



Nómadas

ISSN: 1578-6730

nomadas@cps.ucm.es

Universidad Complutense de Madrid
España

Soriano González, María Luisa
EL DERECHO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA
Nómadas, , 2013
Universidad Complutense de Madrid
Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18127008010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL DERECHO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA EN LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA

María Luisa Soriano González

Universidad Pablo de Olavide, Sevilla

http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2013.42359

Resumen.- El artículo precisa y fundamenta el significado y alcance de la autonomía política en los pueblos indígenas latinoamericanos, examinando si esta autonomía implica una independencia respecto al Estado o una zona de autogobierno dentro del Estado. En el ámbito de la autonomía como autogobierno analiza el carácter, las competencias o facetas y los niveles de este derecho de autonomía política. Sigue a modo de ejemplo con la referencia a la autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas. Concluye con la necesidad de un pacto entre los pueblos indígenas y el Estado, del que derive la consideración de los indígenas como sujetos colectivos de pleno derecho.

Palabras clave.- *derechos indígenas, autonomía política, libre determinación, autogobierno, sujetos colectivos*

The right to political autonomy in the indigenous peoples of Latin America

Abstract.- The article specifies and focuses on the meaning and scope of political autonomy in the indigenous peoples of Latin America, considering if this autonomy means independence with respect to the State or an area of self-governance inside the State. Within the context of autonomy as self-governance, the character, skills or facets and levels of this right to political autonomy are analysed. It continues by way of example with reference to autonomy in the indigenous communities of Chiapas. It concludes with the need for an agreement between the indigenous peoples and the State, from which the consideration of indigenous peoples as collective subjects with full rights is derived.

Keywords.- *indigenous rights, political autonomy, self-determination, self-governance, collective subjects*

1. INTRODUCCIÓN

La hipótesis central de este trabajo es precisar el sentido y alcance del derecho a la autonomía política defendido por los indígenas latinoamericanos. Más concretamente: si éstos exigen la independencia política respecto a los Estados a los que pertenecen o, en menor grado, simplemente una autonomía de gobierno en el marco del Estado.

A tal efecto he realizado un recorrido sobre las nociones de independencia, autonomía y libre determinación, las clases de autonomía política, las competencias derivadas de cada tipo de autonomía política, insertando en cada uno de estos aspectos cuál es el criterio aplicable a las comunidades indígenas, para concluir finalmente con la descripción de los caracteres que conforman el derecho a la autonomía política de las comunidades indígenas latinoamericanas.

A continuación expongo mi opinión sobre cómo debería entenderse la autonomía política de los indígenas latinoamericanos abarcando los apartados lingüístico, educativo, territorial, de recursos y propiamente político.

Como botón de muestra, y para ilustrar el dibujo de la autonomía política indígena descrita en epígrafes anteriores, dedico mi atención a las comunidades indígenas zapatistas de Chiapas, que fueron objeto de mi tesis doctoral.

Tras el recorrido citado se responde en las conclusiones de este artículo definitivamente a la pregunta de la hipótesis que abre esta introducción: los indígenas latinoamericanos defienden una *autonomía de gobierno*, con normas y órganos propios, dentro de un único Estado. Una autonomía política, pues, lejos de pretensiones separatistas e independentistas.

2. AUTONOMÍA POLÍTICA Y LIBRE DETERMINACIÓN

La libre determinación o autodeterminación son conceptos que abren suspicacias, porque pueden ser entendidos como derecho a la independencia política. Es un término que políticamente se suele emplear con referencia a los pueblos que luchan por su independencia política. Teniendo en cuenta que esta independencia admiten diversas fórmulas, como la escisión del Estado para constituir otro Estado separado, o la escisión del Estado para formar federación o confederación con otro Estado distinto del Estado originario, o la formación de Estados federados en el seno de un previo y único Estado, etc.

Por ello, algunos proponen la sustitución del concepto de autodeterminación o libre determinación por un concepto más concreto y menos ambicioso, como es el concepto de autonomía. No obstante, hay que decir que también el término

“autodeterminación” se usa sin una pretensión de independencia política, sino con el valor de autogobierno. Así señala Francisco López Bárcenas que “la libre determinación no solo es el derecho de secesión, sino que también es posible su ejercicio dentro de un Estado, si éste y el pueblo pactan de manera libre y voluntaria la forma en la que el pueblo ejercerá sus derechos dentro del Estado”¹. De lo que se deduce que tampoco es admisible la identificación de libre determinación y secesión; la secesión es una de las modalidades de la libre determinación, pero no la única.

Para aclarar esta diversidad de planos, que dan lugar a confusión, convendría distinguir entre libre determinación *plena*, que entraña la plena libertad de un pueblo de disponer de sí mismo sin interferencia de un poder superior, y la libre determinación *condicionada o pactada*, que comporta un régimen especial de libre disposición dentro de una zona marcada por un poder superior.

También podríamos utilizar otros términos, como libre determinación *externa* y libre determinación *interna*. La libre determinación puede ser externa, expresada en la forma de independencia o secesión respecto a un Estado dominante del que se pretende la separación. En esta modalidad el pueblo que ejerce este tipo de libre determinación se vuelve soberano de sí mismo. La versión interna de la libre determinación aboga por la pertenencia al Estado y el ejercicio de la autonomía dentro de él. Al contrario del caso anterior, la soberanía sigue perteneciendo a toda la nación del Estado, y los pueblos indígenas son una parte de esa soberanía.

La libre determinación significa autodeterminación o capacidad de un pueblo para disponer de sí mismo. Tendremos ocasión en un epígrafe siguiente de ver las facetas de la autonomía exigida por los pueblos indígenas. Ahora en este epígrafe inicial indico las facetas en general de la libre determinación señaladas con estas o semejantes palabras por los autores, que abarcarían: a) Autoafirmación: el derecho a la existencia como pueblo; b) Autodefinición: el derecho a la determinación por los propios pueblos de quiénes forman parte de ellos; c) Autodelimitación: el derecho a determinar los límites de sus soberanía y territorio; y d) Autodisposición: el derecho a la organización que los pueblos quieran darse a sí mismos.

Autonomía es un término menos ambicioso, pues supone una esfera de libertad dentro de un marco más general controlado por un poder superior; la autonomía no comporta la plena disposición sin sujeción a norma previa; tampoco es un concepto similar a la soberanía, pues ésta sí que significa la detentación de un poder superior por encima del cual no existe otro.

