

Autonomía y cuestión territorial¹

Héctor Díaz-Polanco

COMO PARTE DE UN PROCESO a escala mundial, en los últimos años se ha elevado el reclamo de la autodeterminación por parte de las organizaciones indígenas de América Latina (Stavenhagen, 1989). En nuestra región, además, la exigencia de este derecho se expresa concretamente como reivindicación de la *autonomía regional*, que incluye por igual la demanda de los territorios, el autogobierno indio, el respeto a los sistemas socioculturales propios y una mayor participación en la conducción de los asuntos nacionales que competen a los grupos étnicos (véase Primer..., 1990). En términos generales, el fenómeno expresa la elevación política que experimentó el movimiento étnico en los años ochenta.

No es casual que en el momento en que el movimiento indio levanta estas banderas reivindicatorias, algunos gobiernos se adelanten a plantear ciertas *enmiendas* legales, como ocurre en Brasil, Chile, México, entre otros países. Al parecer, en los motivos de estas iniciativas apresuradas se mezclan la necesidad de responder en alguna medida a la nueva situación y la esperanza de restar impulso a las demandas indias. Secundariamente, las iniciativas de reforma indigenista responden a las presiones que provienen de un hecho coyuntural: las cercanas celebraciones oficiales —unánimemente rechazadas por los indios— del quinto centenario del “Descubrimiento de América” o “Encuentro de dos mundos”. Los gobiernos no quieren llegar a 1992 sin exhibir algún género de “renovación” de los ordenamientos legales en favor de los indíge-

¹ Este texto es parte de la obra en preparación *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios. Estudios Sociológicos* ha hecho pequeños cortes editoriales.

nas, de acuerdo con las apremiantes recomendaciones de las comisiones creadas por la conmemoración.²

1. Una reorganización territorial aplazada

Es frecuente que los diversos caminos que se intentan o se inventan para solucionar la problemática étnico-nacional busquen realizar unas adecuaciones que dejan intacta la estructura sociopolítica nacional. Éste ha sido, por desgracia, el método habitual del indigenismo: procurar composturas sin que, en realidad, cambie nada sustancial. De esta manera se evaden los puntos centrales, que giran en torno a una cuestión fundamental: la creación de una esfera especial en la organización sociopolítica del Estado nacional en la que cobren vida institucional y práctica las aspiraciones históricas de un sector de la población que, en cuanto tal, se ha mantenido subordinado social y culturalmente y marginado de los asuntos esenciales de la *res pública*.

Un aspecto importante, que refleja esta actitud permanente de dejar de lado a los pueblos indios de todo asunto vital para la vida colectiva, tiene que ver con la organización político-territorial. Ésta es relevante en tanto que tal organización expresa, en principio, la retícula sobre la cual se reconocen legítimas porciones sociales de la nación y se define una distribución vertical del poder. A lo largo de la vida independiente de los países del continente, particularmente de aquellos donde los pueblos indígenas son la mayoría o una proporción considerable de la población, es una constante que se adopten divisiones territoriales —y más adelante se ensayen numerosas revisiones o adecuaciones de las mismas— sin tomar en cuenta las identidades regionales que se fundan en la cohesión socioétnica. Las distintas divisiones territoriales expresan los intereses de las fuerzas o los grupos locales (criollos, mestizos o “ladinos”), dando lugar a entidades federativas, provincias, departamentos, cantones,

² La VII Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Descubrimiento de América-Encuentro de Dos Mundos, celebrada en julio de 1989 en la ciudad de Guatemala, recomendó: “Que las Comisiones Nacionales insten a sus gobiernos a avanzar en la renovación de los ordenamientos constitucionales y legales que garanticen el reconocimiento y la aplicación de los derechos indígenas con la participación de los interesados.” Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales, *Presencia y significación de los pueblos indígenas de América*, VII Reunión, Secretaría Permanente, Madrid, 1989.

etc.; pero ninguna de estas entidades está concebida para reflejar o acoger a la pluralidad sociocultural del conglomerado nacional de que se trata. Para los fines de la organización político-territorial de los estados nacionales de América Latina, los grupos étnicos han sido una *población invisible*.

Desde luego, es claro que, hasta ahora, en los distintos momentos en que se ha afrontado la división territorial o su reorganización, la situación de subordinación económica, la dispersión social y la consiguiente debilidad política de los pueblos indios, aparte de la permanente visión etnocéntrica prevaleciente en los sectores no indios, han sido las principales causas de que aquéllos hayan podido ser ignorados como una parte más o menos importante de la colectividad nacional.

De cualquier manera, el resultado es el carácter defectuoso, en muchos aspectos inoperante y en todo caso contrario a un funcionamiento democrático de la sociedad, de la organización territorial adoptada. Y de ahí esa permanente tensión que se advierte en muchos países, una de cuyas causas es la lucha entre un esquema centralista que ignora la composición étnica del país y otro que pugna —a menudo de un modo oscuro y errático— por hacer explícita tal composición y, de alguna manera, incluirla en la organización sociopolítica que adopta la nación. En tal sentido, en la mayoría de los países de Hispanoamérica se observan dos disputas históricas: una, más evidente y objeto del interés de la historiografía tradicional, que enfrenta a centralistas contra federalistas (García Laguardia, 1986), y otra, más velada y sorda, que opone las tendencias que buscan una organización capaz de recoger la *pluralidad sociocultural* a las dos anteriores, denunciadas por igual como centralistas y homogenizadoras.

La división territorial de México ilustra lo que se viene indicando. Diversos estudios acerca de la historia de las divisiones territoriales del país advierten claramente las dificultades para encontrar una fórmula adecuada a las necesidades de la vida nacional. En primer término, como apunta O’Gorman (1985:170), se observa un “defecto de origen” en la organización político-territorial adoptada por el nuevo Estado independiente, dado que prácticamente calcó o reprodujo con pocos cambios sustanciales la “división antigua” imperante durante el periodo colonial, la cual provino del “reconocimiento y aceptación de ciertas entidades geográficas precortesianas” y asimismo de “la creación de porciones territoriales que surgieran como el resultado de la manera en que se llevó a cabo la penetración europea”. El defecto indicado deriva de que tal con-

tinuidad “cartográfica” entra en contradicciones con la nueva realidad sociopolítica que debería expresar, pues a juicio del mencionado autor “no está respaldada por una continuidad ideológica”.

En segundo término, según se desprende del estudio de O’Gorman, el “pecado original” con que nace México a la vida independiente no ha sido corregido. No es que se haya ignorado el problema, sino que se ha aplazado su solución una y otra vez. En efecto, con las reformas a las Leyes Constitucionales de 1840, durante los debates de los constituyentes de 1856-1857 y de 1916-1917, por ejemplo, la cuestión estuvo sobre el tapete sin que se abordara a fondo y se adoptaran medidas sustanciales para resolverla. Esto a pesar de que se advierten los “defectos” de la organización existente y, en la última ocasión mencionada, aun se admite que la “actual división territorial [...] constituye una aberración geográfica, económica, social y política que es preciso subsanar, ya que entraña un germen de disolución que tarde o temprano tendrá manifestaciones ostensibles”³

Es sintomático que se evite debatir la organización político-territorial, aunque se adviertan sus defectos y dificultades. Para resolver los problemas que se presentan, se recurre a la creación de nuevas entidades que, sin encarar la cuestión de fondo, reproducen la misma estructura básica con nuevas fracciones. Es decir, más divisiones de lo mismo. En México, es así como han surgido diversas entidades en los siglos XIX y XX, que son simplemente subdivisiones de la misma división maestra.

