutinar a las comunidades culturalmente afines en unidades mayores, devolviendo las cabeceras a los indígenas”.<sup>39</sup>

### *Autoridades y representantes*

Básicamente, las autoridades y representantes serían en este caso los que de por sí reconocen la Constitución Política de la República, la legislación federal y las constituciones de las distintas entidades federativas del país, con la salvedad de que podría instituirse su elección mediante el procedimiento de usos y costumbres de las comunidades y poblados integrantes de los municipios indígenas.<sup>40</sup>

### *Reformas constitucionales y adecuaciones legales*

En un brillante ensayo escrito en 1996, Fernando Pérez Correa —movido por el interés de encontrar puntos de conciliación entre lo que plantearon los representantes gubernamentales y los negociadores zapatistas en los ASA— reconoce que es posible buscar, con imaginación, soluciones aceptables a las demandas indígenas en los marcos constitucionales vigentes.<sup>41</sup> El municipio libre, sostiene Pérez Correa, “base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, así como las múltiples divisiones territoriales que emanan de él en una gran variedad de arborescencias, abre incontables posibilidades a las autonomías comunitarias”.<sup>42</sup>

---

nosotros. *El camino del Congreso Nacional Indígena*, vol. 1, *Compilación de documentos 1996-1998*, México, Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos, A.C., 1998.

<sup>39</sup> Con ello, advierte A. Barabas, “se daría visibilidad a los territorios étnicos y [se] pondría en evidencia que, en la mayoría de los casos, los indígenas se ubican en zonas compactas donde son mayoría”. *Ibid.*, p. 363.

<sup>40</sup> La sección siguiente relativa a las reformas constitucionales o adecuaciones legales, ofrece algunos elementos que complementan la información de este apartado.

<sup>41</sup> Fernando Pérez Correa, “Marco jurídico para la convivencia pluricultural y multiétnica en el Estado mexicano contemporáneo”, en Raúl Béjar y Héctor Rosales (eds.), *La identidad nacional mexicana como problema político y cultural*, México, Siglo XXI, 1999, pp. 225-239.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 234-235.

---

---

En esta línea de ideas, si en verdad se pusieran en ejercicio todos los atributos que la ley de por sí concede a los municipios, incluyendo además el conjunto de facultades ampliadas que actualmente poseen gracias a las reformas al artículo 115 constitucional aprobadas en 1983 y en 1999, los municipios podrían llegar a ser realmente “el soporte de autonomías étnicas o pluriétnicas cuando coincide la distribución demográfica de éstas con el territorio municipal”.<sup>43</sup>

El planteamiento es básico, pero no por ello menos importante. Se trata de explorar “los inagotables recursos que el constitucionalismo local de México ofrece en este ámbito”.<sup>44</sup> Con especial acuciosidad, Pérez Correa revisa una serie de casos que demuestran de manera práctica la forma en que algunas entidades han instituido ciertas modalidades inteligentes para adaptar la entidad municipal a las condiciones y necesidades de las comunidades indígenas. Entre ellos se encuentran *los juzgados de paz, las inspectorías municipales o las juntas auxiliares* en el estado de Puebla; las presidencias auxiliares en el estado de Tlaxcala; la elección por usos y costumbres legalmente establecida en la Constitución y el código electoral del estado de Oaxaca. Además de estas adaptaciones locales, la Constitución Política de México ofrece posibilidades para la asociación de municipios. Por ejemplo, para el caso de aquellas comunidades indígenas distribuidas geográficamente dentro de los territorios de varios municipios, que deseen organizarse regionalmente o de manera plurimunicipal, el último párrafo del inciso III del artículo 115 constitucional establece la posibilidad de que dos o más municipios se asocien.

Además, la Constitución ofrece una alternativa adicional para aquellas comunidades indígenas cuya población se distribuye en territorios municipales de dos o más entidades federativas, que deseen “organizar cierta unidad de gestión común”.<sup>45</sup> Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional aprobadas en junio de

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> Como destaca Fernando Pérez Correa, “el artículo 115 establece que el municipio, ‘base de [la] división territorial y de [la] organización política y administrativa’ de los estados, será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y deja a la legislación local la regulación respectiva. Estas bases han dado lugar a un sistema municipal heterogéneo y diferenciado, de gran riqueza, según las diversas características étnicas, históricas, geográficas y sociales de los estados”. *Ibid.*, p. 232.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 236.