Para adquirir la convicción de la dificultad en la distinción entre libre determinación y autonomía, fijémonos en el artículo 2º de la Constitución mexicana, que expresa: “El derecho de los pueblos a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía”. Es decir, la misma Constitución en un breve texto articulado incorpora al mismo tiempo y en el mismo plano los términos “libre determinación” y “autonomía”. Lo que significa

¹ Francisco López Bárcenas, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, p. 37.

que una de las modalidades o formas de la libre determinación es la autonomía. No son términos enfrentados sino complementarios. La explicación plausible de este artículo es que la autonomía es la forma de ejercicio de la libre determinación, que podría sustanciarse fuera del ámbito constitucional mexicano de otra forma distinta a la autonomía, una autonomía de carácter más fuerte que podría concluir en la independencia política.

3. AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AUSENCIA DE PACTO DE ESTADO

“Los Estados modernos se fundaron bajo la idea de un poder soberano, único, una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un solo régimen jurídico y por lo mismo con iguales derechos para todos”². Así fue cómo se constituyeron los nuevos Estados de América Latina tras la etapa colonizadora. Esta idea suponía que el Estado se constituyó a partir del consenso de todos los ciudadanos, en el que éstos cedían parte de su libertad, a cambio de que el Estado les garantizase sus derechos fundamentales. Pero esto nunca fue real. El hecho es que cada Estado se conforma de varios pueblos y naciones, pues sólo excepcionalmente existen Estados homogéneos, y el hecho es que a esta diversidad de pueblos y etnias no se les pidió su consenso, ni se negoció con ellos a la hora de dotar al nuevo Estado de una estructura política y una constitución. La constitución no fue obra de un pacto entre las diversas etnias y culturas que formaban la población del nuevo Estado, sino que fue la imposición de la población dominante: los criollos. “En este sentido bien se puede afirmar que desde su nacimiento los Estados nacionales traen consigo la contradicción interna entre el poder estatal que busca imponer una unidad y uniformidad, y una diversidad de pueblos que luchan por mantener sus identidades colectivas”³.

Hoy en día los pueblos indígenas de México se encuentran divididos entre varios estados o, si están en el mismo, pertenecen a municipios distintos. Es una excepción encontrar pueblos indígenas que pertenezcan a un mismo estado o municipio y cuando esto ocurre es sólo porque se trata de pueblos muy pequeños que no fueron una amenaza para el poder estatal.

En el pacto para la constitución del Estado moderno los pueblos indígenas no participaron. Éstos acabaron aceptándolo, ya sea porque resultaron derrotados cuando se sublevaron, o porque vieron que les convenía más aceptar que sufrir opresiones. “Hubiéranlo asumido de buena o mala gana, con mayores o menores reticencias, el convenio político no fue el resultado de una libre decisión de los pueblos indios”⁴.

Un pacto donde se establece la organización política de una sociedad debe ser voluntario, lo que supone reconocer los sujetos que pactan y su capacidad política. Luis Villoro establece los siguientes requisitos para la libertad del pacto de Estado:

² Idem, p. 33.

³ Idem, p. 34.

⁴ Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós-UNAM, México, 1998, p. 80.

- el respeto de la vida del otro
- la aceptación de su autonomía (capacidad de elección y de ejercer dicha elección)
- la aceptación de la igualdad de condiciones en el diálogo de elaboración del pacto
- la ausencia de coacción

“El respeto a la vida, a la autonomía, a la igualdad de condiciones y a la posibilidad de perseguir sin coacción los propios fines son principios reconocidos en el Derecho, público y privado, y se traducen como la personalidad y capacidad de las personas para contratar”⁵. Éstos son los requisitos que deben darse, para que el pacto se llegue a realizar: el reconocimiento de la personalidad del sujeto que pacta y su capacidad para pactar”. “La libre determinación o autodeterminación es para los pueblos como la libertad para los individuos. Es un derecho fundamental para su existencia; si ella tienden a desaparecer y si esto sucede la humanidad pierde parte de su riqueza, se deshumaniza: lo mismo que sucede cuando un hombre pierde su libertad”⁶.

4. EL ALCANCE DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. ¿AUTONOMÍA COMO INDEPENDENCIA POLÍTICA O AUTONOMÍA COMO AUTOGOBIERNO DENTRO DEL ESTADO?

En general, cuando los pueblos y comunidades indígenas pretenden la autodeterminación, realmente no persiguen la independencia respecto al Estado, sino el respeto del Estado a su identidad y cultura, formas de vida y desarrollo, aunque integrados en la estructura política del Estado. Por lo tanto, su aspiración a la autodeterminación o libre determinación coincide con lo que estamos denominando autonomía.

Así, José Luis Cuevas Gayoso dice: “el principal objetivo de los pueblos indígenas es obtener el reconocimiento de su autonomía para ejercerla efectivamente. Tal reconocimiento no implica independencia y menos aún contravención al Estado nacional”⁷. Defiende que en este sentido la autonomía de las comunidades indígenas no contraviene el sistema constitucional mexicano, sino que por el contrario, lo enriquece. El principio básico de la demanda indígena es el ejercicio de su autonomía, pero no busca la independencia con respecto al Estado mexicano, sino poder ejercer su autonomía en el seno de éste. “Tal reconocimiento –continúa- no implica independencia y menos aún contravención al Estado nacional. Se refiere a una convivencia en la diversidad y en el marco de la soberanía del Estado, no trasgresión al mismo, pero sí coherencia con la norma vigente”⁸. Añade que es “indispensable aceptar que la renovación del orden jurídico es un imperativo

⁵ Francisco López Bárcenas, ob. cit., 2006, p. 35.

⁶ Idem, p. 36.

⁷ José Luis Cuevas Gayoso, “Soberanía nacional y autonomía territorial”, en José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (coord.), *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, UNAM, México, 2005, p. 149.

⁸ Idem, pag. 149.

de la realidad y, por supuesto, de la justicia. El derecho procesal constitucional puede y debe servir en su función de intérprete y como vigilante garante de la creación de la Ley Reglamentaria acorde a los principios constitucionales y fundamentales como medio procesal para el ejercicio de aquellos derechos tendientes a lograr flanquear los obstáculos que aún tienen los pueblos indígenas en el ejercicio de sus derechos”⁹.