Pero aún es más interesante comprobar que ni los constituyentes ni los estudiosos —algunos de ellos sinceramente preocupados por la necesidad de “idear una división científica”— toman en cuenta seriamente la problemática étnica como una variable relevante para efectos de la organización territorial. Más aún, por lo que se refiere a los primeros, cuando se han presentado demandas para constituir entidades políticas fundadas en la identidad étnica (en el marco del Estado nacional, desde luego) han sido ignoradas olímpicamente o rechazadas.

Tal es el caso de la solicitud explícita de “autonomía regional” y de reconocimiento como una entidad política propia, hecha por

³ Estas consideraciones se exponen en la iniciativa presentada al Congreso Constituyente de 1916-1917 por el señor Francisco Ramírez Villarreal (cf. E. O’Gorman, 1985:172-173).

los istmeños de Tehuantepec y desechada por el constituyente de 1917. Este ejemplo no sólo ilustra la insensibilidad de los constituyentes ante tales reclamaciones, sino que además muestra que tales demandas políticas, fundadas en la identidad regional, se han planteado en diversos momentos históricos y, como tales, no son un fenómeno totalmente nuevo. Conviene examinar brevemente la lucha por la autonomía regional de los istmeños tehuantepecanos.

2. Un caso de lucha por la autonomía: el istmo de Tehuantepec

El istmo de Tehuantepec fue escenario de intensas disputas aún antes de la invasión europea. Por tratarse de un lugar estratégico para el tránsito entre el centro y el sur de Mesoamérica, el territorio istmeño se convirtió en una plataforma neurálgica para las actividades comerciales y el control político de las poblaciones del sur de México y parte de Centroamérica. No es extraño, por tanto, que mexicas y zapotecos se vieran enfrentados en constantes luchas, cada bando con la determinación de asegurar para sí el dominio de la región.

En la inmediata fase precortesiana, el *rey*⁴ Cosijoeza gobernaba la región zapoteca del valle (con sede en Zaachila), y su hijo, Cosijopi, controlaba Tehuantepec en el istmo. El dominio zapoteco sobre el sur del istmo estaba aún en consolidación en los albores del siglo XVI. El reino de Tzapotecapan, gradualmente había hecho retroceder a varios grupos hacia las montañas o hacia la franja costera del golfo de Tehuantepec; asimismo, controlaba el camino de los mexicas hacia sus dominios en Centroamérica. Con estos últimos existía un pacto, asegurado por la relación matrimonial, pero los zapotecos vigilaban estrechamente el paso de las fuerzas del emperador azteca hacia el sur. A la llegada de los europeos, los zapotecos imperaban sobre numerosos pueblos que les tributaban en reconocimiento de señorío. Después de la caída de Tenochtitlán, los zapotecos del valle y del istmo se aliaron con los españoles. Los zapotecos serranos (nentsichus) y otros grupos (cuicatecos, mixtecos,

⁴ Por comodidad, utilizamos términos como éste, muy frecuentes en la literatura colonial y contemporánea, a sabiendas de su carácter ambiguo y, en rigor, inexacto. En efecto, vocablos como “imperio”, “reino”, “señorío”, “príncipe”, etc., tan utilizados por los colonizadores y cronistas españoles, eran extrapolaciones de conceptos europeos que los peninsulares empleaban en su afán de entender la realidad americana según los moldes de su propia civilización.

etc.) opusieron resistencia. Los mixes destacaron en este empeño.⁵

Consumado el triunfo armado de los españoles, importantes porciones del istmo pasaron a integrar el marquesado del Valle.⁶ Como parte de éste, la Alcaldía Mayor del Istmo comprendía originalmente a Tehuantepec, Tapanatepec, Chimalapa, Tequizistlán, Guichicovi (del Marqués), San Mateo del Mar y San Francisco del Mar; es decir, un vasto territorio que incluía poblados zapotecos, zoques, mixes, huaves y chontales (Luis Mora, 1977:188). En 1560, Tehuantepec pasó al dominio directo de la Corona por tratarse de un puerto que, según disposiciones reales, no podía estar en manos de particulares.

Durante las primeras décadas de dominio colonial, el desarrollo del sistema sociocultural de los zapotecos istmeños fue favorecido por una relativa autonomía, en comparación con el control más severo que el conquistador estableció sobre los nativos en otras regiones. A ello contribuyeron la remota ubicación de la zona, en el extremo sur de Nueva España, la celosa y paternal protección de Cosijopi y la cobertura que le proporcionaba el marquesado del Valle (lo cual frenó hasta bien entrado el siglo XVI el asentamiento nutrido de peninsulares). Una de las medidas adoptadas por las autoridades reales para limitar los poderes del marquesado establecía que, en el territorio del "estado" del marqués, los españoles no podían considerarse como vasallos de éste. Chevalier recuerda que "esta regla tuvo consecuencias importantísimas, pues los marqueses se cuidaron mucho de fundar [en sus posesiones] villas de españoles, ya que éstas hubieran limitado el ámbito de su jurisdicción" (véase Chevalier, 1976:168). Los tehuantepecanos se libraron también de los voraces encomenderos, pues cuando el territorio volvió a la Corona ya había pasado el momento de las liberales concesiones de en-

⁵ De hecho, los peninsulares jamás saborearon la miel de la victoria militar contra los mixes. Las partidas armadas enviadas una y otra vez a las escarpadas montañas y a los desfiladeros del norte para reducir a los mixes, se estrellaron contra la feroz resistencia y el talento estratégico de esos pueblos. La reducción de estos nativos se debió, más bien, a la gradual labor ideológica de los religiosos (Gay, 1982).

⁶ El señorío de Cortés, concedido por merced real en 1529, comprendía siete provincias: cuatro villas de Oaxaca, y las demarcaciones de Coyoacán, Cuernavaca, Charo, Tehuantepec, Toluca y Tuxtla (Veracruz). Originalmente, Cortés adquirió derechos tributarios de administración y justicia sobre 23 mil vasallos. Aun después de los recortes que le hizo la Segunda Audiencia, las posesiones del marquesado abarcaban una superficie de alrededor de 75 mil kilómetros cuadrados (Borah, 1985; Simpson, 1986).

comiendas y, por el contrario, el Estado español deseaba conservar la mayor cantidad de tributarios.

La enconada rivalidad entre las autoridades reales y los marqueses del Valle por cuestiones de jurisdicción en la región, resultó beneficiosa para las comunidades. Por ejemplo, después de que a mitad del siglo XVI el alcalde mayor nombrado por el segundo marqués se arrogó el derecho de conceder estancias y caballerías a particulares en el istmo, la reacción del representante del monarca español fue prohibir tales transacciones que, alegó, causaban “gran daño y perjuicio” a los naturales. Es claro que lo que preocupaba al virrey era menos el bienestar de los indígenas que la intromisión del empleado del marqués en un terreno que se consideraba propio de la soberanía del Estado. Como sea, el 4 de abril de 1555, don Luis de Velasco emitió un mandamiento que desautorizaba la práctica.⁷

Por lo demás, dada su estratégica ubicación en la ruta hacia el sur, “el istmo de Tehuantepec —recuerda Chevalier— era objeto de particular atención de parte de los representantes del rey, a causa de su importancia para las comunicaciones marítimas con el Perú” (Chevalier, 1976:171). Esto refuerza la convicción de que el verdadero interés de la Corona radicaba en imponer su dominio pleno sobre ese territorio geopolíticamente vital, más que proteger a los grupos indígenas. Sin embargo, el tira y afloja entre los descendientes de Cortés y la monarquía, y las aprensiones geopolíticas de ésta, favorecieron indirectamente a las comunidades istmeñas.

