

Las autonomías en el derecho mexicano

FERNANDO PÉREZ CORREA

1 Hoy en día los diálogos para la paz en Chiapas siguen suspendidos. Los acuerdos de San Andrés Larráinzar ofrecieron el marco para la superación concertada de las diferencias, desde el 16 de febrero de 1996, hace casi dos años. El 20 de noviembre de 1996 la Cocopa redactó una propuesta de reformas constitucionales. Un mes más tarde, el gobierno federal presentó una contrapropuesta, que fue inmediatamente rechazada por el EZLN. Desde entonces el conflicto se ha mantenido al acecho y el diálogo está trabado. La Cocopa, entretanto, ha manifestado su disposición a corregir su propuesta y ha apuntado algunas líneas específicas. Apremia comprender la coyuntura para precisar el núcleo fundamental de las diferencias, interpretar las estrategias en juego y encontrar los puntos de encuentro a los que pueda asirse la construcción gradual de un reencuentro eficaz.

2. Los acuerdos de San Andrés Larráinzar acreditaron la voluntad de las partes de superar de buena fe los obstáculos para una paz digna y permanente. Sin embargo, su texto es un ejemplo acabado de falsa comunicación. Los participantes concertaron significantes, no significados; expresiones compartidas, no contenidos comunes. Cada uno entendió lo que firmaba con un sentido propio, por cierto opuesto al que entendió la contraparte.

Los representantes del gobierno estaban satisfechos porque, en sus aspectos fundamentales, creyeron, los acuerdos reconocían la unidad nacional, la vigencia del orden constitucional y jurídico del país y la indivisibilidad del territorio mexicano. La representación zapatista, por su parte, estaba satisfecha por haber obtenido, a su juicio, el reconocimiento a la libre determinación, la autonomía, los territorios, las prácticas jurídicas de los indígenas. Los candados recíprocos eran entonces, para cada contraparte, letra muerta, reservas no puestas. Unos entendían la reiteración del pacto constitucional mientras otros entendían precisamente, su trascendencia; unos, la preservación de la unidad jurídica y la integridad territorial y, los otros, el reconocimiento sin reserva a sus aspiraciones.

¿Son incompatibles unas y otras? El objetivo de estas notas es favorecer la aproximación entre ambas posiciones. Estimo posible conciliar, no el valor emblemático, simbólico de las palabras, sino el núcleo fundamental de los intereses que cada parte representa; esto es, compatibilizar unidad y diversidad, en una lectura que no las enfrente. Parto de una conjetura doble: el gobierno está resuelto a reconocer las demandas esenciales del EZLN congruentes con la integridad nacional; y el EZLN no desea vulnerar esta última.

3. Las expresiones constitucionales son canónicas. Afirmar literalmente lo que dicen. La precisión no es la menor de sus virtudes.

La formación del lenguaje constitucional se remonta a varios siglos. A finales del siglo XVIII, con la revolución en Estados Unidos de América y en Francia se fijó el lenguaje constitucional al que contribuyeron el liberalismo y la Ilustración: Estado, nación, soberanía, pueblo, territorio, poderes, gobierno cobraron un sentido técnico determinado. Magistrados, académicos y letrados han generado desde entonces un corpus especializado y riguroso. Considérense, por ejemplo, las expresiones decimonónicas de "Cada Nación un Estado, cada Nación un Territorio". Admitamos que se trata de enunciados abstractos y precisos, por más que su sentido se haya filtrado al lenguaje cotidiano. En este orden, la unidad del Estado nacional es una cuestión de esencia. Se traduce en la soberanía definida como una dominación excluyente y exclusiva. Nadie por encima del Estado; nada por encima del derecho; el derecho, fuente del Estado, éste sólo sometido a aquél. El Estado soberano se entiende como una formación histórica capaz de tomar sus propias decisiones políticas, con exclusión de fuerzas externas – Estados, bloques, potestades– y de fuerzas internas –iglesias, estamentos, corporaciones.

En la teoría contemporánea del Estado se produce una relación complementaria y simétrica Estado-ley. El Estado es la ley en acción. La ley es el principio de certidumbre, igualdad y normalidad que sustenta al Estado. No es pues de extrañar que los constitucionalistas y los teóricos del Estado encuentren objeciones insalvables a la afirmación de una "libre determinación" dentro del Estado, a la vigencia de otra ley dentro de la ley, al ejercicio de otra soberanía dentro de la soberanía, a la reivindicación de un territorio propio. En particular, puesto que el Estado se integra, como uno de sus elementos esenciales, por el territorio, sustraer una porción de éste a la jurisdicción del Estado equivale a amputarlo, a vulnerar su integridad. El mismo efecto produce el postulado de leyes "privativas", de derechos "exclusivos". Expresiones políticas, acaso admisibles, una vez insertadas en el texto constitucional se convierten en sinrazones inaceptables.