Lelia Jiménez Barlett propone un diálogo de las comunidades indígenas con el Gobierno para deslindar zonas de autonomía y autogobierno de las primeras: “Una vía adecuada y respetuosa podría ser la de pactar entre ellos ciertos estatutos de autonomía partiendo de un diálogo intersubjetivo entre los sujetos colectivos”¹⁰. Vemos que en muchos casos, como es el caso de los indígenas de México, no buscan la independencia, sino que piden la libertad de poder continuar con sus propias prácticas culturales. En la misma perspectiva insiste Luis Villoro: “Cuando los pueblos indígenas demandan la autonomía, lo que plantean es su derecho a pactar con el Estado las condiciones que permitan su sobrevivencia y desarrollo como pueblos”¹¹.

De la misma opinión es Camilo Borrero García: “los pueblos indígenas... no buscan convertirse en Estados modernos. Su lucha se orienta, más bien, al reconocimiento de pueblos como entidades colectivas con personalidad jurídica internacional y legitimados para el ejercicio de la autodeterminación, aún en las fronteras de un determinado Estado”¹².

H. Díaz-Polanco y C. Sánchez consideran que las relaciones entre el ente autonómico y el Estado deben basarse en cuatro pilares¹³:

- Unidad de nación: Se busca la inclusión de ambos, comunidades y Estado en el Estado nación. Es la base fundamental del acuerdo.
- Igualdad de trato: No habrá ningún tipo de discriminación por parte de ninguno de los dos. El respeto a los derechos colectivos garantizará el respeto a los derechos individuales del pueblo indígena.
- Igualdad entre sí: Garantiza que no existirá desigualdad ni entre los grupos indígenas ni entre éstos y los mestizos.
- Solidaridad: Se nivelarán las condiciones culturales y materiales tomando acciones concretas.

A destacar de estos cuatro pilares la importancia del primero de los señalados, donde se ve palpablemente que los autores se deciden a favor de la unidad

⁹ Idem.

¹⁰ Lelia Jiménez Bartlett, “Las autonomías indígenas como una forma de pluralismo jurídico” en José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (coord.), *Pluralismo jurídico y derechos indígenas*, UNAM, México, 2005. p. 114.

¹¹ Luis Villoro, ob. cit., 1998. pp. 89- 90.

¹² Camilo Borrero García, *Multiculturalismo y derechos indígenas*, Centro de Investigación y Educación Popular, Bogotá, 2003, p.38.

¹³ Héctor Díaz- Polanco y Consuelo Sánchez, *México diverso. El debate por la autonomía*, Siglo XXI, México, 2002, p.37.

nacional estatal, el Estado nación, sin que ello sea problema para que sea configurado por una multiplicidad de pueblos indígenas con sus propias y peculiares características culturales y formas de organización social

5. LAS FACETAS DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Leif Korsbaek plantea un amplio abanico de aspectos, que debe abarcar la autonomía indígena: “La autonomía debe ser expresada en términos políticos, administrativos, económicos, culturales y judiciales”¹⁴ y señala los aspectos concretos:

- La posibilidad de decidir sobre los asuntos, que afecten a las comunidades indígenas, es decir, “participar en las instancias u órganos de decisión nacional y/o local. En este sentido, la autonomía es búsqueda de participación plena en los órganos democráticos de la nación”.
- El manejo y administración de sus propios recursos de acuerdo a sus propios sistemas normativos.
- El reconocimiento del territorio en sentido cosmogónico y material.
- El control de sus formas de organización social.
- Los servicios educativos bilingües y biculturales en las comunidades y municipios autónomos.
- La oficialidad de las lenguas de todas las etnias en sus territorios.
- El respeto a su cultura y tradiciones.
- La prohibición de la discriminación y el racismo.
- El respeto a la libertad y condiciones para una vida digna.

Según Rodolfo Stavenhagen, la autonomía de los pueblos indígenas debe tocar cuatro cuestiones básicas:

- La identidad de los sujetos de la autonomía.
- El ámbito y los límites de la misma.
- Las competencias que corresponden a la entidad autonómica.
- El marco jurídico que se establecerá entre el Estado y las unidades autonómicas.

¹⁴ Leif Korsbaek, “La sociedad plural y el pluralismo jurídico, un acercamiento desde la antropología jurídica, en José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes (coord.), *Pluralismo jurídico y derechos indígenas*, UNAM, México, 2005, p. 164.

Respecto al primer punto indica que es importantes esclarecer qué colectividad puede ser sujeto de autonomía: qué pueblos, qué características, quiénes los definen, etc.

Respecto al segundo punto señala que actualmente se defienden cuatro niveles de autonomía; la comunidad, el municipio, el pueblo indígena y la región indígena.

Respecto al tercer punto es preciso ir definiendo las competencias, que le correspondan a las entidades autonómicas: administración territorial, control de recursos, gobierno local, impartición de justicia, recaudación fiscal, seguridad pública, política social, etc.

Respecto al cuarto punto subraya que un régimen de autonomía significa una relación jurídica entre la unidad autonómica y el Estado central, y que los debates actuales desembocarán en negociaciones políticas, modificaciones legislativas, normas nuevas y cambios institucionales.¹⁵

En la demanda por la autonomía los aspectos centrales según Magdalena Gómez son:

- ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica
- acceder a la jurisdicción del Estado
- acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, excepto los que pertenecen al Estado
- desarrollar la identidad propia de su pueblo y su patrimonio cultural
- participar en los distintos niveles de representación política y jurídica
- elegir a sus representantes
- desarrollar sus lenguas y cultura

Estos aspectos, según la autora, no suponen peligro para la soberanía estatal ni desembocarían en la fragmentación del Estado, de su unidad o soberanía. Los indígenas no buscan separarse del Estado, aunque las interesadas autoridades estatales engañosa e hipócritamente así lo indiquen: “Siendo evidente –asegura- que no se cuestiona el dominio eminente del Estado sobre el territorio nacional, se utiliza casi con escándalo este argumento para negar en el fondo el derecho a la autonomía”¹⁶.

Me atrevo a continuación a exponer mi propuesta sobre los contenidos del derecho a la autonomía indígena, destacando algunas problemáticas de estas facetas de la autonomía

¹⁵ Rodolfo Stavenhagen, “Derecho Internacional y derechos indígenas” en Krotz, Esteban (ed.), *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el Estudio del Derecho*, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, Barcelona/México, 2002, pp. 205-208.