1999, posibilitan la asociación de municipios de dos o más estados, siempre que cuenten con la aprobación de las legislaturas estatales respectivas.<sup>46</sup>

En resumen, todas estas posibilidades se ofrecen como alternativas reales para atender y canalizar las demandas indígenas dentro de los marcos de la Constitución Política, sin obviar, claro está, las necesarias adecuaciones a las leyes vigentes para que cualquier alternativa pueda ser realmente ajustable a las peculiaridades de fragmentación y división en la que actualmente se mantienen los pueblos indígenas.

Con estos datos podemos ver que esta propuesta es partidaria de establecer adecuaciones legales antes que reformas constitucionales polémicas que podrían retardar o incluso cancelar la solución a las demandas de los pueblos indígenas mexicanos.

Por su parte, Miguel A. Bartolomé, uno de los partidarios de la autonomía municipal, planteaba en 1995 que la mera posibilidad de aplicación de este proyecto implicaba de antemano considerar la necesidad de ampliar las facultades de los municipios indios, así como “su redefinición administrativa y la posibilidad de una mayor articulación política, económica y cultural entre sí”. De esta forma, los municipios indígenas pueden ser la base “para la reconfiguración de comunidades étnicas en términos de colectividades autónomas basadas en la libre asociación”.<sup>47</sup> Pero Bartolomé omitió señalar aquella vez las facultades de los municipios indios que debían ser ampliadas, así como los detalles acerca de la redefinición administrativa a la que se refería y los aspectos que podrían favorecer una mayor articulación económica, política y cultural entre municipios indígenas. No obstante, su contribución es valiosa, sobre todo porque sintetiza una de las posiciones importantes dentro del movimiento indígena, para la cual la solución a las demandas indígenas podría alcanzarse dentro de la institución municipal.

Más tarde, los ASA, al dar por aceptado que las comunidades indígenas podrían asociarse para formar municipios indígenas (o municipios mayoritariamente indígenas), plantearon la necesidad de

---

<sup>46</sup> Para un análisis más detallado véase Raúl Olmedo Carranza, “Las nuevas reformas y adiciones al artículo 115”, en Cámara de Diputados, *El nuevo municipio: base del gobierno democrático*, México, Cámara de Diputados, 2000.

<sup>47</sup> Miguel A. Bartolomé, “Movimientos etnopolíticos...”, *op. cit.*, p. 376.

---

---

reformas menores al artículo 115 constitucional, para que las legislaturas pudieran proceder a la remunicipalización o a la creación de nuevos municipios sin alterar la naturaleza de la institución municipal reconocida por la Carta Magna.<sup>48</sup> De manera similar, la COCOPA recoge este planteamiento y lo expone en su iniciativa de reformas a la Constitución. Lo mismo hacen las iniciativas del presidente Zedillo y, salvo por algunas diferencias de matiz, las de los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México.

### *Competencias y recursos*

La iniciativa de reforma constitucional de la COCOPA señala que, de ocurrir las reformas constitucionales esperadas, los municipios indígenas podrían tener las siguientes facultades:

#### De planeación y desarrollo:

- formular, aprobar y administrar la zonificación y planificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; otorgar licencias y permisos para construcciones y para asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones.

#### Económicas y territoriales:

- participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Reafirmando el pleno significado del municipio libre en que se sustenta el federalismo, los ASA estiman necesario que los municipios con población mayoritariamente indígena “sean fortalecidos constitucionalmente”, de tal manera que: a) se les dote de funciones para garantizar el ejercicio de la autonomía a los pueblos indígenas; b) se revise la organización prevista en la Ley Orgánica municipal, para adecuarlos y orientarlos a los nuevos retos de desarrollo y, de manera particular, a las necesidades y nuevas formas de organización relacionadas con los pueblos indígenas. Acuerdos de San Andrés, “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”, documento 2, p. 3, 1996, en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera Herrera (eds.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, p. 69.

<sup>49</sup> “Propuesta de reformas constitucionales de la Comisión de Concordia y Pacificación”, en José R. Cossío Díaz *et al.*, *Derechos y...*, *op. cit.*, pp. 363.