4. A partir de estos supuestos, articulado con un lenguaje canónico, el Estado procede al reconocimiento de una multiplicidad de "autonomías" y de estatutos orgánicos diferenciados; autonomías de las universidades, de los núcleos agrarios, por ejemplo. De acuerdo con la fracción VII del artículo 27 constitucional, el criterio que el Congreso de la Unión debe reconocer, para proceder a normar la cuestión agraria, es "la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más le convengan...". La asamblea general es el órgano decisivo. Aquí tenemos pues un claro ámbito de autonomía constitucionalmente reconocida.

El artículo 3° reconoce a diversas instituciones de educación superior autónomas, cito, "la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas", realizar sus fines, determinar sus planes y programas, fijar el estatuto de su personal académico y administrar su patrimonio. ¿Ley dentro de la ley? ¿Estado dentro del Estado? No es el caso; se trata de un reconocimiento rigurosamente expresado.

El artículo 123 reconoce a obreros y empresarios el derecho "para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses". Ahora bien, las organizaciones respectivas —autónomas por cierto—, pueden pactar condiciones jurídicas específicas que lleguen incluso a cobrar el carácter obligatorio de los llamados contratos-ley. En otros términos, el acuerdo de organizaciones sociales es suficiente, bajo ciertos requisitos, para generar condiciones "generales" de trabajo obligatorias en una rama productiva. Esta es también, de toda evidencia, otra instancia de autonomía públicamente reconocida y generadora de una normatividad específica.

Otro ejemplo: el artículo 25 constitucional obliga al Congreso de la Unión a promover la organización del "sector social; ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades... y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios". Esta disposición destaca el interés político privilegiado que corresponde a estas instancias de organización, en rigor también autónomas, ya que integran a una de las partes de los "Acuerdos nacionales", o "Programas para el crecimiento", pactados con el Estado.

El artículo 4° constitucional obliga al Congreso Federal a proteger el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas. Instituye de sus integrantes la garantía en favor de acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, y a sus prácticas y costumbres jurídicas como un referente jurisdiccional obligado en materia agraria. Fuera de toda duda se trata de otra instancia de autonomía dotada de la capacidad de generar derecho.

Conviene acentuar que éstas son instancias funcionales, no territoriales. En efecto, vale la pena subrayarlo, aunque las normas que generan tengan vigencia en el ámbito de una comunidad, o de una rama productiva, no sustraen del orden nacional legal el ámbito de ningún territorio, ni generan un derecho privativo. En los casos citados, se producen normas e incluso instancias jurisdiccionales para aplicarlas, que no rompen sino enriquecen la unidad del orden jurídico nacional.

5. En contraste con la regulación de todas estas instancias públicas y sociales de autonomía, la Constitución regula "el territorio" y "el poder", entre los elementos irrenunciables del Estado mexicano y de la soberanía nacional, cuya titularidad se atribuye al pueblo.

En efecto, el capítulo segundo, del título segundo de la Constitución, está íntegramente consagrado a la regulación "de las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional". Los artículos 42 al 48 constitucionales enumeran minuciosamente las partes que comprende el territorio nacional, las entidades que integran a la federación, sus respectivos límites y la situación de las islas y del mar territorial. El territorio es el objeto por excelencia de la soberanía nacional.

El propio título segundo instituye la forma de gobierno, expresión de la voluntad del pueblo mexicano. En efecto, su capítulo primero, al que nos referiremos más adelante en lo que corresponde a la renovación de los poderes, establece el principio de la unidad jurídica, emanación de la unidad de pueblo y territorio, al rechazar que cualquier disposición pueda "contravenir las estipulaciones del pacto federal". No hay más poderes que los constitucionalmente establecidos.

Es oportuno recordar, además, que la categoría jurídica de "autodeterminación", precisamente atendiendo a su significado riguroso, es empleada por el artículo 89 constitucional, fracción X, como uno de los principios normativos de la política exterior de México; es decir, se aplica como una propiedad "de los pueblos" precisamente soberanos.

No pueden ser más desafortunadas entonces, en el contexto de la terminología constitucional, las expresiones de "territorios" y "libre determinación", entre otras, como atributos de la autonomía de las comunidades indígenas. Equivalen en rigor a vulnerar la integridad del Estado mexicano.

