

# La autonomía de los pueblos indígenas de Chiapas

JORGE ALBERTO GONZALEZ GALVAN

¿(...) será Chiapas una guerra larga, de atrición, un Vietnam mexicano en el que el colonialismo interno somete a sus sujetos coloniales, una Chechenia que no se atreve a decir su nombre, una sombra separatista proyectada sobre el futuro de México por la impaciencia y la ceguera centralista?

Carlos Fuentes

## La autonomía indígena: una deuda histórica

Cuando surge una necesidad, se tiene la obligación de satisfacer-la. La historia colonial y republicana engendraron una necesidad para los pueblos indígenas: su autonomía. Dicha necesidad estuvo negada en el periodo monárquico castellano por la fuerza de las armas y en el periodo republicano por los criterios jurídico-políticos encubridores de un modelo de sociedad ajeno a las condiciones socioeconómicas y a la diversidad cultural de México.

Durante el siglo XIX los pueblos indígenas de México se rebelaron para la defensa y recuperación de sus territorios, sin embargo, la concentración del 97% del territorio nacional en el 1% de la población (no indígena) por la aplicación de la política desamortizadora de "tierras muertas" y la consolidación de un gobierno dictatorial, significó la desaparición de más pueblos indígenas que en tres siglos de dominación española. En el siglo XX dicha necesidad siguió latente. Su satisfacción ha sido, para la mayoría de los pueblos indígenas de México, inexistente. Por el contrario, los gobiernos posrevolucionarios adoptaron/inventaron la "necesidad" de desaparecerlos culturalmente al pretender su *mexicanización*. La equiparación con un modelo de sociedad "moderna" no encajaba con la existencia de poblaciones practicantes de idiomas ("dialéctos"), religiones ("sincretismos"), medicinas ("brujerías"), derechos ("usos y costumbres"), diferentes a la población *mexicana*. La política etnocentrista gubernamental pretende ahora respetarlas/reconocerlas/utilizarlas en el marco de sus sistema jurídico. Esto significa que las prácticas lingüísticas, religiosas, médicas, jurídicas y políticas indígenas sólo podrán desarrollarse conforme la *Ley* lo establecerá; es decir, como desde la Colonia, conforme con lo que la etnia no-indígena decida.<sup>1</sup>

Después de haber (medio) cubierto el vacío histórico-constitucional al reconocer los derechos de los pueblos indígenas, aún se carece de una legislación reglamentaria. Durante los dos primeros años de vigencia de la reforma a la Constitución, las organizaciones indígenas comenzaron a bosquejar proyectos, al igual que organismos gubernamentales (el Instituto Nacional Indigenista, la Procuraduría Agraria, la Secretaría de la Presidencia). Los primeros circularon públicamente y los segundos nunca se dieron a conocer. Se sabía que uno de los principales puntos de la reglamentación era el de la autonomía. Sobre éste, en las esferas gubernamentales, por miedo o por ignorancia, no supieron traducir la demanda indígena en el marco del Estado federal (que es lo que los pueblos indígenas solicitan), y en

lugar de actualizarlo (integrando-reconociendo-aceptando a los territorios indígenas), renegaron de cualquier posibilidad al respecto. La oportunidad histórica parecía estarse escapando, cuando México se despertó en enero de 1994 con la voz armada de los pueblos indígenas de Chiapas. El diálogo que se estableció entre el gobierno en turno y los representantes de los neozapatistas, presagiaban la posibilidad real de reglamentar y aplicar los derechos de los pueblos indígenas. El proceso se interrumpió por negligencia gubernamental para cumplir los compromisos acordados y la oportunidad histórica se desdibujó para mala fortuna de los pueblos indígenas de Chiapas y de todo el país, y de los que pensamos que sólo con la participación de las voces indígenas en la aprobación de las leyes para *todos* y el reconocimiento de sus territorios como miembros libres y soberanos de la Federación, este país tendría pagada buena parte de su deuda histórica con los pueblos indígenas.