A pesar de las diferencias que el resto de las iniciativas mantienen en este respecto, todas ellas admiten que la asignación de las atribuciones para los municipios indígenas deberá ser una facultad de las autoridades competentes, es decir, del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados. Otro tanto ocurre con el asunto de las asignaciones presupuestales. Las diferentes propuestas admiten que, en este rubro, quienes tendrían que resolver el monto de los recursos, así como la transferencia de los mismos hacia los municipios y las comunidades indígenas, deberán ser de nuevo las instancias federales y estatales competentes.

### *Partidarios de la propuesta municipalista*

De entrada, ni la propuesta de autonomía regional ni la comunalista se oponen a la autonomía municipal. No obstante, la primera la incluye como uno de sus niveles interiores y la segunda la prefigura como una alternativa de segundo orden en la reconstitución de los pueblos indígenas. Si la primera la contempla como una posibilidad subordinada al orden regional, la segunda la ubica como un resultado directo del ejercicio pleno de la libre determinación de las comunidades indígenas. De modo que en una la autonomía municipal es pieza integrante, y en la otra, un resultado esperable.

Dentro del movimiento indígena mexicano, el CNI ha cobijado a partidarios de la propuesta de autonomía municipal. Pero más aún, muchos de los integrantes del CNI que promueven la autonomía comunal han sido afines a ella. En los foros abiertos por las distintas asambleas de la ANIPA, también ha habido posturas afines a la propuesta municipalista.<sup>50</sup>

Una cantidad considerable de los que dentro del CNI han postulado la autonomía municipal han sido, en su mayoría, organizaciones

---

<sup>50</sup> Por ejemplo, en la 5ª asamblea de la ANIPA celebrada en Chilapa, Guerrero, en la primavera de 1996, hubo expresiones a favor de la creación de nuevos municipios autónomos y de remunicipalización. Esta propuesta fue sustentada por indígenas del estado de Guerrero, concretamente por los representantes de “un ayuntamiento mixteco denominado Rancho Nueva Democracia, en el municipio de Tlacoachistlahuaca; de la comunidad tlapaneca de El Rincón, en el municipio de Malinaltepec; de Hueycatenango, región nahua del municipio de Chilapa; de Potoichán, comunidad mixteca con 15 anexos del municipio de Copanatoyac, y de Mixtecapa, municipio de San Luis Acatlán”. Maribel Gutiérrez, “Piden crear seis municipios autónomos en Guerrero”, en *La Jornada*, 31 de enero de 1996, p. 16; también Consuelo Sánchez, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999, p. 204.

---

indígenas del estado de Oaxaca. En Oaxaca, a diferencia del resto de estados de la República Mexicana con población indígena, en muchos casos los municipios coinciden territorial y geográficamente con las dimensiones espaciales de una comunidad indígena.<sup>51</sup> Precisamente, esta coincidencia entre comunidad y municipio ha permitido que en ese estado los indígenas hayan conquistado, desde hace tiempo,<sup>52</sup> el predominio de los *usos y costumbres* como la forma regular para la elección de sus representantes y autoridades municipales.<sup>53</sup>

Pero adicionalmente a la peculiaridad anterior, algunos municipios oaxaqueños han logrado reunir a comunidades de distintos grupos étnicos para integrar ayuntamientos compuestos. Es el caso, por ejemplo, de amuzgos y mixtecos de la costa oaxaqueña, donde operan gobiernos municipales mixtos que representan a nativos y a mestizos.<sup>54</sup>

Algunos analistas de los fenómenos étnicos en Oaxaca, tales como Alicia Barabas y Miguel A. Bartolomé, son claramente partidarios de la autonomía municipal y han contribuido a definir los aspectos medulares de esta alternativa; ambos han demostrado ser críticos de las otras dos posturas, pero sobre todo, de la propuesta de autonomía regional sostenida por la ANIPA.