Podríamos citar otros ejemplos. Lo dicho basta para acreditar que la Constitución está redactada con un lenguaje técnico, de suerte que su empleo equívoco origina inevitablemente comprensiones erróneas y reacciones de agravio. Nuestro derecho es literal. Por consecuencia, entender una expresión por lo que dice es, más que normal, irremediable. En derecho no cuenta lo que se quiere decir; cuenta lo que se dice.

6. Hemos recordado que el artículo 41 constitucional, perteneciente al título segundo de la Constitución, establece las reglas para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Las bases del proceso democrático que establece dicha norma se refieren: I. a los partidos políticos; II. a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales; III. a la organización de las elecciones federales, sus órganos y procedimientos y, finalmente, a los medios de impugnación. Por su parte, toca a las constituciones de los estados regular las elecciones locales, en concordancia con la fracción IV inciso A del artículo 116. Por su parte, 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 una gran riqueza, según las diversas características étnicas, históricas, geográficas y sociales de los estados.

Para el tema que nos interesa, en Tlaxcala, por ejemplo, la ley reconoce a las autoridades de comunidades y pueblos con mil o más habitantes la calidad de presidencias municipales auxiliares. Dispone que el titular de la presidencia municipal auxiliar sea regidor en el cabildo y que las presidencias reciban recursos fiscales. Estos "agentes municipales", no son designados por el ayuntamiento o el cabildo; sino por el voto popular, y la elección se lleva a cabo

sin la participación de los partidos políticos. La presidencia auxiliar cuenta con un equipo de colaboradores y comisiones de trabajo, en las que la participación es honoraria y el trabajo comunitario obligatorio. Esta suerte de "cuarto nivel" de gobierno está comunitariamente regida.

En el estado de Puebla se ha generado una organización horizontal. El cabildo es elegido por sufragio universal secreto y directo. Cada población importante, distinta de la cabecera municipal, es gobernada por una "junta auxiliar". Sus miembros son electos en plebiscito, sin la participación de los partidos políticos. En las comunidades y asentamientos de menos de mil habitantes se designa un "inspector municipal", de acuerdo con los usos y costumbres, aunque formalmente se trata de un colaborador del alcalde. Sus funciones tienen que ver esencialmente con el trabajo comunitario, la realización de obras comunes y la prestación de servicios públicos. Finalmente, en las comunidades más apartadas son designados de acuerdo con los usos y costumbres los "jueces de paz". Los jueces son reconocidos como autoridades municipales auxiliares. Resuelven sobre faltas leves y conflictos de menor cuantía, de acuerdo con las prácticas del lugar. Formalmente, los jueces son miembros del poder judicial estatal, propuestos por el alcalde; realmente son autoridades comunitarias, similares a las que menciona el admirable análisis de Manuel Gamio sobre Teotihuacan.

En Oaxaca han sido reformadas la Constitución y la legislación electoral para acoger explícitamente las formas de participación política y los usos y costumbres de las comunidades indígenas. La Constitución del estado contiene el reconocimiento del trabajo comunitario, regula la protección y preservación de la composición étnica plural y de las 15 lenguas indígenas del estado; garantiza a dichos grupos la protección jurídica y el acceso efectivo a la jurisdicción estatal; acoge procedimientos de conciliación y concertación con la participación de autoridades tradicionales; protege la participación en el sector social, y las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas para la elección de sus ayuntamientos; ordena la integración de las agencias de conciliación agraria con la participación de los grupos étnicos, autoriza la asociación libre entre municipios, consagra la educación plurilingüe y pluricultural, y la defensa del patrimonio cultural y étnico, etcétera.

El Código Electoral contiene un libro específicamente dedicado a la regulación de las formas de renovar los ayuntamientos en los municipios de "elección por usos y costumbres". Su texto hace referencia a procedimientos de elección "mediante mecanismos establecidos por... (el) derecho consuetudinario".

En Chiapas existe igualmente una legislación que acoge los usos y costumbres y las formas de organización del derecho indígena, que se traduce en la instauración de tribunales de conciliación.

Conviene señalar que, independientemente de éstas y otras instituciones que dan reconocimiento a normas y prácticas consuetudinarias de las comunidades indígenas, existen y han existido en la práctica diversas experiencias informales,

que no están consagradas por la ley y que, sin embargo, tienen plena vigencia. Destacan por su significación, a mi juicio, las modalidades de gobierno ejercidas por los tarahumaras, los coras y los huicholes, formas bien conocidas y que han sido además objeto de estudio minucioso.