El cambio de gobierno federal pudo haber significado la renovación del proceso de negociación, sin embargo, la miopía (por no decir, la ceguera) histórica, sociológica y política, al decretar el rompimiento implícito de la tregua con unas órdenes de aprehensión para algunos dirigentes del Ejército indígena chiapaneco (autodenominado Zapatista de Liberación Nacional), indica que el gobierno sigue siendo etnocentrista. Lo es por negarse a dialogar, regular y aplicar los derechos de los pueblos indígenas a formar parte con dignidad del México plural culturalmente, democrático políticamente y justo socialmente, que todos deseamos.

¿Cuáles han sido las características de los procesos legislativos internacionales y nacionales para el reconocimiento de la autonomía territorial de los pueblos indígenas y de qué manera se han aplicado las reformas/cambios institucionales para el funcionamiento de dicho derecho? ¿Cuáles han sido las propuestas y prácticas autonómicas de los pueblos mayas de Chiapas? ¿Podremos sobrevivir sin reconocer y practicar la cultura de la heterogeneidad, la cultura del derecho a la diferencia en la solidaridad, que el país refleja y reclama?

### **El juego de las reglas autonómicas**

El derecho a la autodeterminación de los pueblos es una regla internacionalmente reconocida por México. Como parte de los primeros 45 miembros que crearon la Organización de Naciones Unidas en 1945, se comprometió a respetar el derecho de los pueblos a su autodeterminación (artículos 1 y 55 de la Carta).<sup>2</sup>

La Declaración Universal de Derechos del Hombre (1948) no establece expresamente este derecho (se entiende que son derechos de los individuos y no de los pueblos), pero reconoce el derecho de todos a la libertad (germen del ejercicio a la autodeterminación colectiva). Sin embargo, el 16 de diciembre de 1952 la Asamblea General aprobó la resolución 637 (VII) sobre el derecho de los pueblos y de las naciones a la libre determinación. Dicho derecho fue recogido expresamente en los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Civiles y Políticos (en vigor desde 1976 artículo I, respectivamente). En ellos se señala que los Estados promoverán el ejercicio de este derecho y lo respetarán conforme las disposiciones establecidas en la Carta de las Naciones Unidas.<sup>3</sup>

El artículo 27 del segundo establece, incluso, que los derechos de los pueblos existentes en los territorios de los Estados (conocidos en el derecho internacional como *minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*) no podrán ser negados por éstos.<sup>4</sup> Dichos derechos son:

"a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma." El citado artículo 27 rompe con la interpretación tradicional de la aplicación exclusiva de los derechos humanos a título *individual*, porque "los derechos (de las minorías) serán ejercidos por sus titulares *en común con los otros miembros de sus grupos (...)*. Es así como los derechos se basan, efectivamente, en el interés de una colectividad y, en consecuencia, de un individuo en calidad de miembro de un grupo minoritario, y no de cualquier individuo, beneficiario de la protección prevista en el artículo 27."<sup>5</sup> El derecho a la libre determinación de los pueblos sería también refrendado a nivel internacional en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos (Argel, 4 de julio de 1976).

Hasta 1982 las normas internacionales no habían establecido una distinción respecto al derecho a la determinación de los pueblos. Se entendía que era de todos los pueblos. Sin embargo, la situación de miseria, explotación y discriminación de los pueblos *indígenas* del mundo, ocasionaron que se reconociera que al interior de los pueblos existían pueblos que reclamaban derechos. De esta manera, se creó en el seno de la Subcomisión de lucha contra las medidas discriminatorias y de protección de las minorías de la ONU, un Grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas. Este Grupo elaboró un proyecto de Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce en su primer párrafo el derecho de dichos pueblos a su libre determinación: "Los pueblos indígenas tienen el derecho de autodeterminación, conforme al derecho internacional en virtud del cual pueden determinar libremente su *status* e instituciones políticas y asegurar libremente su desarrollo económico, social y cultural. El derecho a la autonomía y a la autoadministración forman parte integrante de este derecho."<sup>6</sup>