En tales condiciones, el grupo zapoteco fue consolidando su modo de vida y redefiniendo los factores de cohesión étnica, al tiempo que continuó extendiendo su influencia sobre las vecinas comunidades indígenas. Aunque la autonomía (en su sentido de “dejar hacer”) fue afectada por diversos acontecimientos,⁸ este lapso fue

⁷ “Para que los alcades mayores de Teguantepeque no den nyngunas estancias ni caballerías de tierras en término de Teguantepeque syn lycencia de Su Magestad” (Chevalier, 1976:391-392).

⁸ Como se ha indicado, el marquesado ve cancelado su dominio en Tehuantepec en 1560, y Cosijopi muere en 1564. Además, las autoridades virreinales comenzaron a otorgar mercedes de estancias o caballerías a españoles en los límites del marquesado después de conjurada la conspiración en la que se vio envuelto el segundo marqués: “Precisamente en 1567 aparecen esas mercedes en Tehuantepec, y luego menudean allí y en otros lugares...” (*Ibidem*, p. 171). En el siglo XVI, en Tehuantepec se concedieron a españoles 166 mercedes de tierras para ganado, 28 para la cría de ovejas, 26 para la agricultura y 16 para caballos y muías; los indígenas obtuvieron sólo 14 mercedes para ovejas (Borah, 1982, cuadro VIII, pp. 76-77).

crucial para el ulterior desarrollo de los zapotecos istmeños. Durante esa fase, la configuración sociocultural zapoteca alcanza su primera cristalización en el marco de la dominación colonial.⁹

Los pueblos del istmo desarrollaron una intensa actividad comercial, inter e intrarregional, cuya base principal eran los alimentos marinos, salados y secos. Los recursos naturales les otorgaban una valiosa ventaja frente a comerciantes de otras regiones, pues podían conservarse en buen estado durante semanas y ser trasladados a largas distancias. La oferta del camarón, el pescado y la carne era posible por la disponibilidad de una costa abundante en productos marinos y el control de las salinas, que proporcionaban el elemento para el procesamiento. Durante siglos, el esfuerzo por mantener en el grupo la posesión de estos recursos estará en la base de las luchas de esos pueblos por su autonomía.

La actividad comercial de los zapotecos debe entenderse en el marco de condiciones que aún no hacían fuertemente incompatibles la producción y el comercio de indios y colonizadores. Durante la mayor parte del siglo XVI, las respectivas actividades económicas de los indígenas y de los peninsulares se desenvolvían en planos diferentes y, hasta cierto punto, complementarios. Los españoles se concentraban en actividades productivas que no competían con las que realizaban los indígenas ni requerían el despojo en gran escala de las comunidades.¹⁰

Hacia mediados del siglo XVI, el tráfico relativamente intenso que se realizaba por Tehuantepec en las primeras décadas de la colonia, debido en especial a las actividades del marquesado,¹¹ al parecer disminuyó. Igualmente, la ruta terrestre para llegar a Centroamérica o al Perú, atravesando el istmo, perdió importancia, y la

⁹ Lo anterior no debe interpretarse como la definición de un sistema sociocultural inmutable a través de los siglos. A esa primera configuración seguirían otras, que permitirían justamente mantener la identidad étnica. Como ocurre con otros grupos socioculturales que han logrado asegurar sus identidades a lo largo de diversos periodos, en la vida histórica de los zapotecos istmeños llama la atención su enorme ductibilidad para asimilar los impactos externos y convertirlos en nuevos factores de su cohesión socioétnica.

¹⁰ Por ejemplo, las estancias del marquesado en el istmo "producían caballos de raza, abastecían de reses a las carnicerías de Oaxaca y, gracias a una curtiduría, podían despachar cueros hasta el Perú" (Chevalier, 1976:170). No hay indicio de que otros particulares se interesaran, aparte de esta actividad y el comercio de ciertos artículos indígenas (algunos productos marinos procesados, textiles, etc.), en la producción agrícola tradicional, la pesca y el uso de las salinas. Estas ocupaciones quedaron en manos de las comunidades indias.

¹¹ Cortés usaba Tehuantepec como puerto oceánico y como centro de abas-

circulación de europeos disminuyó notablemente. El relativo aislamiento de la zona favoreció la consolidación de los grupos istmeños en este momento de transición. Bajo la interesada protección oficial, sensiblemente limitado el señorío marquesano y poco accesibles a los gobiernos del Valle de Oaxaca, los pueblos indígenas del istmo pudieron tener un respiro que hizo posible experiencias productivas y políticas que configuraron una cierta autonomía, aunque restringidas por el general dominio colonial.

En la tercera década del siglo XVII ya se había establecido en Tehuantepec un buen número de mercaderes peninsulares con sus familias. No obstante, aunque los europeos competían en alguna medida por el control de los recursos, puesto que simultáneamente la población indígena había disminuido, los grupos no entraron durante un buen tiempo en una abierta confrontación. En particular, la presión que los españoles ejercían sobre la tierra, dada la cierta proliferación de las haciendas ganaderas a fines del siglo XVI y las primeras décadas del XVII, no se sintió en el territorio de los zapotecos istmeños con violencia. A consecuencia de la crisis demográfica que había experimentado la región, muchos terrenos fueron abandonados o quedaron disponibles y la disputa por la tierra no fue por el momento un problema explosivo.

En suma, los primeros 50 años de dominio colonial sobre los zapotecos istmeños se desarrollan, sin duda, con fuertes exacciones tributarias, control político de los nuevos años, etc., pero también con alternativas productivas y comerciales que permitieron asimilar los impactos de las nuevas condiciones, lo que se consiguió sin entrar en agudas confrontaciones con los colonizadores. Si bien los europeos lograron controlar el comercio marino y apoderarse de algunas rutas terrestres, a los zapotecos istmeños les quedó suficiente espacio para sus actividades mercantiles al tiempo que conservaron el control sobre sus recursos básicos y la antigua preeminencia regional.

Hacia el último cuarto del siglo XVI, las cosas comenzaron a cambiar debido a una combinación de factores. Tales cambios se

tecimiento de las naves conquistadoras. El cronista Díaz del Castillo recuerda que el extremeño, a su regreso a Nueva España desde Castilla ya con el título de marqués, “dejó capitulación” con la monarquía para “enviar armadas por la mar del Sur a descubrir tierras nuevas adelante, y todo a su costa, comenzó hacer navios en un puerto de una su villa que era en aquel tiempo del marquesado, que se dice Teguatepeque, y en otros puertos de Zacatula y Acapulco” (Díaz del Castillo, 1989:561 y ss).

manifestaron como una mayor presión sobre las comunidades. Todo indica que el mayor peso lo sintió la disminuida población indígena sobre la mano de obra y sobre su producción de alimentos. A finales del siglo XVI la población autóctona continuaba disminuyendo, y tuvo una aguda caída a principios del siglo XVII. En cambio, la población no india (peninsular, criolla y mestiza) mostraba un aumento significativo. Si bien había en las comunidades menos bocas que alimentar, se disponía ahora de menos fuerza de trabajo para generar los excedentes, cuya exigencia no disminuyó en la misma proporción. Se puede sostener que la población española (en particular la burocracia real) y la misma capa de la "nobleza" indígena, no redujeron sus demandas de productos y servicios, con lo que la presión se habría elevado. En pocas palabras, al descenso de la población indígena no correspondió una proporcional disminución de las cargas.¹²

En esta hipótesis, la situación se tornaría más grave si el elemento europeo no sólo no disminuía sus exigencias, sino que las aumentaba. Esto fue lo que ocurrió entrado el siglo XVII en la provincia de Tehuantepec, y probablemente en otras de Oaxaca, principalmente por obra de la voracidad de los corregidores y alcaldes mayores. La misma crisis que, según la polémica tesis de Borah, sufrió la sociedad desde finales del siglo XVI hasta aproximadamente una centuria después (lo que este autor ha denominado el "siglo de la depresión") induciría prácticas (como los "repartimientos" comerciales) capaces de agravar la situación e ir creando una tensa atmósfera social que, en el istmo, se transformó en rebelión regional.