7. El municipio libre, 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. Investidos de personalidad jurídica, de la administración libre de su hacienda y de funciones propias, los municipios pueden ser el soporte de autonomías étnicas o pluriétnicas, cuando coinciden la distribución demográfica de éstas con el territorio municipal. Más aún, la Constitución contiene posibilidades análogas para la organización intramunicipal e intermunicipal de las comunidades indígenas.

¿Existen pequeñas comunidades indígenas homogéneas, con la voluntad de organizarse políticamente, según su calibre, como "juzgados de paz", "inspectorías municipales", o "juntas auxiliares", para tomar la terminología de la Constitución poblana? Procede entonces pura y llanamente respetar la voluntad política de dichas comunidades y aplicar la Constitución local. El caso ilustra los inagotables recursos que el constitucionalismo local de México ofrece en este ámbito.

¿Existen comunidades indígenas cuya distribución geográfica corresponde con los territorios de varios municipios, y cuya población desea hacer suyas las posibilidades de la organización regional, plurimunicipal? Entonces cabe acogerse al último párrafo del inciso III del artículo 115 constitucional, que a la letra dice: "Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán asociarse y coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan."

¿Existen comunidades indígenas con población distribuida en territorios municipales de dos o más entidades federativas, y cuyos integrantes desean organizar cierta unidad de gestión común? Entonces habrá de recurrir a las posibilidades que contiene el inciso VI del mismo artículo 115, que es oportuno también reproducir textualmente: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

Estas disposiciones constitucionales contienen un potencial variado y flexible para encuadrar la más amplia diversidad de situaciones comunitario-territoriales en el marco de la organización política de México. Ciertamente, convertir estos potenciales en instituciones vivas reclama imaginación, tenacidad, voluntad política y capacidad de convivencia pacífica. Ciertamente, existen requisitos formales para acogerse a estas

posibilidades. Pueden reducirse básicamente a dos: la voluntad mayoritaria de las poblaciones concernidas y el respeto al marco legal. No me parecen condiciones excesivas. Al contrario, estamos frente a expresiones concretas del Estado de derecho y del principio democrático. ¿No es lo que queremos?

Para instituir la representación política de los indígenas es innecesario postular "regiones pluriétnicas" imaginarias, e imponer a los mexicanos indígenas estatutos fragmentados. Las constituciones locales, las leyes y la voluntad democrática ofrecen, sin imponerlas, respuestas eficaces a aspiraciones compartidas.

8. Las expresiones: "derecho alternativo", "derecho consuetudinario", "prácticas jurídicas", y otras análogas designan situaciones extremadamente diferenciadas. De región a región, e incluso de pueblo a pueblo las diferencias son abismales.

Stavenhagen admite que "el derecho consuetudinario no es de ninguna manera un cuerpo estable y eterno de normas y reglas jurídicas formalmente reconocidas". De hecho el sistema jurídico sistemático y diferenciado es propio de sociedades cuyos niveles de complejidad y diferenciación social las distinguen de las sociedades campesinas, vivan éstas o no en ámbitos de refugio. En algunos casos el derecho consuetudinario materializa la forma específica en que una comunidad absorbe, acomoda y adapta el derecho positivo nacional. En otros casos, el derecho consuetudinario expresa las prácticas y procedimientos de control social vigentes en una comunidad, cuya fuerza es independiente del reconocimiento formal. Naturalmente el grado de aislamiento de cada comunidad, el peso específico de la Iglesia en la regulación de las conductas y la intensidad de los intercambios regionales modifican totalmente la situación. Hoy en día se sabe que no existe, frente al derecho positivo del Estado, un conjunto sistemático y coherente de normas y reglas no escritas, un "derecho alternativo". Esto no impide que diversos pueblos y etnias conserven formas propias de organización —no sistemas jurídicos— que son expresión de sus especificidades históricas y culturales. Las instituciones resultantes operan y no requieren de santificación formal.

En otros términos, las prácticas legales indígenas, los procedimientos y los órganos que las aplican plantean precisamente la cuestión de la subordinación política: economía, sociedad, cultura y derecho dominante/economía, sociedad, cultura y derecho subordinado. Digámoslo claramente: la demanda de reconocimiento a los usos y costumbres, formas de gobierno y prácticas legales no conforman una reivindicación en el ámbito técnico jurídico; son la expresión de una demanda política de reconocimiento y de respeto, son un reclamo frente a la asimetría de la relación dominio subordinación.

9. Son inagotables las disputas entre antropólogos, sociólogos y politólogos para construir el concepto de "comunidad". Sin embargo, puede registrarse la tendencia a enlistar como distintivo lo que se comparte en común —lengua, cultura, religión, costumbres, a subrayar las condiciones materiales y

funcionales de posibilidad –historia, espacios geográficos, división del trabajo, códigos comunes...– y, sobre todo, la voluntad de pertenecer, la identificación personal.