El temor de los Pueblos (de los Pueblos-Estados, se entiende) es que el reconocimiento a la autodeterminación de los pueblos (de los pueblos sin Estado) existentes en su territorio, signifique el desmembramiento del mismo. Quizá por esta razón la citada Declaración no ha sido todavía aprobada. La lectura ahistórica e insensible de dichos Pueblos del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas ha sido hecha como sinónimo de separación, de secesión. Por ello, el único documento internacional vigente en materia de derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989), no reconoce a los pueblos indígenas su categoría de tales: "La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional (artículo 1, inciso b, párrafo 3)".<sup>7</sup> A pesar de esta miopía histórica e insensibilidad política, que se manifiesta en dicho artículo a todas luces discriminatorio y neocolonialista, algunos Pueblos-Estados han sabido jugar bien estas reglas y han otorgado la autonomía a pueblos indígenas existentes en sus territorios.

### **La autonomía indígena: el infierno del gobierno tan temido**

La reforma a la Constitución Política Federal sobre "el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas de México", no significó, desafortunadamente, el inicio de un proceso de autonomización de los territorios indígenas. La falta de reglamentación secundaria al respecto lo confirma. Y no por falta de interés de los pueblos indígenas, sino por la falta de valor histórico gubernamental para llevar la reforma constitucional a sus primeras consecuencias: el comienzo de un proceso de debate por un federalismo pluriétnico (consecuencia lógica del reconocimiento constitucional de nuestro pluralismo

cultural).

Algunas experiencias internacionales muestran que con conciencia histórica y buena fe, los pueblos indígenas pueden conservar de manera autónoma sus territorios: fundamento cultural de su sobrevivencia. Los kunas de Panamá tienen un territorio autónomo reconocido por el Estado panameño. Los indígenas de Groenlandia consiguieron por parte del Estado danés el reconocimiento de su autonomía. Los inuit (conocidos como "esquimales") de Canadá lograron que el Estado canadiense reconociera su territorio poseído ancestralmente como propio. Los indígenas canadienses (aquellos que se consideran diferentes a los inuit) tienen la propuesta del gobierno para que en diez años se les conceda su autonomía plena al interior del Estado federal.

En otros países, diferentes procesos autonómicos se han desarrollado con base en el derecho de libre autodeterminación de los pueblos. El Estado español pudo sobrevivir después de la caída del dictador Francisco Franco, gracias al reconocimiento de los derechos históricos de las culturas ancestrales: catalana, gallega y vasca, principalmente. Con ello, el Estado se convirtió de hecho en una Federación de pueblos, al reconocer Estatutos Autonómicos a las ahora 20 regiones. Esto mismo se le está pidiendo al Estado ruso para evitar su desintegración: que le conceda un Estatuto Autónomo a Chechenia al interior de la federación rusa. Québec está próxima a celebrar un nuevo referéndum para decidir su autonomía respecto de la federación canadiense. Un reciente sondeo en Irlanda muestra que la población está a favor de conseguir su autonomía definitiva de Inglaterra. La Francia campeona de los derechos humanos... *individuales*, no pudo reconocer la categoría de pueblo a la población de la isla de Córcega: resistencia ideológica decimonónica que niega la existencia de otros pueblos al interior del Pueblo francés (único e indivisible, fundamento del poder político etnocéntrico). Los kurdos siguen librando la batalla por el reconocimiento de su autonomía territorial en Turquía, a pesar de la muerte de más de quince mil de los suyos desde 1984. Los pueblos indígenas divididos por la frontera peruana-ecuatoriana están sufriendo las consecuencias de un conflicto limítrofe de los Pueblos-Estados irrespetuosos de los territorios y poblaciones autóctonas.

No hay recetas en materia de aplicación del derecho de los pueblos a la libre autodeterminación. Sin embargo, el espíritu que anima a los pueblos que buscan su autonomía es el mismo: libertad para lograr un desarrollo humano con dignidad, tolerancia y solidaridad.