En el siglo XVII, la corrupción se intensificó en las colonias americanas. No era un simple relajamiento moral, sino un fenómeno de naturaleza estructural. En otras palabras, la corrupción se convirtió en un negocio público, organizado y alzado por el propio Estado español. La expresión más contundente de ello fue la venta de los oficios públicos al mejor postor. Los funcionarios hacían todo lo necesario para recuperar su inversión en el menor tiempo posible; esto es, realizaban actividades ilegales para aumentar sus in-

¹² En una perspectiva global, Borah ha sostenido que en el momento considerado "las exigencias sobre las aldeas indígenas para el sostenimiento de los oficiales locales, las actividades comunales y la gran clase de nobles indígenas, no disminuyeron probablemente al paso que disminuía la población [...] En consecuencia, los pobladores indígenas se vieron imposibilitados para contribuir al sostenimiento del sector europeo de la población, no sólo por la brusca disminución de su producción sino además por la mayor presión dentro de la misma sociedad indígena sobre los alimentos y servicios remanentes" (Borah, 1982:19).

gresos, con la tácita anuencia oficial. El círculo vicioso quedó completo cuando el precio del oficio se llegó a calcular no según los salarios que recibiría el empleado sino de acuerdo con lo que podía obtener ilícitamente; por lo tanto, el funcionario tenía que aumentar sus exacciones y negocios para cubrir la inversión y obtener una ganancia (Pietschmann, 1989:174). En este ambiente, alcaldes mayores, corregidores y hasta virreyes (sin olvidar a los religiosos), aprovecharon la condescendencia oficial para cometer toda clase de abusos contra las comunidades indígenas. Las tasas tributarias se elevaron arbitrariamente, los despojos fueron más frecuentes, se generalizó el comercio ilegal y compulsivo (en particular el llamado “repartimiento”) y, para imponer todo ello, aumentó la represión.

En el istmo de Tehuantepec esto se expresó como una fuerte presión sobre los pueblos indios, lo que provocó un estallido de rebeldía contra tal situación de pillaje organizado. La ira popular se lanzó en primer lugar contra Juan de Avellán, alcalde mayor de Tehuantepec, quien había aumentado las exacciones y los repartimientos a extremos insoportables, al tiempo que imponía crueles castigos a los indígenas (sin exceptuar a gobernadores y alcaldes) ante el menor incumplimiento de sus exigencias.¹³ El 22 de marzo de 1660, miles de indígenas que con motivo de celebraciones religiosas se encontraban en la villa de Guadalcázar (como se nombraba entonces a Tehuantepec) atacaron las Casas Reales, poniéndole fuego, “cogieron las calles, ocuparon las plazas, cercaron las casas de su habitación y ganaron las eminencias de los cerros, sobrando para cada cosa muchos indios é indias, que eran las peores y las más obstinadas, osadas y valientes pedreras” (Manso de Contreras, 1987:16).

La masa enfurecida mató al alcalde mayor, a varios criados y al cacique de Quiechapa (considerado “traidor a los indios”). Los demás españoles lograron encerrarse en el convento. Los religiosos no pudieron aplacar a los indios, y aun tuvieron dificultad para vencerlos de no penetrar en la iglesia y capturar a los refugiados. Los rebeldes se apoderaron de los mosquetes depositados en la Sala de Armas e inmediatamente adoptaron medidas precisas y audaces: formación “cuerpo de guardia”, establecieron vigilancia en puntos claves; desconocieron a los funcionarios indígenas, eligieron sus propias autoridades, y enviaron mensajeros a los pueblos cercanos

¹³ Así lo refieren los indios en carta enviada al virrey, duque de Alburquerque, poco después del levantamiento. Allí denuncian las “exorbitancias de repartimientos” del alcalde mayor, “los azotes, cepos, cárceles y rigores con que maltrataba a todos” y los tributos “que cada día ó cada mes iba aumentando más”.

para extender y asegurar el movimiento. En pocas horas tenían dominada la situación.¹⁴

Durante más de un año, los zapotecos y sus aliados de otros grupos étnicos lograron mantener el control de la región. El éxito de los tehuantepecanos tuvo repercusiones regionales: el alzamiento se extendió a otras provincias, rebasando el espacio de su núcleo inicial. Los indios de la villa de Nejapa se levantaron el 27 de mayo; en agosto los de Ixtepeji se rebelaron contra “las vejaciones, agravios y repartimientos” del alcalde mayor (González Obregón, 1952:387 y 391); en San Pablo Nisiche el gobernador indígena fue destituido y humillado; los pueblos de Villa Alta se unieron también al movimiento, así como los mixes de Ayacaxtepec y Ocotepée.¹⁵ Unos 200 pueblos se incorporaron al levantamiento.

La llamada “rebeñón de Tehuantepee”, que abarcó cuatro provincias, fue una clara lucha de los pueblos para asegurar una mínima autonomía: defendían sus formas propias de elegir autoridades y gobernar sus asuntos, y el control de sus recursos y su producción. La terrible represión que recayó un año después sobre los pueblos, y particularmente sobre los dirigentes más destacados, fue la respuesta de un recalcitrante sector peninsular (integrado por corregidores, alcaldes mayores y sus socios en Antequera y la Ciudad de México) que no estaba dispuesto a aceptar ningún género de autonomía que afectara sus grandes negocios y su poder despótico.¹⁶ De ahí que hasta la mediación paternalista del obispo de Oaxaca, el criollo Alonso de Cuevas y Dávalos, en aquella coyuntura más inclinado a otorgar ciertas concesiones, fuera vista con malos ojos por la camarilla de funcionarios y comerciantes peninsulares (véase Díaz-Polanco y Burguete, 1989).

Pese a sus límites (ante todo, fue una revuelta contra los fun-

¹⁴ “...conque en tiempo de cinco horas, poco más o menos, hicieron, obraron y dispusieron lo que aparece imposible en fuerzas humanas...” (Manso de Contreras, 1987:19).

¹⁵ Cf., la crónica de Juan de Torres Castillo, “Relación de lo sucedido en las Provincias de Nejapa, Ixtepeji y la Villa Alta...”, en Genaro García, 1982, pp. 273-305.

¹⁶ La acción punitiva fue conducida por el oidor Juan Francisco de Montemayor y Cuenca, al inicio de la gestión del nuevo virrey (conde de Baños). Con engaños y falsas promesas de perdón, el funcionario logró penetrar en el territorio y apresar (con ayuda de las autoridades indígenas depuestas por los rebeldes) a los principales cabecillas. Constituido en juez, a finales de junio y principios de julio de 1661, el oidor emitió severas sentencias de muerte contra los dirigentes más destacados y, contra los demás, de mutilaciones, azotes, destierros, etc. cf. Manso de Contreras, 1987:45 y ss.

cionarios y los excesos del régimen colonial y no contra el sistema mismo) y a que fue sofocada a sangre y fuego, la rebelión iniciada en Tehuantepec constituyó el movimiento político indio más importante del siglo xvii en la Nueva España (Semo, 1981:286). Aunque no terminó con los abusos de alcaldes mayores y corregidores, la rebelión cimbró el gobierno colonial y dejó un perdurable sedimento libertario en la memoria histórica de los istmeños.