<sup>51</sup> Véase S. Mattiace, *Peasant and Indian...*, *op. cit.*

<sup>52</sup> En el estado de Oaxaca, aparte de las peculiaridades comentadas en esta sección, los indígenas han ejercido con bastante libertad sus usos y costumbres para la elección de sus representantes y autoridades. Benito Juárez García, gobernador del estado de Oaxaca, en la apertura de sesiones del Congreso del estado, el 2 de julio de 1848, señaló al respecto que, "desde antes del establecimiento del sistema federal, los pueblos del estado han tenido la costumbre democrática de elegir por sí mismos a los funcionarios, que con el nombre de alcaldes y regidores cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales. [...] Restablecida la federación, los pueblos han recobrado no sólo sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración local de las municipalidades, de una manera que, lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del estado". Citado en Ángel Pola, *Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez*, tomo I, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, pp. 159-160.

<sup>53</sup> La elección de las autoridades municipales por usos y costumbres en el estado de Oaxaca, generalmente debía legitimarse inscribiendo a los electos en asamblea en la lista de candidatos del Partido Revolucionario Institucional. Con las reformas al Código Estatal Electoral de Oaxaca, este trámite fue eliminado. Véase Francisco López Bárcenas, *Entre lo propio y lo ajeno. El sistema electoral consuetudinario de Oaxaca*, México, Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos, A. C., 1998.

<sup>54</sup> Véase Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas, *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1986; también Miguel A. Bartolomé, "Movimientos etnopolíticos...", *op. cit.*, pp. 375-376.



A decir de Benjamín Maldonado, en Oaxaca, “las propuestas de autonomía más importantes han sido impulsadas por organizaciones de autoridades municipales”.<sup>55</sup> Sin embargo, según los resultados de la Consulta nacional sobre derechos y participación indígena (realizada a través de foros y encuentros en todo el país,<sup>56</sup> entre noviembre de 1995 y marzo de 1996, con el patrocinio del gobierno federal), la propuesta de autonomía municipal, bajo la figura del municipio indígena, fue lanzada por distintos actores. Representantes de las autoridades comunales y municipales, así como representantes de organizaciones sociopolíticas y de productores indígenas defendieron esta propuesta.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> El autor de referencia sostiene que “la razón de este fenómeno radica en que las autoridades municipales tienen un lazo directo con la Asamblea General Comunitaria, la cual las eligió, mientras que las organizaciones sociopolíticas y económicas están generalmente conformadas por grupos que no representan a la comunidad y que en muchos casos no tienen presencia o influencia importante en la Asamblea Comunitaria e incluso tienen conflictos con la autoridad, lo que los aísla aún más”. Benjamín Maldonado Alvarado, “Obstáculos internos para la construcción de autonomías indias: una perspectiva desde Oaxaca”, en Bartolomé y Barabas (coords.), *Autonomías étnicas...*, op. cit., p. 372.

<sup>56</sup> La consulta fue convocada por el Poder Legislativo a través de las comisiones de asuntos indígenas del Senado y por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo federal, representado por las Secretarías de Gobernación, Desarrollo Social y Reforma Agraria. Un dato adicional que ayuda a entender el contenido de los resultados de la consulta es que “ésta recogió útiles opiniones de académicos, de especialistas y en general de personas interesadas en el tema, el material retoma ante todo la visión que tienen los propios pueblos indígenas sobre lo que son sus derechos en el marco de la nación mexicana y de cuáles son algunas de las necesidades insatisfechas que impiden el ejercicio pleno de esos derechos”. Instituto Nacional de Solidaridad, *El municipio en la consulta nacional sobre derechos y participación indígena*, México, Sedesol, 1997, p. 7.