En Chiapas existen los siguientes pueblos indígenas:

- El pueblo chol. Población: 12,553. <sup>8</sup> Territorio: alrededor de cuatro mil km<sup>2</sup>.
- Los pueblos chuje y jacalteco. Población: 1,263. Territorio: municipio de La Trinitaria (y en Guatemala).
- El pueblo lacandón. Población: alrededor de 300. Territorio: alrededor de diez mil km<sup>2</sup>.
- El pueblo mame. Población: 13,168. Territorio: ocho municipios (y en Guatemala).
- El pueblo motozintla. Población: 235. Territorio: tres municipios.
- El pueblo tojolabal. Población: 36,011. Territorio: seis mil km<sup>2</sup>.
- El pueblo tzeltal. Población: 261,084. Territorio: municipio de Los Altos y del norte.
- El pueblo tzotzil. Población: 229,203. Territorio: municipios de Los Altos, del noroeste, de Cintalapa, de Ocozucatlá, de Tecpatán, y de Las Margaritas.
- El pueblo zoque. Población: 43,160. Territorio: trece municipios (y dos de Oaxaca y dos de Tabasco).

Desde la Colonia, los pueblos indígenas fueron separados de los pueblos de los españoles y demás *castas*. Los territorios que conservaron fueron los más pobres, quedando para los vencedores la mayor parte de las tierras más prósperas. Salvo los pequeños privilegios del pueblo tlaxcalteca por haber participado con los españoles en el derrocamiento del imperio azteca, y el reconocimiento de cierta autonomía al pueblo negro de San Lorenzo de los Negros (ahora Yanga, en Veracruz), la mayoría de los pueblos indígenas vivieron explotados y refugiados en las tierras más inaccesibles, áridas y/o inhóspitas de sus propios territorios.

El siglo XIX acabó con la mayoría de territorios que los pueblos indígenas conservaron en la Colonia. Unos quedaron integrados o divididos en los "Estados libres y soberanos" no-indígenas que se crearon al adoptarse el sistema federal de gobierno. Sólo en un periodo de veinte años los pueblos indígenas, comandados por Manuel Lozada, pudieron recuperar la autonomía de sus territorios en la zona ahora de Nayarit y Jalisco.

En el presente siglo algunos pueblos recuperaron sus territorios o bien les fueron reconocidos los que llegaron a conservar desde la Colonia. Pero el sistema de gobierno federal no ha podido integrar como miembros libres y soberanos; es decir, autónomos, los territorios de los 60 pueblos indígenas de México. Fue necesario pasar por la vergüenza histórica de ver a los más pobres, a los explotados, a los pueblos indígenas, una vez más, levantarse en armas para que tomáramos conciencia de su situación y demandas. A falta de una profunda voluntad política gubernamental para satisfacer *la demanda de demandas* indígenas, que es la autonomía, los pueblos de Chiapas iniciaron un proceso autonómico de sus territorios. Algunos *compactaron* sus territorios y crearon una sede del gobierno, otros adaptaron la división territorial ya existente en municipios y los declararon autónomos. Ante la existencia de poblaciones de origen indígena diferente y de mestizos en algunas regiones, se manifestaron por reconocerlas como regiones autónomas pluriétnicas con *Parlamentos* que tuvieran esta misma característica. La entrada del ejército federal en los territorios declarados autónomos ha suspendido este proceso autonómico unilateral. La reanudación del diálogo hace presuponer que el gobierno mexicano está dispuesto a debatir sobre el problema autonómico, aunque pretende circunscribirlo al ámbito chiapaneco.<sup>9</sup>