¹⁶ Magdalena Gómez, “Derecho indígena y constitucionalidad” en Krotz, Esteban (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Anthropos y UAM, Barcelona, 2002, p. 253.

AUTONOMÍA LINGÜÍSTICA. Autonomía en el uso de su propia lengua y en el empleo de la misma con las instituciones. Las lenguas indígenas no son oficiales, aunque forman parte de la identidad cultural de cada grupo. La lengua del Estado es declarada lengua oficial en su territorio marginando a las lenguas indígenas. Esto supone un tremendo daño, porque a) afecta a la identidad cultural de los indígenas y b) atenta a su capacidad de entendimiento. Ellos perciben la propia lengua como su identidad, al igual que el territorio. No se conciben como sujetos o personas independientes de su lengua y su territorio. Un alto número de indígenas sólo conocen su lengua vernácula y no pueden relacionarse en otra lengua con las instituciones y autoridades estatales. Por ello reclaman el uso y conservación de sus lenguas.

AUTONOMÍA EDUCATIVA. Autonomía en la programación y desarrollo de la educación. Es uno de los mejores mecanismos para traspasar la cultura y tradiciones de una sociedad de una generación a otra. En bastantes ocasiones la programación educativa del Estado ha sido un instrumento para unificar a la sociedad, homogeneizarla y configurar una única cultura borrando el rastro la cultura de los grupos minoritarios y provocando su exterminación. Hoy en día se intenta lograr que la educación no sea más un elemento homogeneizador, sino que promueva y respete las diferencias culturales, promoviendo el pluralismo cultural. Los indígenas luchan para conseguir establecer su propio sistema educativo bilingüe y basado en la tolerancia a la multiculturalidad. Reclaman su derecho a controlar y dirigir sus propias instituciones educativas distintas de las existentes.

AUTONOMÍA TERRITORIAL. Autonomía en la disponibilidad del propio territorio. Para que un pueblo pueda ejercer su autonomía, es indispensable el reconocimiento de un territorio propio y delimitado, donde se pueda practicar dicha autonomía. El territorio posee para los indígenas no solamente un ámbito de espacio donde residen, sino que tiene un significado mágico y simbólico. Más que un territorio como nosotros lo entendemos es para ellos un hábitat espiritual.

AUTONOMÍA DE RECURSOS. Autonomía en el uso y disfrute de los recursos naturales. Para el ejercicio de su autonomía es también indispensable el uso autónomo de los recursos naturales de su territorio. Es un tema importante, ya que en bastantes casos los indígenas se encuentran con sus territorios devastados y explotados para el enriquecimiento de terceros. Para sobrevivir, los pueblos indígenas deben hacer uso del suelo de sus territorios. Negarles este derecho es prohibirles satisfacer sus necesidades más básicas.

AUTONOMÍA POLÍTICA. Autonomía en la propia forma de organización y gobierno de las comunidades y pueblos indígenas. Sin autonomía política no se pueden conseguir las demás autonomías. Esta autonomía política puede ser de muy variada índole. Los pueblos indígenas, generalmente, tienen formas de gobierno propias y hacen uso de un derecho tradicional. Esto forma parte de la identidad cultural de la colectividad y representa el derecho fundamental a la libre determinación. Por tanto, reclaman que el Estado debe respetar sus propias formas de organización política.

6. EL CARÁCTER PRIORITARIO DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Por lo tanto, y concluyendo tras la aportación de la opinión de conocidos estudiosos latinoamericanos del tema de la libre determinación o autonomía de las comunidades indígenas, está lejos de estos pueblos nativos de América Latina el planteamiento de una independencia política, la constitución de un Estado indígena independiente y separado del Estado del que forman parte.

Ahora bien, si el alcance de la autodeterminación es menor del que cabría pensar inicialmente, ya que se trata de una autonomía dentro del Estado y no de una separación política del mismo, en cambio no lo es el sentido o significado de la misma, pues los indígenas de cualquier lugar sienten la autonomía no solamente como un derecho, sino como un derecho de primer orden derivado no del reconocimiento del Estado sino de la propia y previa existencia del pueblo indígena.

La libre determinación, como cada vez más autores postulan, es a los pueblos lo que la libertad es al individuo. Stavenhagen apunta que “hay quienes afirman que el de la libre determinación es el principal derecho humano ya que sin él, todos los demás no podrían ser ejercidos.”¹⁷ Es un derecho tan relevante que sin él los indígenas no podrían ejercer otros derechos. “El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas –dice Oliva Martínez y Blázquez Martín- es el derecho matriz del que emanan el resto de sus derechos colectivos ya que sin la capacidad de autodeterminar cómo pueden ser ejercidos los diversos derechos, no existe una garantía real del ejercicio del mismo. Negar el derecho a la libre determinación [...] supone negarles la posibilidad de desarrollar su vida comunitaria en base a sus propias prioridades y su identidad cultural diferenciada”¹. Un derecho presupuesto de los demás y con múltiples dimensiones. “La dimensión política de la libre determinación –siguen los autores anteriores- nos sitúa ante el derecho al autogobierno, la dimensión económica ante el derecho al autodesarrollo, la dimensión propiamente cultural nos remite al derecho a la identidad cultural, la dimensión jurídica al derecho al Derecho propio, la dimensión territorial a los derechos territoriales y la dimensión participativa al derecho al consentimiento informado y la consulta previa”¹⁸.

El derecho a la autodeterminación indígena es tan relevante que para los indígenas es anterior al Estado. La constitución del Estado puede reconocer el derecho a la libre determinación, pero no es ella la que puede otorgar este derecho, ya que él es anterior a la misma constitución. Sería este derecho a la autodeterminación, tal como lo conciben los indígenas, semejante al derecho natural según la doctrina europea iusnaturalista, pues reúne los dos requisitos del iusnaturalismo: a) es un derecho constituido por la propia esencia del

¹⁷ Rodolfo Stavenhagen, ob. cit., 2002, p. 185.

¹⁸ Daniel Oliva Martínez y Diego Blázquez Martín, Oliva Martínez, Daniel y Blázquez Martín, Diego, *Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural*, Publicacions Universitat de València, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 240.

pueblo indígena, y b) es un derecho anterior al Estado, que no lo constituye sino que simplemente lo reconoce.