Una comunidad no es un nexo coactivo, una membresía impuesta, una lealtad sin aquiescencia. Son la interdependencia, los arraigos, las realidades profundas los soportes de la comunidad. Convertir a la comunidad en un centro compulsivo de pertenencia equivale a vulnerar las libertades y los derechos que son la esencia del pacto que une a los mexicanos.

10. Hemos expuesto que las demandas que comentamos no pertenecen al ámbito técnico jurídico. Ahora bien, una cuestión política no puede resolverse en una disputa semántica.

Más allá del valor de los símbolos, no veo ningún obstáculo para que, en la práctica, se consagren las autonomías indígenas, incluidas todas sus consecuencias funcionales y, simultáneamente, se respete la terminología técnica consagrada por la teoría del Estado y, sobre todo, el fondo y el espíritu del texto constitucional. Aceptemos que no se desea sustraer "territorios", fragmentar la soberanía, instituir derechos privativos. Entonces, ¿para qué exigir una expresión semántica que exprese lo que no se quiere decir?

11. Planteadas así las cosas, es posible reubicar la controversia en torno a los acuerdos de San Andrés en un ámbito más adecuado para hacerle frente a la cuestión esencial: resolvamos la cuestión formal con precisión jurídica y con lealtad política, y hagamos frente a las intolerables desigualdades, exclusiones y discriminaciones de que son víctimas, entre otros, los mexicanos de las comunidades indígenas; exclusiones y discriminaciones que van en contra del texto y la letra de la Constitución y de las leyes que de ella derivan.

12. En particular, debiera existir un conjunto de políticas públicas compensatorias que aseguraran, en los hechos, una transferencia sostenida de recursos, a la luz de su "rentabilidad" política y social, y al margen de consideraciones de rentabilidad económica. ¡Vamos!, cuando menos en el mismo porcentaje en que contribuyen a integrar la población nacional, debieran gastarse en la población indígena los recursos estatales y federales para la promoción de un desarrollo productivo, auto sostenido y autónomo que sea el resorte fundamental de su mejoramiento, la base sólida de su acceso a la igualdad y el soporte de una verdadera autonomía consentida.

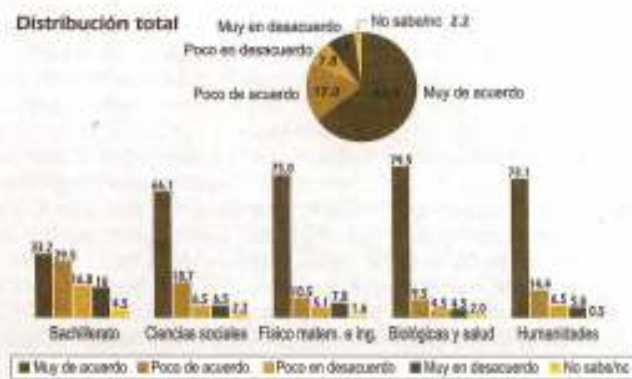
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

La UNAM en cifras
Tolerancia universitaria

La UNAM en cifras

Tolerancia universitaria

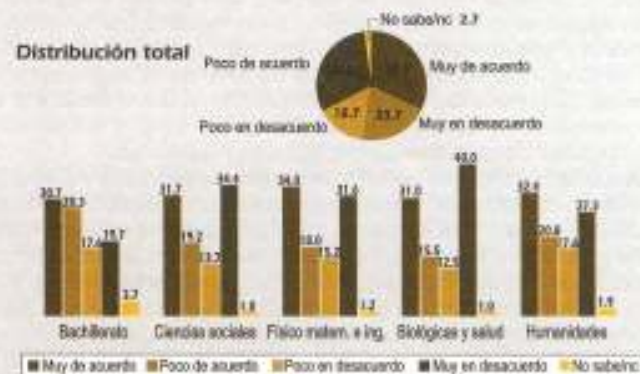
¿DEBEN SER ACEPTADOS LOS HOMOSEXUALES EN LA SOCIEDAD?



¿DEBERÍA SER PERMITIDO EL ABORTO?



¿PIENSAS QUE LA PENA DE MUERTE NO ES LA SOLUCIÓN?



Vitrina metodológica:

Levantamiento: 5-7 de marzo, 1997; empresa encuestadora: MORI de México; tipo de entrevista: 1317 cuestionarios a estudiantes mayores de 18 años de bachillerato y licenciatura de la UNAM (680 hombres y 637 mujeres).