En 1715, los indígenas de Tehuantepec se alzaron de nuevo, desarrollando un movimiento con características muy semejantes (participación de mujeres indias, desconocimiento de las autoridades autóctonas que eran leales a los extranjeros, etc.), con la particularidad —asegura De la Cruz— de que “en esta ocasión los españoles tuvieron que ceder en todo y no pudieron reprimir a los rebeldes porque no tenían soldados suficientes” (De la Cruz, 1983a:62). En lo que resta del siglo xviii, asegura el autor, la lucha indígena sigue los cauces legales. En 1736, los zapotecos de Juchitán iniciaron un juicio “para la restitución de sus tierras comunales” contra un fraile dominico que se las había apropiado. Los zoques de tres pueblos de la región acudieron a la justicia de Tehuantepec en 1762, para recuperar tierras que se habían adueñado dos frailes. A finales del siglo, en el marco de las reformas borbónicas, los istmeños tuvieron que luchar contra las medidas de la corona para despojarlos de las salinas (De la Cruz, 1983a:62).

Durante el siglo xix, particularmente los juchitecos desarrollan una intensa actividad en defensa de sus bienes comunales y de su autonomía política. Durante la primera mitad del siglo, el personaje central de los acontecimientos es José Gregorio Meléndez (*Che Gorio Melendre*), quien encabeza varios levantamientos armados en defensa de los pueblos. Hasta su muerte, en 1853, “este líder encabezó todas las luchas no sólo de los zapotecos que cubren el Distrito de Juchitán, sino también la de los huaves, chontales y zoques, que abarcaron toda la costa del sur del Istmo de Tehuantepec, desde *Guelavichi* hacia el oeste de Salina Cruz hasta Tonalá, Chiapas, en el este” (De la Cruz, 1983b:9). Durante este periodo destacan los conflictos entre los pueblos y las autoridades estatales, debido a las pretensiones de éstas de otorgar la explotación de las salinas a empresarios particulares. En 1870, los juchitecos se levantaron en armas contra el gobierno de Félix Díaz. En pleno porfiriato, estalló otra rebelión indígena que involucra a zapotecos y zoques, bajo la dirección del juchiteco Ignacio Nicolás. Este alzamiento armado (1881) fue provocado, entre otras causas, por “las viejas cuestiones de tierras y salinas, el impuesto de capitación y

otras nuevas como la imposición de autoridades municipales en contra de la voluntad popular” (De la Cruz, 1983a:68).

Como no es nuestro propósito pormenorizar las luchas de los istmeños, basta con lo indicado para afirmar la idea de que existe una sostenida identidad regional y una tradicional lucha por la autonomía. En pocos casos los inconformes expresaron por escrito las causas que los movían; y cuando lo cumplieron, dice De la Cruz: “en los planes que lanzaron los jefes rebeldes no se expresaron las razones de fondo —como son la propiedad y explotación comunal de tierras y salinas, impuestos, etc.— que originaron las rebeliones, las cuales quedaron englobadas en la defensa de la *autonomía regional* (De la Cruz, 1983:70, cursivas nuestras). Pero en una ocasión indicaron explícitamente su aspiración a la autonomía en un documento excepcional, con cuyo examen concluiremos este punto.

El 11 de enero de 1917, los diputados por Tehuantepec y Juchitán al Congreso Constituyente (Crisóforo Rivera Cabrera y José F. Gómez, respectivamente) presentaron una iniciativa para constituir el “Estado del Istmo de Tehuantepec”. Fundándose en la histórica aspiración del pueblo istmeño a la “autonomía regional”, los representantes expusieron sus argumentos en favor de la misma, clasificados en “elementos” constitucionales, geográficos, históricos, *étnicos*, psíquicos, de política interna y de política internacional. En primer término, demuestran que las fracciones territoriales que formarían la nueva entidad (esto es, los distritos de Tehuantepec y Juchitán del estado de Oaxaca, y los cantones de Acayucan y Minatitlán del estado de Veracruz), por una parte, doblaban el número de habitantes constitucionalmente exigido y, por otra, poseían los medios económicos necesarios (superando en todo al estado de Querétaro, por ejemplo). Atendiendo al elemento geográfico, el istmo satisfacía con creces cualquier exigencia, pues “tendría una superficie territorial mayor que la de los [estados] de Aguascalientes, Colima, Morelos, Tlaxcala y otros del centro de la República” (Guchachi’Reza, 1983:15).

Los diputados abundan en consideraciones históricas, desde las luchas del rey Cosijoeza en defensa del “reino zapoteca”, pasando por la “vida autónoma” que el territorio tuvo durante la colonia, hasta los combates de los pueblos durante el siglo XIX y a raíz de la revolución del siglo XX. “Estos tres armados movimientos —resumen—, aun cuando aparentemente obedecieron a otras causas, en el fondo no reconocieron sino una sola, que es la verdadera, y que es la autonomía regional de que se trata” (Guchachi’Reza, 1983:17).

Al referirse a los “elementos étnicos”, a la usanza de la época, los autores destacan los rasgos de la raza: se mezclan factores biológicos y culturales que supuestamente constituyen las “esenciales características” de los lugareños. Sin embargo, agregan importantes factores socioculturales de la región ístmica: “Posee lengua propia, la zapoteca, y sus usos, hábitos, costumbres y hasta trajes, le son esencialmente peculiares”. A su vez, dicen, la memoria histórica de los “viejos tiempos” y los males ocasionados por los “pretorianos” gobernantes oaxaqueños, incluyendo “algún otro civil que por respeto a una memorable memoria no designamos”, etc., determinaron que los istmeños se crearan “una alma propia” (Guchachi’Reza, 1983:3).¹⁷

Las razones que justifican la creación de la nueva entidad, a juicio de los autores de la moción, se resumen en la evidente ineficacia “de los gobiernos provincianos de Veracruz y Oaxaca” para impulsar el bienestar de los istmeños. En particular, se destaca la incapacidad de dichos gobiernos para coadyuvar “al mantenimiento de la comunidad de intereses, afinidad de ideas y sentimientos” que son las “bases esenciales de toda agrupación política” (Guchachi’Reza, 1983:4). Considerando el factor internacional, los diputados se concentran en la refutación de la “especie pueril e infundada de que, erigido el Istmo en Estado, fácilmente caería en manos de los yanquis o de alguna otra potencia extranjera”. En contra de esta tesis y a favor de la autonomía, se esgrimen hábiles argumentos: de la lógica política,¹⁸ histórico y de sentimiento regional,¹⁹ patriótico²⁰ y de autoridad.²¹

¹⁷ Llama la atención el sesgo zapoteco de la referencia lingüística, excluyendo las lenguas de los demás grupos de la región.

¹⁸ Supuesto el evento de una agresión, se preguntan, “el imperio del Sol Naciente o Yanquilandia ¿habrían de subordinar sus actos a la consideración de que el Istmo constituyese distritos de Oaxaca y Veracruz, Estado o Territorio federal?” (Guchachi’Reza, 1983:6).

¹⁹ Los istmeños han demostrado a lo largo de la historia su capacidad de lucha para defender la integridad de la nación y, “satisfecho nuestro anhelo, la idea de la invulnerabilidad de la región estaría, si cabe aún más arraigada en nuestros espíritus, y, por lo tanto, la defenderemos con más amor y con más apasionamiento”. *Idem.*

²⁰ “Deseamos su autonomía regional porque creemos firmemente que a virtud de ello sobrevendrá su engrandecimiento, y por lo tanto, el de nuestro México: por consecuencia, es un sentimiento de alto patriotismo [lo] que nos inspira”. *Idem.*

²¹ La autoridad en que se apoyan, por razones obvias, es don Venustiano Carranza. Según los que suscriben, el jefe constitucionalista les había expresado unos días antes lo siguiente: “Además, la satisfacción de ese anhelo de ustedes [...], arra-

La comisión del Congreso Constituyente encargada de la "cuestión territorial" presentó su dictamen el 26 de enero de 1917. En él se reconocen varias peticiones de reformas territoriales, entre las que se cuenta la iniciativa de los diputados Rivera Cabrera y Gómez, apoyada por vecinos y autoridades del istmo. Ésta tiene, informa la comisión, "las simpatías del C. Primer Jefe". Para cada caso presentado, la comisión señala las protestas que se han recibido. Contra la iniciativa del istmo, por ejemplo se recibió protesta "del partido constitucionalista de Oaxaca".