<sup>57</sup> Los foros en los que se hicieron pronunciamientos acerca del municipio indígena y la autonomía fueron los de: *Chihuahua*, que reunió a 300 participantes tarahumaras (rarámuris), pimas, tepehuanos y guarijíos; *Oaxaca*, con 300 participantes amuzgos, chatinos, chinantecos, cuicatecos, triquis, mixtecos, zapotecos, chontales, huaves, mixes y zoques; *Baja California Sur*, con sus 150 participantes; *Chiapas*, con 600 participantes tojalabales, tzotziles, tzeltales, chontales, zoques, mames, nahuas y choles; *Durango*, con 300 participantes tepehuanos, mexicaneros, tarahumaras (rarámuris), coras y huicholes (wirrárikas); *Guerrero*, con 350 participantes nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos; *Jalisco*, con 300 participantes huicholes (wirrárikas) y nahuas; *Michoacán*, con 400 participantes purépechas, mazahuas, nahuas y otomís (ñah-ñuh); *Morelos*, con 250 nahuas; *San Luis Potosí*, con 200 participantes pames, nahuas y huastecos (teenekes); y *Tlaxcala*, con 250 participantes nahuas y otomís. Los encuentros que emitieron declaraciones a favor de la autonomía municipal indígena fueron: Guelatao de Juárez, *Oaxaca*, con 95 participantes mixes y zapotecos; Ayotitlán, Cuautitlán, *Jalisco*, con 443 participantes nahuas; Nueva Colonia, Mezquitic, *Jalisco*, con 200 participantes huicholes (wirrárikas); San Francisco Oztotilpan, Temascaltepec, *México*, con 150 participantes matlazincas; San Jerónimo, Amanalco, Texcoco, *México*, con 200 participantes nahuas; Xoxocotla, Puente de Ixtla, *Morelos*, con 135 participantes nahuas; Tetelcingo, *Morelos*, con 171 participantes nahuas; y Huajuapam de León, *Oaxaca*, con 193 participantes mitecos. *Ibid.*, pp. 36, 51, 61, 86, 91, 93, 103-104, 111, 120, 130-131, 151, 168, 170, 201, 269, 279 y 318.

---

Parece difícil determinar la preferencia particular de los zapatistas con respecto a las propuestas de aplicación práctica de la autonomía. En diciembre de 1994, luego de ver frustrados sus dos intentos previos de creación de regiones autónomas pluriétnicas —asunto al que volveremos más adelante— el EZLN decretó la fundación de municipios autónomos en la zona bajo su control.<sup>58</sup> Con esto, decidió apostar claramente por esta modalidad, fomentando *de facto* la fundación de municipios autónomos rebeldes, sin descalificar las otras dos alternativas en discusión.

Por su parte, los ASA, tal como se vio en los párrafos previos, contienen enunciados que expresan su anuencia por la promoción de municipios indígenas a libre elección de las comunidades indígenas.

Por su lado, y aunque han interpretado de formas divergentes la mayoría de los aspectos sustantivos de los ASA, las iniciativas de reforma constitucional de la COCOPA, la del Ejecutivo federal de marzo de 1998, la del Partido Acción Nacional, e inclusive la propuesta del Partido Verde Ecologista de México, respaldan la formación de municipios indígenas y aceptan la necesidad de reformar el artículo 115. La iniciativa de la COCOPA estima que “las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas”. La del Ejecutivo federal plantea, entre otros aspectos, el imperativo de que “las legislaturas de los estados, al aprobar la creación de nuevos municipios indígenas, tomarán en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas, previa opinión de las poblaciones involucradas.” La del Partido Acción Nacional manifiesta que “las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentadas las comunidades indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas y responder a criterios de racionalidad cultural, política, geográfica y social”. Por último, la del Partido Verde Ecologista de México categóricamente indica que “las legislaciones locales de los estados procederán a la constitución de municipios que coincidan con la ubicación geográfica de las tierras ocupadas por comunidades indí-

<sup>58</sup> Véase comunicado zapatista en *La Jornada*, 19 de diciembre de 1994.