### **Somos o no somos, por fin, una nación pluriétnica**

El camino ha sido largo para los pueblos indígenas. No pueden esperar más. Sería indigno que después de haber reconocido, por fin, constitucionalmente el pluralismo cultural, no se consolidara con el reconocimiento de los territorios indígenas como autónomos. Sin ello, el "respeto" y la "protección" que ofrece el Estado mexicano a sus idiomas y formas de organización social, religiosa, política, judicial y agraria quedará, como desde la Colonia, en manos de los no-indígenas. Las cédulas reales castellanas "protegieron" y "respetaron" las formas de organización social, política y judicial de los pueblos indígenas sometidos (otorgándoles categoría de *fueros*), siempre que no atentaran contra la estabilidad de la Monarquía (cuando no fueran contra las leyes castellanas y los principios de la moral cristiana). Ahora el Estado mexicano pretende "garantizar" los derechos de los pueblos indígenas siempre que no atenten contra la estabilidad de la República (que no contradigan la ley reglamentaria que los órganos legislativos no-indígenas elaborarán ni pongan en peligro la integridad territorial de la federación). Dos caras de un mismo proceso: subordinación, explotación, discriminación. Cinco siglos de colonialismo jurídico que tienen que terminar. ¿Cómo? Reitero: no hay recetas. Pero con base en una lectura

histórica y sociológica del fenómeno, se impone un replanteamiento de nuestra estructura constitucional. Entendida como un nuevo pacto social entre gobierno, indígenas y no-indígenas, que establezca los principios de una convivencia política, religiosa, jurídica y económica, plural, justa, digna, solidaria. Esto nos conducirá a reconocer la autonomía de los territorios indígenas no sólo de Chiapas, sino de todo el país, ampliando el número de los miembros de la federación. Para ello se necesita voluntad, buena fe e imaginación por parte de todos. Me permitiré sugerir algunos caminos al respecto:

- Convocatoria a un nuevo Congreso Constituyente.

Opción de integración: Reservar 100 curules para los representantes de los pueblos indígenas y negros, respetando la forma de elección que ellos decidan. El número de representantes por pueblo podría estar en relación con el número de su población o por regiones.

- Convocatoria a una Convención de la Sociedad Pluriétnica de México. Función: elaborar los proyectos de Constitución y de leyes reglamentarias correspondientes.

Opción de integración:

100 representantes de las etnias mestiza (serían representantes por cada estado y su número podría estar en relación con el de su población) y extranjeras radicadas en el país (representadas por naciones o bloques).

100 representantes de las etnias indígenas y negra (representadas por pueblos y número de sus poblaciones).

Estoy lejos del profetismo sociológico. Pero las utopías son históricas y no pretenden ser un escape de la realidad, sino que buscan encauzarla, nunca imponerse. Los pueblos indígenas de Chiapas y de México (como parte de las primeras naciones) tienen el derecho histórico a todo el territorio, sin embargo, ellas demandan que los territorios que ahora habitan sean reconocidos como parte del todo. Escuchémoslas, antes que la sombra separatista proyectada sobre el futuro de México por la impaciencia y la ceguera centralista —como dice Fuentes, nos alcance.

### **Huellas documentales para ahondar sobre el tema**

- **Castellanos Guerrero, Alicia, y Gilberto López Rivas**, "Grupos étnicos y procesos nacionalitarios en el capitalismo liberal/Autonomía regional y globalización neoliberal", *Nueva Antropología, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. XIII, N° 44, Conacyt/Colmex/UAMIztapalapa/G.V. Editores, agosto 1993.

〈 **Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena**, et. al, "La autonomía como nueva relación entre los pueblos indios y la sociedad nacional", *Ojarasca*, 38-39, México, noviembre-diciembre 1994.

〈 **Consejo de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Oaxaca**, "Declaración de Oaxaca sobre la autonomía de los pueblos indios", *Memoria*, 66, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, mayo de 1994.

〈 **Díaz Polanco, Héctor**, "Etnias, modernidad y autonomía", *Conciencia étnica y modernidad. Etnias de oriente y occidente. Coincidencias*, México, Gobierno del Estado de Nayarit/INI/CONACULTA, 1991.

〈 ----, *Autonomía Regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 1991.

- ----, "Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Las reformas de la legislación agraria en México", *Cuadernos Agrarios 5-6*, México. Cuadernos Agrarios A.C., 1992.

⟨ ----, "La experiencia autonómica: problemas y perspectivas", *Ojarasca* 38-39, México, noviembre-diciembre 1994.