Hay que recordar que la existencia del pueblo indígena, con su organización política, autoridades y normas propias, es anterior a los Reinos hispanos de las Indias y anterior, por supuesto, a los Estados nacionales cuando los países latinoamericanos consiguen separarse e independizarse del Imperio español. Los pueblos indígenas existían antes de la conformación de los Estados latinoamericanos, y no participaron en su constitución, ni dieron su consentimiento. Estos pueblos originarios vieron su soberanía violentada, y se les impuso el dominio de un Estado nuevo por la fuerza. Por lo tanto, “el derecho de los pueblos debe entenderse como complementario a los derechos individuales y anterior a la constitución de los Estados”¹⁹. Por ello, el derecho a la autodeterminación es anterior a la conformación del Estado-nación y éste no puede otorgar este derecho ni fundarlo; sólo puede reconocerlo.

Ante los que defienden que la autonomía de los pueblos indígenas atenta contra la integridad nacional, hay que decir que el reconocimiento de la autonomía no puede provocar ninguna desintegración, ya que para ello sería necesario que la misma constitución les otorgara el derecho de secesión, como lo establecía la constitución de las repúblicas socialistas soviéticas de Rusia en la época de la Guerra Fría, y además las demandas de los pueblos indígenas no buscan nada semejante. Más bien puede resultar lo contrario: que la nación se desintegre precisamente, si las normas y el Gobierno pretenden oponerse a las aspiraciones de autogobierno de sus minorías culturales, como son los indígenas, y oprimirles, cuando reclaman a las autoridades estatales avances en su autogobierno. Por lo tanto, son acertadas las palabras de Francisco López Bárcenas cuando previene de las consecuencias negativas de la resistencia estatal a las aspiraciones indígenas: “la nación no se fracciona con el reconocimiento de la autonomía indígena sino con su negación, pues se les deja fuera del orden jurídico y del desarrollo del país”²⁰. Concluyendo. “la libre determinación es un derecho fundamental de los pueblos, como la libertad lo es del individuo”²¹. Hay que ponerse en la percepción y sentimientos de los indígenas²² para ver el calado de lo que la autonomía significa para ellos, y darse cuenta que los problemas para el Estado y los peligros de la desintegración y descohesión social, que tanto predicaban los políticos conservadores, van a venir -y así está sucediendo- del silencio cuando no oposición del Estado al reclamo de la autonomía indígena. No, desde luego, de atender a sus aspiraciones.

Pero tampoco por defecto la autonomía de los pueblos indígenas debe ser considerada por las autoridades estatales como un objeto circunstancial y sometido al vaivén de sus voluntades, como algo concedido graciosamente desde el Estado sobre lo que poco tienen que decir los representantes

¹⁹ Lelia Jimenez Bartlett, ob. cit., 2009, p. 90.

²⁰ Francisco López Bárcenas, ob. cit., 2006, p. 50.

²¹ Idem, p. 50.

²² He podido advertir esta percepción y sentimiento de los indígenas durante mis dos estancias en las comunidades indígenas de Chiapas como observadora interna. Para ellos el proceso de autodeterminación dentro del Estado mexicano es un derecho irrenunciable.

indígenas, o poco caso hay que prestarle a lo que dicen y exigen. Esto sería un error. La autonomía es tema de pacto entre iguales y no de privilegio concedido al inferior por el superior. El régimen autonómico pretendido por los indígenas buscan la coordinación entre el sujeto que aspira a la autonomía y el Estado nacional, no la subordinación. Es un régimen especial en el que el pueblo indígena determina cómo gobernarse dentro del Estado y para ello eligen sus autoridades con competencias legalmente atribuidas y con facultades mínimas para legislar su modo de vida.

7. LOS NIVELES DE LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Al ser variadas las colectividades indígenas, el ejercicio de la autonomía también se puede ejercer de varia manera en diversas esferas o demarcaciones: comunal, municipal, regional y estatal. La autonomía regional recibe en algunos tratadistas también la denominación de autonomía federal (federación de municipios), como es el caso de Chiapas. La autonomía estatal el nombre de autonomía étnica por cubrir a todo el pueblo indígena de referencia. Y entran en la aspiración de la autonomía distintos aspectos, ya sean políticos, económicos, culturales, sociológicos o territoriales.

Así, pues, cuando hablamos de autonomía de los indígenas podemos distinguir simplificando los siguientes planos: a) *comunidad indígena*, b) *municipios indígenas*, c) *región indígena*, d) *Estado indígena*. El modelo típico es la comunidad: la autonomía de las comunidades indígenas. Es también el menos dañino para los Estados. El modelo regional supone agrupar a las comunidades en regiones dentro de un proyecto más ambicioso de autonomía. Es el modelo de la Constitución de Nicaragua de 1987, que pretendía seguir el modelo autonómico español y también es el modelo de los zapatistas de Chiapas mediante su proyecto de federación de municipios. El modelo de Estado indígena es tan raro que solamente tiene acogida en la revolución de Bolivia y deriva su razón de ser del hecho de que la mayoría de la población del país es indígena.

El modelo regional tiene serios obstáculos para su realización: a) la exigencia de una mayoría indígena repartida por la región, b) el aislamiento tradicional de las comunidades, que es una desventaja para su federación, c) la estructura política de la región es insólita para el indigenismo, d) el éxito exige la promoción desde abajo, que pide tiempo y proceso para la unión de voluntades.

El modelo de Estado indígena presenta mayores obstáculos todavía: a) la preexistencia de una revolución o transición políticas, que ha llevado a una mayoría indígena al Parlamento y al Gobierno, y que como todo cambio político importante están sometidas a una fuerte inestabilidad en su proceso de consolidación, y b) el éxito difícil frente a la resistencia de quienes han detentado el poder y el capital, y han tenido tradicionalmente al Estado de su parte.

El modelo de comunidades indígenas es el más fácil y asequible para el Estado

y suele ser menos ambicioso tanto en el orden de las competencias de autonomía como en el del territorio que abarca. Es un proceso de autonomía más controlable por el Estado, como muestran los procesos de reconocimiento de autonomía y derechos de las comunidades indígenas en el constitucionalismo de los países latinoamericanos, con una política estatal de vaivén, empleando el Estado tácticas y estrategias para el lento y parcial reconocimiento jurídico y para la moderación de la eficacia una vez producido el reconocimiento.