Propuestas de autonomía, cuadro comparativo

| <i>Modelos</i> | <i>Tipo de autonomía y extensión geográfica</i>                                                 | <i>Extensión poblacional</i>                                                   | <i>Autoridades y representantes</i>                                                       | <i>Competencias y recursos</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <i>Reformas constitucionales y adecuaciones legales</i>                                                                                                                  | <i>Partidarios</i>    |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| AR*            | — Autonomía territorial.<br>— Extensión variable.                                               | — Regiones de mayoría indígena, sin definición precisa de tamaño de población. | — Gobierno regional.<br>— Ayuntamientos plurietnicos.<br>— Diputados locales y federales. | 1. <i>Competencias</i><br>— Económicas<br>— políticas<br>— administrativas<br>— sociales<br>— culturales<br>— educativas<br>— judicial y<br>— manejo del medio ambiente, a definir por el Congreso de la Unión.<br>2. <i>Recursos</i><br>— Fondos autonómicos de compensación asignados por ley por el gobierno del estado y la federación. | — A los artículos 3º, 4º, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116.<br>— Adecuaciones legales y reformas a las constituciones estatales.<br>— Creación de un estatuto de autonomía. | ANPA                  |
| AC*            | — Autonomía territorial.<br>— Extensión ajustable a la extensión geográfica de las comunidades. | — Comunidades indígenas de dimensión poblacional variable.                     | — Básicamente autoridades tradicionales de la comunidad.                                  | 1. <i>Competencias</i><br>— Varias, de índole comunal y para la elección de ayuntamientos municipales.<br>2. <i>Recursos</i><br>— Trabajo comunal voluntario.<br>— Financiamiento público indefinido.                                                                                                                                       | — A los artículos 2º, 4º, 26, 53, 73 115 y 116.<br>— Adecuaciones legales y reformas a las constituciones estatales.                                                     | FNI<br>CNI<br>Zedillo |
| AM***          | — Autonomía territorial.<br>— Extensión variable.                                               | — Municipios con población indígena o con población de mayoría indígena.       | — Ayuntamiento indígena electo por el procedimiento de usos y costumbres.                 | 1. <i>Competencias</i><br>— Varias, a definirse por asignación del Congreso de la Unión y legislaturas estatales.<br>2. <i>Recursos</i><br>— Deberán ser asignados por las autoridades competentes.                                                                                                                                         | — Básicamente al artículo 115.<br>— Adecuaciones a las constituciones locales.                                                                                           | COCOPA<br>PAN<br>PDEM |

\*Autonomía regional, \*\*Autonomía comunal, \*\*\*Autonomía municipal.

---

---

genas a solicitud de éstas, sujetándose a los procedimientos que fijen las constituciones de cada estado”.<sup>59</sup>

## Conclusiones

Al final de este recorrido por las tres propuestas de autonomía aquí consideradas, es necesario señalar que cada una de ellas significa al menos un intento por ofrecer una alternativa de aplicación práctica de la autonomía indígena en un escenario de fragmentación y falta de continuidad geográfica y unidad política de los pueblos indígenas de México.

Su pertinencia es indiscutible para analizar la solución a los reclamos indígenas actuales, sobre todo porque los ASA no sancionaron de manera definitiva ningún modelo de autonomía en lo específico, como tampoco lo hace la reforma constitucional de abril de 2001.

Ciertamente, los tres modelos de autonomía revisados aquí son dispares en sus grados de elaboración y ninguno puede considerarse acabado, pues son muchos los aspectos que no resuelven. Con todo, es posible distinguir, viéndolos de conjunto, que se trata de modelos de autonomía territorial que pretenden ser aplicables a poblaciones indígenas asentadas en territorios geográficamente localizados, pero no a poblaciones indígenas que habiendo emigrado pudieran estar interesadas en alguna forma de autogobierno en los distintos espacios urbanos y rurales que actualmente ocupan. Evidentemente, esto habla de la necesidad de un modelo de autonomía no territorial. Pero hasta ahora este tema parece no haber sido dilucidado en ningún foro del que se tenga conocimiento, sobre todo porque, como advertíamos al comienzo de este escrito, el debate sobre las fórmulas, modelos o propuestas de aplicación práctica de la autonomía parece haberse congelado alrededor de 1998, sin que hasta ahora haya vuelto a retomarse.

Sin embargo, es posible que en el futuro la discusión sobre este tema pudiera retomarse. Si esto ocurre, quizás el tema de la autonomía de las poblaciones indígenas mexicanas que no radican en sus

---

<sup>59</sup> Véase “Cuadro comparativo de la propuesta de la COCOPA y las iniciativas de reforma constitucional del Ejecutivo federal, el PAN y el PVEM”, en José R. Cossío Díaz *et al.*, *Derechos...*, *op. cit.*, “Anexo XIV”, p. 407.

territorios originarios pudiera ser incorporado al debate, pues hasta ahora ciertamente nadie, al parecer, se ha ocupado de ello. También es muy probable que los modelos de autonomía en competencia demuestren que son complementarios ante la situación actual de los pueblos indígenas. De cualquier manera, lo único cierto es que el debate por la autonomía indígena aún no es un tema concluido.

Recibido el 24 de octubre de 2002

Aceptado el 18 de febrero de 2003