Para justificar su dictamen, la comisión da a entender que no ha dispuesto de los elementos indispensables para pronunciarse sobre las peticiones. De hecho, señala, tales "memoriales constituyen los únicos datos que hay para resolver la cuestión territorial". Más dramáticamente, confiesa:

La comisión no ha podido conseguir ni siquiera un buen mapa para poder examinar las diversas pretensiones territoriales y poder formarse juicio exacto, justamente con otros datos estadísticos indispensables para esta cuestión, de la conveniencia o inconveniencia de alterar la división actual de las distintas entidades.

Pero en lugar de insinuar siquiera la necesidad de un estudio en forma y una consideración más cuidadosa del asunto, propone inmediatamente para su aprobación "sus primitivos dictámenes", en los que, desde luego, se hace caso omiso de todas las peticiones.²² Así, la división aprobada el 5 de febrero de 1917 por la asamblea constituyente, sancionó las partes integrantes de la federación que están vigentes hasta hoy (si descontamos la conversión en estados, en 1974, de los hasta entonces territorios de Baja California y Quintana Roo). En conclusión, la reivindicación autonómica que contenía la iniciativa de los istmeños quedó sin resolver.

En este proceso llaman la atención dos cuestiones. En primer lugar, que sean varias las regiones (conformadas por diversos municipios) que manifiestan pretensiones autonómicas. El istmo no es un caso único. Por ejemplo, en la misma ocasión se registra la aspiración, también frustrada, de varios municipios de la sierra de

garía aún más en sus espíritus la idea de la invulnerabilidad de aquella región, la que, por lo tanto, defenderían con más ahínco en caso de ser violada por elementos extranjeros. *Ibidem*, p. 5.

²² La excepción a esta regla fue la incorporación de observaciones relativas a las islas del territorio nacional, en el artículo 48. El dictamen se encuentra en O'Gorman (1985:270-274).

Puebla (Tepetzintla, Anizantlán, Olintla y Xopala) de constituir una nueva entidad política que se denominaría “Zempoala”.

En segundo término, se pone de manifiesto la restricción a que se enfrentan los complejos regionales que buscan dar forma política a su unidad sociohistórica. Dado que sus componentes son ya entidades municipales, sólo disponen de *una opción* para acceder a su meta, esto es, *sólo pueden aspirar a ser un estado de la federación*. Ello da lugar a tensiones y dificultades de todo tipo entre las que se cuenta que la nueva entidad sólo puede surgir, en términos absolutos, a expensas de la integridad, el territorio y la jurisdicción de otra. Partimos aquí de la exclusión de un camino: la separación de la nación, indeseable en las condiciones actuales y ajena a la lógica autonómica. El hecho es que la diversidad de la organización político-territorial que se advierte en una perspectiva histórica, se redujo notablemente. El istmo de Tehuantepec, por ejemplo, en distintos momentos alcanzó existencia político-administrativa como tal: en 1823 tuvo el rango de *provincia*; por decreto del 29 de mayo de 1853 fue *territorio*, y en el marco de la organización territorial del imperio de Maximiliano (3 de marzo de 1865) fue declarado *departamento*. Posteriormente, la unidad regional del istmo quedó desmembrada, y ya afirmado el actual sistema federal, sólo podía alcanzarla de nuevo convirtiéndose en un estado. Ello explica que los istmeños busquen en 1917, infructuosamente, realizar su “autonomía regional” en el único molde disponible: el de la entidad federativa.

3. Autonomía: mito y realidad

Bajo condiciones y denominaciones diversas, la situación de rigidez descrita —es decir, la falta de espacio en la organización político-administrativa para acoger a las aspiraciones regionales fundadas en la identidad étnica— se advierte en muchos países de América Latina. En México, tal situación se mantiene hasta el día de hoy. El artículo 43 de nuestra Constitución Política enumera los estados (junto con el Distrito Federal) que son las partes integrantes de la Federación, y el artículo 115 indica que la base de la división territorial de los estados es el “Municipio libre”. En este esquema no caben otras entidades públicas o poderes verticales: en la fracción primera del mismo artículo se establece expresamente que “no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste [el ayuntamiento municipal] y el Gobierno del Estado”.

Por lo demás, los municipios no son estructuras adecuadas en las que los pueblos puedan desarrollar una auténtica vida autónoma. Las principales razones son: *a)* las facultades legales de que disponen los municipios son muy limitadas; *b)* no pueden “coordinarse y asociarse” entre sí, excepto para la “prestación de los servicios públicos que les corresponda”, y, sobre todo, *c)* su autodeterminación política se encuentra fuertemente restringida en favor de los poderes del estado correspondiente. Respecto de esto último, por ejemplo, las legislaturas locales (es decir, de las entidades federativas) pueden “suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga...”; asimismo, declarada la desaparición de un ayuntamiento, pueden designar a un consejo municipal para que concluya el periodo correspondiente.

De todo ello se desprende la necesidad de crear un nuevo *piso* en la organización político-territorial, con el doble objeto de que se puedan constituir entidades regionales (que agrupen a varios municipios, cuando sea el caso) y se acceda a la autonomía, en especial por aquellas regiones donde exista una apreciable o mayoritaria presencia de pueblos indígenas. Podría alegarse que la figura jurídica que constituyen los municipios se puede ampliar y enriquecer, a fin de que configuren verdaderos entes autónomos. Es verdad. Pero entonces no se trataría ya de los municipios tal y como los conocemos en nuestros países, y quedaría pendiente la cuestión de la forma jurídico-política para la eventual asociación o compactación de municipios (o parte de ellos) que conforman virtuales unidades regionales.

Vale la pena aclarar inmediatamente que, en principio, no se trata de anular los “pisos” preexistentes, sino de crear uno nuevo que permita resolver un sinnúmero de problemas acumulados históricamente. En tal sentido, no se requiere necesariamente modificar la actual organización federal (o alguna otra) ni desaparecer los municipios. Existen experiencias históricas que muestran la compatibilidad del régimen federal con la organización autónoma y municipal. Como se ha visto en otra parte, el sistema de autonomía puede armonizar tanto con el régimen unitario del Estado como con el federal (Díaz-Polanco, 1990, *passim*).

En América Latina, la posibilidad de que se avance en la dirección indicada se ha estrellado, hasta ahora, contra estructuras socioeconómicas y políticas que se verían afectadas por cualquier transformación que haga más justa y más democrática a la socie-

dad. En el plano ideológico, el proyecto autonómico se ha visto frenado por un conjunto de mitos, prejuicios o temores muy arraigados en la sociedad, que han sido alimentados durante casi dos siglos desde el poder y sus aparatos. Ello forma parte sustancial de la “cultura” de la dominación. Conviene al menos examinar brevemente algunos puntos relacionados con tales ideas y sentimientos que, al mismo tiempo, ayudan a mostrar el justo perfil del ente autonómico.²³

1. Ante todo, existe un estilo de plantear la cuestión que consiste en poner los problemas técnicos o prácticos por delante de los principios o elementos de fondo que deben someterse a análisis y debates. De hecho, se trata más bien de un método para evitar la discusión del asunto. Ésta es la regla cuando se intenta debatir un tema como el de la autonomía. Inmediatamente se recuerdan los inmensos problemas que supuestamente acarrearía tal sistema, las enormes dificultades para su aplicación, los grandes esfuerzos que implicaría, etc. Es evidente que la búsqueda de una solución autonómica requiere afrontar diversos retos, y algunos reales y difíciles. Pero el primer paso para solucionar un problema es plantearlo clara y precisamente, y esto no puede lograrse si se ponen por delante los problemas “técnicos” para cancelar su análisis. En realidad, este procedimiento busca ocultar una actitud conservadora, una predilección por el *statu quo* que no se atreve a asumir abiertamente sus premisas. Es una típica salida por la tangente que refleja los miedos, nada racionales, de la lógica técnica. En este caso, ésta busca ocultar una lógica política.