Este modelo de comunidades indígenas o modelo comunal es el que interesa a los Estados y a aquéllos, que defienden una única nación bajo el Estado, pues reconocer la autonomía por encima de las comunidades es crear las condiciones, para que las comunidades se unan y se fortalezcan políticamente.

Como ejemplo, podemos ver la reforma constitucional mexicana en 2001. La Comisión de la Concordia y de la Paz (COCOPA), defensora de los derechos de los indígenas, proponía: “respeto al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa”. La Constitución mexicana en su art. 115 establecía por el contrario: “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Lo que supone que el titular de la autonomía sólo puede ser la comunidad, que la autonomía sólo puede ejercerse dentro de la comunidad y en su territorio sin poder superar el ámbito municipal, estando además subordinada a lo que disponga la ley del Estado.

¿Qué apunta la doctrina? Stavenhagen se refiere a las cuatro esferas territoriales de autonomía. Considera a la *comunidad* como “el núcleo de población reconocido con sus tierras y terrenos”²³, al *municipio* como una entidad político-administrativa, al *pueblo* indígena como “población concentrada o dispersa que se identifica en términos lingüísticos, culturales e históricos”. Por último, *región* indígena “cuya magnitud geográfica tendría que definirse en función de criterios consensuados por las partes interesadas”²⁴.

Lelia Jiménez Bartlett²⁵ también plantea varios planos de la autonomía tras señalar el carácter fundamental del derecho a la autonomía y la necesidad de un consenso para la aceptación de los planos de autonomía: región, pueblo, municipio, comunidad. “Queda claro que el derecho a la autonomía es un derecho fundamental indígena –asegura– y de ahí que es importante encontrar una fórmula posible para su ejercicio efectivo”. A continuación indica los planos o niveles de autonomía: “Entre los posibles sujetos que ejercerían ese derecho– región, pueblo, municipio, comunidad– podemos ver que su pertinencia varía según el contexto y la diversidad de las colectividades indígenas en México”. Y a continuación la necesidad del diálogo a la búsqueda de un consenso entre

²³ Rodolfo Stavenhagen, ob. cit., 2002, pp. 200-205.

²⁴ Idem, p. 206.

²⁵ Lelia Jiménez Bartlett, ob. cit., 2005. p.134.

ambas partes, El Estado y las comunidades (u otros niveles de autonomía), del cual depende una pluralidad de formas de autonomía: “Partiendo de un reconocimiento jurídico de los sujetos de derecho, recurrir a un diálogo intersubjetivo en el que se vayan incorporando criterios para un marco jurídico base y criterios procedimentales para la propia y paulatina gestión autonómica”.

No se trata de establecer un proyecto de autonomía, para que se desarrolle por todo el país como un modelo único y definitivo, que se pueda aplicar en todos los casos y todos los Estados. Las relaciones entre el sujeto autonómico y el Estado varían así como las circunstancias sociales y políticas, por lo tanto cada pueblo o región debería desarrollar su propio proyecto autonómico según su contexto histórico y social. Cuando los pueblos indígenas defienden su derecho a la autonomía no dictan cómo se establecería la autonomía, sino que defienden ser libres, para escoger el alcance de su autonomía y sus facultades dentro de un territorio, en el que puedan regirse por sus propias normas y por sus propio gobierno.

He indicado en el punto anterior el interés de los Estados por la autonomía meramente comunal. Si hay que dar el paso del reconocimiento de la autonomía indígena, que ésta no sobrepase los linderos de las comunidades.

Sin embargo, en el interior de estas comunidades y en la opinión de los estudiosos foráneos no hay una opinión uniforme sobre cuál es el modelo ideal de autonomía. Un desencuentro entre comunales y regionalistas.

Los comunales piensan que sería más idóneo fortalecer las comunidades y de ahí ampliar su ámbito de autonomía, ya que desde la comunidad han resistido al dominio estatal durante siglos y la autonomía desde arriba, como modelo único y válido para todos los pueblos indígenas, debería rechazarse.

Para los regionalistas la autonomía comunal reduce el concepto de pueblo indígena al concepto de comunidad indígena. En este sentido se está limitando la autonomía a un espacio cerrado de la comunidad, y se pierde la capacidad de proyectarse hacia el exterior y de interrelacionarse a nivel regional. Los regionalistas opinan que la autonomía comunal no solucionaría los problemas derivados de la heterogeneidad de los pueblos indígenas de un mismo país, y que es necesaria la federación de comunidades para una mayor efectividad de sus luchas y reivindicaciones.

8. LA INTENSIDAD Y LOS GRADOS DE LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La autonomía es un proceso. Su alcance está en función de una serie de factores: el número de integrantes del pueblo o comunidad que la reivindica, su capacidad de negociación con las autoridades del Estado, su fuerza e impulso, el atractivo exterior de la demanda de autonomía, la resistencia del Estado a la demanda, etc. Por eso la autonomía hay que verla como una película que muestra el proceso reivindicador. El techo de la autonomía es la capacidad libre

de ataduras de los pueblos indígenas para decidir sobre su organización social y su entorno (territorio y recursos). Es lo que ya pretendía la Declaración de Quito de 1990: “Los pueblos indígenas luchamos por el logro de nuestra plena autonomía en los marcos nacionales. La autonomía implica el derecho que tenemos los pueblos indios al control de nuestros respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales del suelo, subsuelo y espacio aéreo [...]. Por otra parte, la autonomía significa que los pueblos indios manejaremos nuestros propios asuntos, para lo cual constituiremos democráticamente nuestros propios gobiernos (autogobiernos)” Éste es el techo, el horizonte utópico al que aspiran los pueblos indígenas, pero la realidad enseña que la conquista ha llegado a ciertas cotas de autonomía y no a la totalidad de la demanda de autogobierno.

La autonomía puede darse consiguientemente en distintos grados, con más o menos autogobierno, siendo diferente en cada contexto. Por tanto habrá que ver “la película” del proceso de la autonomía en cada pueblo o comunidad: cómo y cuándo se manifiesta la demanda por la autonomía, cómo se desarrolla, cómo crece o se transforma, qué límites ofrece el Estado o hasta qué punto consiente.

El Estado siempre se ha opuesto a la reivindicación de la autonomía indígena. En una andadura lenta y de resistencia ha enfrentado al autogobierno indígena la descentralización o delegación de competencias sujetas a la propia ley del Estado, lo que supone la posibilidad de la revocación y la reversibilidad.