⟨ ----, y **Gilberto López Rivas**, "Condiciones y reformas para instituir la autonomía regional en México", *La Jornada*, México, 28 de febrero de 1994

⟨ ----, "El salinato y los pueblos indios", *Memoria*, 74, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, enero-febrero de 1995.

⟨ **Ejército Zapatista de Liberación Nacional**, *Documentos y comunicados, 1 de enero/ 8 de agosto de 1994*, prólogo de Antonio García de León y crónicas de Carlos Monsiváis y Elena Poniatowska, México, Era, 1994.

⟨ **Elizondo Matos, Yolanda**, "Derecho político indígena", *Quórum*, 23, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, febrero de 1994.

⟨ **Heau, Catherine, y Enrique Rajchenberg**, "Región y nación: una antigua polémica resucitada", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 154, México, octubre-diciembre de 1993.

⟨ **Krieger, Emilio**, "Nueva constitucionalidad y autonomía de los pueblos indios", *Memoria*, 66, México, Centro de Estudios del Movimiento Obrero y Socialista, mayo de 1994.

⟨ **Olive, León**, "Conciencia étnica y modernidad", *Conciencia étnica y modernidad. Etnias de oriente y occidente. Coincidencias*, México, Gobierno del Estado de Nayarit/INI/CONACULTA, 1991.

⟨ **Parra Vázquez, Manuel y Reyna Moguel Viveros**, "El estado nacional y los indígenas: los límites de la integración", *La Jornada del Campo* (suplemento de *La Jornada*), México, año 3, núm. 29, 1994.

⟨ , "Los Altos de Chiapas: las raíces del conflicto", *La Jornada del Campo*, 35, (suplemento de *La Jornada*), México, 25 de abril de 1995.

⟨ **Piñeyro Arias, Irma**, "En la pluralidad el fortalecimiento de la identidad nacional", *Quórum*, año 11, núm. 23, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, febrero 1994.

⟨ **Ruiz Hernández, Margarito Xib**, "Hacia un nuevo federalismo. Regiones autónomas pluriétnicas", *La Jornada del Campo*, 35, (suplemento de *La Jornada*), México, 25 de abril de 1995.

• **Stavenhagen, Rodolfo**, "De indios, racismo, democracia y autonomía" (entrevista de Yolanda Tovar Nieves), *La Jornada del Campo* (suplemento de *La Jornada*), 26, México, 3 de mayo de 1994.

• **Villoro, Luis**, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", *Nexos*, 197, México, mayo 1994.

1. Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, del 28 de enero de 1992, que reforma el artículo 4 constitucional. Y sobre un panorama de la legislación indígena hecha por los no-indígenas, ver González Galván, Jorge Alberto, "La condición jurídica del indio", *La rebelión de Chiapas y el derecho*, coordinado por Mario Melgar Adalid, José Francisco Ruiz Massieu y José Luis Soberanes Fernández, México. Coordinación de Humanidades/Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

2. Nations Unies, *Les nations Unies et les droits de l'homme*, New York, Département de l'information, 1986, p. 31.

3. Naciones Unidas, *Derechos humanos. Recopilación de instrumentos internacionales*, Ginebra, Centro de Derechos Humanos, 1988, pp. 8 y 19.

4. *Ibidem*, p. 28.

5. Capotorti, Francesco, *Estudios sobre los derechos pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Nueva York, Naciones Unidas, 1991, p. 38.
6. Ver Proyecto en anexo, González Galván, Jorge Alberto, *El derecho consuetudinario de las culturas indígenas de México. Notas de un caso: los nayerij*, México, IJ, UNAM, 1994, pp. 123-133.
7. *Diario Oficial de la Federación* del 24 de enero de 1991.
8. Son datos tomados del censo de 1990. Con las limitaciones ya conocidas: no toma en cuenta a los menores de cinco años ni si se declara que no se habla algún idioma indígena.
9. Muñoz, Juan Miguel, "El gobierno descarta negociar con el EZLN asuntos de política nacional. La delegación oficial acepta debatir la autonomía y la creación de municipios". *El País* (suplemento México), 10 de mayo de 1995, p. 3.

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.