2. A veces la aprensión ante el posible cambio deja escapar sus argumentos míticos más densos. Uno de ellos es el de la supuesta relación positiva, o incluso identificación entre la unidad nacional y el centralismo. Es decir, la idea de que el centralismo es la garantía de la unidad. Dejemos de lado las erróneas identificaciones formales entre centralismo y régimen unitario, o entre descentralización y sistema federal. Es claro que el régimen unitario puede aceptar una amplia descentralización, y que el federalismo es a menudo la envoltura del más férreo centralismo. En rigor, la postulación de un vínculo entre centralismo y unidad es una petición de principio: se requiere demostrar teórica e históricamente que ambos fenómenos están relacionados positivamente o que uno es la base del otro.

²³ La denominación que se le dé a éste en cada caso (“región autónoma”, “región pluriétnica”, “comunidad autónoma”, “territorio autónomo”, etc.) es aquí irrelevante.

Considerando sólo la perspectiva histórica, la experiencia de numerosos países parecería mostrar que si existe una relación entre unidad nacional y centralismo ella es inversa: mientras más centralizada es la vida nacional, más débil es su tejido social y político; y, en cambio, mientras más fuerte es la descentralización nacional, es mayor la cohesión de sus partes integrantes y más vital su desenvolvimiento global. Así las cosas, en tanto el régimen de autonomía supone una descentralización política, económica y sociocultural, propugnar por él es al mismo tiempo argumentar en favor de la unidad nacional.

3. Detrás del anterior criterio se encuentra otro mito de gran prosapia: la unidad como *homogeneidad* sociocultural. Ya se ha visto que este presupuesto tiene ilustres antecedentes en las viejas obsesiones homogeneizadoras de ideólogos y próceres en toda América Latina. Lo que nos resulta claro a estas alturas es que si la unidad está directamente relacionada con la descentralización, también lo está con la diversidad. La más sólida unidad es la que se funda en la diversidad. Una sociedad en la que existe una diversidad sociocultural no reconocida resulta una sociedad anómica y plagada de tensiones. Asimismo, la negación de la diversidad alienta la intolerancia, y ésta no es el mejor caldo de cultivo para la democracia.

4. Es muy frecuente que se asocie el régimen de autonomía con supuestos peligros para la soberanía nacional. Este temor regularmente resulta del carácter territorial de la autonomía regional. Se arguye que reconocer el autogobierno y facultades propias a determinadas porciones territoriales debilitaría la soberanía e incluso la pondría en peligro. En realidad, la autonomía no pone en tela de juicio la unidad territorial del Estado nacional sino que, sencillamente, define un nuevo ente político, ámbitos de competencia, etc., en favor de una mejor coordinación de sus partes integrantes. Si es cierto que la autonomía consolida la unidad nacional, entonces debería pensarse que, además, fortalece la soberanía. ¿Los estados nacionales que han adoptado la autonomía han visto, por ese motivo, debilitada su soberanía? De nuevo, la experiencia de numerosos países hace pensar que el régimen autonómico, por el contrario, es un factor que vigoriza la soberanía. En algunos casos se está pensando en el peligro de la agresión o intervención de una fuerza externa. Aquí habría que retomar los argumentos utilizados por los istmeños en 1917: ¿cambiaría la intención o el propósito del agresor el hecho de que la región de que se trata sea municipio, región autónoma o entidad federativa? Y realizada la agresión, ¿la sociedad nacional defendería menos a la región por ser un ente autóno-

mo? Finalmente, en la funesta eventualidad, ¿no defenderían los lugareños con más fervor y ahínco a una región que consideran su primer “hogar público”?

5. El reconocimiento de derechos socioculturales a través de la autonomía suscita incertidumbres respecto a su compatibilidad con los derechos y garantías individuales consagrados en las respectivas constituciones, pero no existen fundamentos para suponer que la vigencia de los derechos socioculturales puede crear algún género de privilegio perturbador de los derechos individuales. Se trataría de renovar el pacto social para, dejando a salvo las garantías y derechos individuales que constituyen evidentes conquistas históricas de nuestros pueblos, solventar las omisiones que en ese terreno, y en el de los derechos colectivos, han afectado a los pueblos indios. En otras palabras, consistiría en sentar las bases étnico-nacionales para la democracia, anulando el proyecto etnocéntrico que provoca centralización, exclusión y desigualdad. Esta *desigualdad sociocultural* entre los componentes étnicos del país se expresa como discriminación de los pueblos indios, desprecio hacia sus formas culturales propias, opresión social y negación de sus derechos a la diferencia y la identidad.

A fin de procurar una solución a la profunda desigualdad étnica que ha sido históricamente una fuente de injusticias y discordias sociales —buscando asegurar al mismo tiempo las garantías individuales y la unidad de la nación— la autonomía debe fundarse en cuatro principios básicos que conviene reiterar aquí: el de la *unidad de la nación*, el de la *solidaridad* y la *fraternidad* entre los diversos grupos étnicos que conforman el país; el de la igualdad de trato de todos los ciudadanos con independencia de su posición social o adscripción étnica, y el de la *igualdad entre sí* de las comunidades étnicas que convivan en una región.

El principio de la unidad nacional no requiere mayores comentarios. El principio de solidaridad y fraternidad reconoce la necesidad de otorgar ciertas prerrogativas a grupos que han acumulado rezagos en el ejercicio de derechos, en comparación con el resto de la población. Parte del reconocimiento de la desigualdad *real* misma, la cual requiere ir solventándose.²⁴ Pero los esfuerzos solidarios no deben generar nuevas formas de desigualdad. De ahí el efecto compensador del principio de igualdad de trato de todos los ciuda-

²⁴ Debe expresarse, por ejemplo, en la creación de programas y fondos especiales de desarrollo y promoción sociocultural que buscarían impulsar la equiparación socioeconómica y la igualdad étnica de las regiones indígenas con otras del país.

danos (incluso en las regiones autónomas), tanto en los derechos humanos y sociales como en los deberes ciudadanos fundamentales. A su vez, el principio de igualdad de los grupos socioculturales está encaminado a desalentar cualquier intento de preponderancia o dominación por parte de algún grupo (indígena o mestizo) sobre los demás. El principio de igualdad entre sí cristaliza en la composición de los órganos políticos o administrativos de las regiones o comunidades, en los que deberán estar representadas todas las colectividades étnicas que allí convivan de acuerdo con las normas y mecanismos legales que se establezcan.

El punto de partida legal para hacer efectivas las demandas históricas de los pueblos indígenas requiere agregar a la Constitución un capítulo donde se señalen, con toda exactitud, los derechos fundamentales y específicos que se reconocen a los grupos étnicos. *En el artículo de ese capítulo debe indicarse precisamente el mandato constitucional para establecer, por medio de una ley (estatuto), el régimen de autonomía regional en el marco del cual se realice el autogobierno democrático de los grupos étnicos.* Adicionalmente, desde luego, se modificarían las diversas secciones constitucionales pertinentes.