Los pueblos indígenas pretenden el autogobierno. Los Estados, la descentralización o delegación de funciones y competencias reversibles. Aquí está centrado el lugar de la polémica, el desencuentro entre indígenas y autoridades estatales. Lo que los indígenas pretenden como autogobierno real e irreversible las autoridades estatales lo tienden como mera descentralización o delegación de competencias.

Una cosa es que el poder que está centralizado en el Estado puede llegar a delegar competencias hacia abajo y otra diferente que el poder llegue a manos de los indígenas. El Estado quiere construir mecanismos de delegación de competencias específicas en instituciones indígenas reservándose la titularidad de las mismas y la revocabilidad de su ejercicio. Esto es, “mientras que la sociedad dominante habla en clave de cuotas de poder y a lo sumo se plantea hasta dónde ceder y con qué condiciones, para los pueblos indígenas, en general, lo que se discute es la misma significación del poder: lo que se busca es recuperar su dimensión humana y colectiva”²⁶. De ahí la complejidad del debate autonómico: “se trata de una lucha donde los actores políticos se redefinen a sí mismos y redefinen sus posiciones respectivas alterando los términos de una interrelación llana de desequilibrios”²⁷.

²⁶ Marco Aparicio Wilhelmi, “La construcción de la autonomía indígena: hacia el Estado intercultural como nueva forma de Estado” en Martí i Puig, Salvador (coord.), *Pueblos indígenas y Política en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2007, p. 258.

²⁷ Idem, p. 258.

9. Especial consideración del derecho a la autonomía en las comunidades indígenas zapatistas.

Antes de 1992, cuando tuvo lugar el llamado “Encuentro entre dos mundos”, la reivindicación por la autonomía ya estaba en boca de numerosas organizaciones indígenas de Chiapas, y fue con el alzamiento zapatista en 1994, cuando recibió un nuevo impulso.

Ya en la fecha temprana de la tercera Declaración de la Selva Lacandona, de enero de 1995, la autonomía pretendida por la revolución zapatista es una autonomía denominada expresamente “autonomía incluyente”,²⁸ lo que quiere decir que no supone una separación o segregación de las comunidades indígenas del Estado mexicano. De la misma manera que ésta y las otras declaraciones de la selva Lacandona proclaman que la revolución indígena es una revolución general y nacional y no limitada a los indígenas de Chiapas, también advierten que la autonomía pretendida es de autogobierno dentro de la única nación y territorio nacional del Estado mexicano. “Las autonomías – dice la Declaración citada- no son separación, son integración de las minorías más humilladas y olvidadas en el México contemporáneo. Así lo ha entendido el EZLN desde su formación, y así lo han mandado las bases indígenas que forman la dirección de nuestra organización”.²⁹

En julio de 2003, tras un decenio de la lucha revolucionaria y a pesar del hostigamiento y el engaño constante de los gobernantes del Estado mexicano, las comunidades indígenas zapatistas siguen manteniendo la misma idea de autonomía política, en lo que hasta ahora su posición es invariable. La fecha citada es la de la firma de la Treceava Estela, cuya cuarta parte, titulada *Un Plan*, se abre con el significado y alcance de la autonomía perseguida por los zapatistas: autonomía como autogobierno dentro de un mismo Estado. Vale la pena poner las palabras del documento literalmente, ya que tanto desde el Gobierno y el ejército mexicanos se ha proclamado la autonomía separatista de los indígenas zapatistas. “Para nosotros la autonomía no es fragmentación del país o separatismo, sino el ejercicio del derecho a gobernar y gobernarnos, según establece el artículo 39 de la Constitución política de los Estados mexicanos”³⁰.

Los indígenas zapatistas se proclaman además mexicanos como los que más: mexicanos pertenecientes a la nación mexicana. Son indígenas con aspiración de autogobierno dentro de la única nación mexicana. He aquí las palabras contundentes de la Treceava Estela: “Desde el inicio de nuestro alzamiento, y aún mucho antes, los indígenas zapatistas hemos insistido en que somos mexicanos...pero también somos indígenas. Esto quiere decir que reclamamos un lugar en la Nación Mexicana, pero sin dejar de ser lo que somos”³¹.

²⁸ <http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/selva.htm> [Fecha de consulta: 15/01/2013].

²⁹ <http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/selva.htm> [Fecha de consulta: 22/02/2013].

³⁰ Subcomandante Marcos, *La Treceava Estela* (2ª parte), México, 2003. http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2003/2003_07_d.htm [Fecha de consulta: 03/02/2013].

³¹ Idem, p.1.

Y a continuación, el texto de la Estela devuelve la acusación a los acusadores, porque son ellos, los gobernantes del Estado mexicano, quienes han pretendido contra la voluntad del pueblo mexicano dividir al país en varios territorios, una segregación territorial a gran escala, siguiendo intereses ajenos a los mexicanos. Se refiere el texto de la Estela al *Plan Puebla Panamá*. México, según este plan, quedaría dividido en tres territorios separados: el norte, el centro y el sureste, quedando el sureste, donde viven los indígenas zapatistas, como “coto de caza para el dinero mundial”,³² la zona donde el capital mundial se lanzaría para apropiarse de sus cuantiosos recursos naturales.

Y contra la crítica separatista sigue el texto de esta manera: “El supuesto proyecto zapatista de una Nación Maya solo existe en los papeles de algunos de los militares más estúpidos del Ejército Federal Mexicano... el EZLN no pretende separarse de México sino que, como dice su apellido, pretende la “liberación nacional”³³”.

La autonomía en las comunidades indígenas zapatistas siempre se presentó como autogobierno dentro del Estado mexicano, aún cuando en el lenguaje de sus protagonistas aparezca frecuentemente la mención de la libre determinación. Es el derecho al autogobierno dentro del Estado mexicano y derecho de primer orden, porque es el medio para conseguir los otros derechos y singularmente el derecho a la identidad. La libre determinación se debe entender como un derecho instrumental que asegura la realización del derecho de identidad cultural. La autonomía no se persigue como un fin sino como un medio, para alcanzar todas las demás reclamaciones y derechos.

La práctica habitual del Estado mexicano ha sido la de poner zancadillas al reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y posteriormente a su eficacia. Amargas son las palabras críticas de Leif Korsbaek, de gran dureza, cuando arremete contra las actuaciones de poderes y funcionarios mexicanos contra las minorías indígenas y sus derechos. Actuaciones que incluso esconden la violencia del Estado. Se refiere a “la aplicación de la violencia del Estado, como en el caso de los Caracoles Zapatistas en Chiapas, en donde los municipios autónomos no son contemplados por la Constitución”³⁴.

En la medida que están concentradas las comunidades indígenas en el Estado de Chiapas, los zapatistas pretenden una federación de municipios abarcando a varias comunidades indígenas. A ello responde la formación de las Juntas de Buen Gobierno, siendo cada Junta una estructura de organización de varios municipios.

El derecho de autonomía comporta tres ámbitos en las comunidades zapatistas de Chiapas: a) la autonomía de organización política al margen de la organización del Estado mexicano diseñada para todos los Estados y

³² Idem, p. 1

³³ Idem, p.1

³⁴ Leif Korsbaek, ob. cit., 2005, p 164.

demarcaciones territoriales dentro del Estado, b) la autonomía para nombrar sus propias autoridades al margen del sistema electoral estatal; esta autonomía supone la sustitución de elecciones de representantes políticos por elecciones asamblearias en el seno de las comunidades, y c) la autonomía en la producción de las propias normas al margen de las normas promulgadas por el Estado con carácter universal para todos los mexicanos; esta autonomía comporta un derecho propio indígena en relación al derecho estatal (veremos más adelante la compatibilidad de este derecho genuino con el derecho estatal).

El subcomandante Marcos, jefe militar del ejército zapatista, habla de la existencia de dos clases de autoridades en Chiapas, de la misma manera que existen dos clases de derechos y de gobiernos, el gobierno del Estado y el gobierno de las autoridades indígenas: “el gobierno subterráneo -dice- y el gobierno que se le pone encima... y lo subterráneo tiene que emerger”³⁵. La organización política que exigen las comunidades indígenas es muy simple y se basa en una profunda democracia. Los consejos de las comunidades formados por personas elegidas dentro de ellas. El consejo municipal formado por representantes electos en los consejos de las comunidades. Las Juntas de Buen Gobierno formadas por representantes electos en los consejos municipales. Los miembros de los consejos pueden ser removidos en todo momento de sus cargos por la comunidad.

La autonomía política supone también una separación del gobierno civil y el gobierno militar. El EZLN no interviene en el gobierno de las comunidades y municipios autónomos indígenas, ni en la Juntas de Buen Gobierno, los órganos políticos más relevantes. Marcos valora positivamente esta supeditación de la milicia al gobierno civil. Considera que es un error que se aúne en un mismo órgano lo civil y lo militar. El órgano político tomará las decisiones –argumenta- con más objetividad y al margen del calor de la lucha del ejército zapatista.

10. CONCLUSIONES

La conclusión fundamental de este artículo es que los indígenas pretenden una autonomía de escasa intensidad dentro del Estado, una cota de autogobierno propio, pero no la independencia política respecto al Estado. Sin embargo, esta autonomía es rechazada por los Estados, que a veces la reconocen y posteriormente la anulan o entorpecen en las normas de desarrollo del previo reconocimiento. Caso paradigmático el de la reforma constitucional mexicana de 2001, que acepta la autonomía política solamente en el nivel de las comunidades indígenas con tantas limitaciones constitucionales y obstáculos interpuestos por las autoridades estatales que prácticamente se convierte el reconocimiento en una fórmula retórica.

¿Qué hacer? La mejor manera del reconocimiento de la autonomía de los

³⁵ EZLN, *Chiapas: la palabra de los armados de verdad y fuego*, Ediciones del Serbal, Barcelona, I, Barcelona, 1994, p. 309.

pueblos indígenas es el pacto que lleve a una reforma constitucional. El modelo actual de principios generales y de variable determinación legislativa no es el adecuado por sus vaivenes involucionistas, que llevan a una constante crítica de engaño de las comunidades indígenas zapatistas. Si el constituyente sólo ofrece fórmulas generales y retóricas, si no entra en materia, está fomentando que el legislador determine a su aire los preceptos constitucionales y tergiversar las expectativas contenidas en ellos. Como tantas veces se ha dicho, el legislador es frecuentemente el constituyente, porque éste lo permite dejando muy abierta la interpretación de los preceptos constitucionales. Hay que atar corto al legislador y al Gobierno, y la única manera es dejar las cosas claras en la Constitución.

Algunos autores se han pronunciado por el pacto y la reforma constitucional, entre ellos Francisco López Bárcenas: "Para que el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas sea una realidad es necesario formular un nuevo pacto político y social que nos lleve a reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en todos aquellos aspectos que sea necesario para reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y la garantía del ejercicio de estos derechos"³⁶. Pacto y reforma constitucional. El problema es que pactos ya se han producido y también reformas constitucionales consecuentes, como los Acuerdos de San Andrés entre el Gobierno mexicano y las comunidades indígenas zapatistas y la reforma constitucional de 2001, pacto y reforma que para poco han servido y que los indígenas de Chiapas han criticado duramente por entender que el Gobierno les ha engañado.

El pacto debería contener en mi opinión dos aspectos importantes: a) el reconocimiento de la subjetividad jurídica de los pueblos indígenas, es decir, el reconocimiento de que estos pueblos son *sujetos de derechos dotados de capacidad jurídica*, lo que supone un paso al frente en el reconocimiento de derechos que atañen a una colectividad y no solamente a los individuos que la forman, y b) un conjunto de *derechos* de este nuevo sujeto jurídico, claros y determinados, y las *competencias derivadas de los mismos*, también claras y concretas, y sin remisiones a los desarrollos legislativos. La remisión al legislador para que concrete los derechos de las poblaciones indígenas en la mayoría de los Estados latinoamericanos ha servido, para que los derechos se difuminen en manos del legislador, y atenten contra el contenido esencial de los mismos, y c) la ausencia de *exigencias de estricta compatibilidad* de los derechos indígenas reconocidos con el derecho estatal, especialmente cuando se trata de derechos entrañados en las culturas indígenas, como el derecho a los territorios ancestrales y el derecho a la lengua propia, y siguiendo esta línea la anulación de la competencia exclusiva de los jueces estatales para precisar la existencia o no de esta compatibilidad, sustituyéndola por la creación de comisiones mixtas de jueces estatales y expertos indígenas autorizados por sus comunidades.

³⁶ Francisco López Bárcenas, ob. cit., 2006, p. 42.