6. Uno de los alegatos en contra del régimen de autonomía que más frecuentemente se escucha es el de que se separaría a los grupos socioculturales del país y plantearía serios problemas a las poblaciones no indias, las cuales tendrían supuestamente que abandonar los territorios bajo el nuevo sistema. Nada más falso. Este escenario resulta de una visión equivocada acerca de la composición poblacional de las regiones autónomas: se está pensando que quieren reeditarse los “pueblos de indios” o la idea que se tiene de ellos. Como se desprende del punto anterior, la autonomía parte del presupuesto de que, como regla, *en las regiones tendrán que convivir distintos grupos socioculturales*, en nuestro caso incluidos los mestizos y otros grupos de población *no india*. Es cierto que podrán darse casos en los que la población india sea prácticamente la totalidad de la población del ente autónomo. Pero, en general, las etnorregiones latinoamericanas incluyen diversos sectores socioculturales. El régimen de autonomía no presupone expulsar a los no indios de territorios en los que han vivido durante generaciones. Se trata más bien de normar una nueva convivencia. En suma, las regiones autónomas se conciben como *regiones pluriétnicas*. En unos casos la convivencia tendrá que darse entre grupos indígenas diversos, con sectores no indios; en otros, un grupo étnico determinado deberá compartir con no indios. Lo inédito es que estos diversos

grupos *tendrán que convivir bajo principios nuevos*: fraternidad y solidaridad, igualdad de trato e igualdad entre sí. En tal sentido, el régimen de autonomía es también una escuela democrática.

7. Finalmente, el escollo más formidable para la viabilidad del régimen autonómico se plantea en relación con la definición de los territorios o regiones que adoptarían este sistema. Se alega que la complejidad y embrollo de los asentamientos indígenas en distintos países latinoamericanos hacen poco menos que imposible delimitar territorios adecuados o satisfactorios para las partes. De ningún modo se debe minimizar la dimensión de este problema. Pero existen medios, ya probados en la práctica, para facilitar su resolución. En verdad, si se busca hacer dicha delimitación según la lógica técnica de la burocracia, de las decisiones tomadas desde arriba, etc., estamos ante un problema de difícil arreglo. Pero ésta no es la única opción. De hecho, en los países donde se ha logrado delimitar los territorios que accederían a la autonomía, ello se ha hecho recurriendo a los propios sujetos; es decir, desechando los procedimientos burocráticos y verticales, y recurriendo al método democrático: consultando a la población. En ningún caso deben imponerse criterios preconcebidos. En Nicaragua, esto se llamó “consulta popular”; en España, proceso “preautonómico”. Esta fase del proceso autonómico no sólo busca conocer la opinión de las poblaciones respectivas acerca de la autonomía, sino además criterios acerca de los posibles ámbitos territoriales.

4. Perspectivas

El análisis del régimen de autonomía, considerando sus diversas expresiones concretas en países como España, Portugal, Italia, la URSS, Nicaragua, etc., permite concluir que efectivamente este sistema adquiere rasgos muy variables, según el medio histórico en que tiene lugar. En tal sentido no existe un patrón universal de autonomía que pueda ser generalizado. Por lo que a la autonomía se refiere, las copias o extrapolaciones resultan remedos estériles; y, en tal caso, el sistema aplicado no alcanza a colmar las aspiraciones y necesidades de los grupos socioculturales correspondientes.

Sin embargo, precisamente porque el régimen de autonomía busca producir ciertos efectos y no otros, se advierte que implica algunas condiciones que son fundamento *sine qua non*. Consideremos dos vertientes básicas.

La primera tiene que ver con las condiciones nacionales en que

la autonomía se hace realidad: como regla, la autonomía se implanta en el contexto de vastas transformaciones sociopolíticas a escala nacional y, de hecho, la autonomía es parte y resultado de ellas. De esto se deduce, por una parte, que carece de sentido buscar o imaginar siquiera soluciones autonómicas al margen o independientemente de las transformaciones nacionales, como si los grupos étnicos pertenecieran a un mundo aparte; por otra, que el establecimiento de sistemas de "autogestión" (o como quiera que se llamen) en el marco de un *statu quo* centralista, homogeneizante y negador de la composición plural de la sociedad, resultaría un descomunal fiasco. Esto es una advertencia frente a las tentaciones (muy reales en varios países de América Latina) de utilizar la autonomía, o "enmiendas" que se le parecen, con el propósito de acallar las demandas étnicas y desarticular los movimientos populares. Ello equivaldría a poner en práctica, en nombre del "cambio", fórmulas pseudoautonómicas precisamente para que no cambie nada. Por sí mismo el esquema de autonomía no cambia nada; él debe ser la expresión de transformaciones fundamentales en la sociedad.

La segunda condición primordial se relaciona con el carácter del proceso que conduce al régimen de autonomía: requiere una efectiva participación de los grupos involucrados, sin la cual la voluntad y las reales aspiraciones de éstos no pueden expresarse y, en consecuencia, el régimen de autonomía no resulta del ejercicio de su libre determinación. En ausencia de la participación popular, la autonomía resulta una mera concesión, y no lo que debe ser: conquista y reconocimiento de derechos. Esto significa, entre otras consecuencias trascendentes, que la autonomía implica la democratización de la sociedad: se alimenta de ésta y al mismo tiempo la profundiza. El proceso de autonomía es el ejercicio mismo de procedimientos democráticos en el marco nacional.

Por lo demás, como lo enseña la historia de los procesos autonómicos, la conquista del autogobierno y demás derechos requiere que las comunidades étnicas se constituyan en sujetos sociales, en fuerza política y en un impulso motor del cambio nacional. En pocas palabras, supone una acumulación de fuerza política por parte de los grupos étnico-nacionales correspondientes. Siendo la autonomía el resultado de una negociación sociopolítica, su realización ha supuesto históricamente que también la parte étnico-nacional involucrada disponga de la necesaria fuerza política que deriva de su organización y movilización. En rigor, la garantía de los derechos autonómicos alcanzados no deriva de su formalización jurídica, sino que más bien la forma jurídica y el grado real de las conquistas re-

sultan de la efectividad de la fuerza política que encarnan las colectividades demandantes.

Cabe preguntarse ahora: ¿qué perspectivas existen de que se establezcan regímenes de autonomía en los países de América Latina? Este interrogante no puede recibir una respuesta tajante. Evidentemente, la ocurrencia de los acontecimientos supone ante todo que existan las condiciones nacionales de transformación y democratización antes mencionadas. Al mismo tiempo, se requiere que persista y aun se profundice el proceso de nacionalización de los movimientos étnicos en el sentido indicado: articulación con proyectos políticos que procuran un cambio a escala nacional, consolidación de la conciencia étnica como conciencia política (esto es, conciencia de la problemática particular como cuestión de la sociedad global), reforzamiento de la identidad y las demandas propias. Todo ello incluye: separación de la perspectiva indigenista tradicional (que los amarra al carro del régimen establecido) y del neoindigenismo etnicista (que pretende incluso colocarlos al margen de la nación). En tal circunstancia, puede esperarse también que las organizaciones progresistas de carácter nacional continúen desarrollando y enriqueciendo sus enfoques hacia una mejor comprensión de la cuestión étnico-nacional.

De mantenerse los buenos auspicios que algunas tendencias sugieren, puede aventurarse que en los numerosos países de América Latina donde existen grupos regionales con identidades diferenciadas es altamente probable que se establezcan, en un futuro cercano, con independencia de cómo se denominen, regímenes de autonomía.

Recibido en febrero de 1991

