

RÉGIMEN MULTIMUNICIPAL EN MÉXICO: Una ruta posible hacia el ejercicio del derecho al autogobierno indígena

Araceli Burguete Cal y Mayor

Hace apenas un par de meses en febrero de 2006, se cumplió una década de la firma de los llamados "Acuerdos de San Andrés Larráinzar", cuyo eje central giraba en torno al reconocimiento de derechos y cultura indígena. Éste fue el primero y único, acuerdo firmado entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno (federal y del estado) en la agenda del Diálogo por la Paz, que preveía la celebración de varias mesas que se presumía, conducirían a compromisos entre las partes en un camino hacia la paz. Como es de dominio público, el errático cumplimiento de estos acuerdos condujo al fracaso de la agenda por el diálogo. La reforma constitucional de 2001 fue notablemente impugnada por las organizaciones indígenas del país, por el móvil simulador que la alentó, motivo por el cual el EZLN acusó de "traición" al Congreso, lo que contribuyó a polarizar a las partes.

Hoy el camino es incierto. Desde 1996 el Diálogo entró en un largo impasse, que lo puso en una situación de virtual suspensión y no hay señales que hagan suponer que las partes en conflicto volverán a encontrarse antes que concluya el gobierno de Vicente Fox. Los acontecimientos de 2006 y la coyuntura electoral de renovación en el

gobierno federal, siembran aún mayor incertidumbre.

Frente a este escenario confuso sobre el futuro del reconocimiento constitucional de los derechos de libre determinación y autonomía indígena que sea coherente con lo comprometido en San Andrés, conviene quizá ahora volver la mirada hacia la reforma aprobada hace exactamente cinco años atrás, el pasado 26 de abril de 2001 por el Congreso de la Unión, y pensar en los pasos que se quedaron pendientes; mismos que si bien no responden a la expectativa indígena de lograr la "reforma de la reforma", por lo menos podría contribuir **a quitar algunos de los candados que los legisladores pusieron a los derechos indígenas en abril de 2001.**

En esta colaboración argumento que algunos de dichos candados podrían eliminarse **al realizar una reforma constitucional al artículo 115** constitucional, que pudieran contribuir a hacer posible el autogobierno indígena en el gobierno local. Propongo que dicha reforma debería de estar orientada a **modificar el régimen del municipio libre**, que en la actualidad es una forma de gobierno local, que es universal para todos los municipios del país y establecer en sustitución, un **régimen multimunicipal**. Este cambio abriría el camino al reconocimiento a otras formas de gobierno municipal; dentro de ellos **el ayuntamiento indígena.**

Esta reforma permitiría que en contextos indígenas el ayuntamiento se integre de acuerdo a las características sociopolíticas del municipio, y no con la obligatoriedad de que necesariamente se integre por un presidente, síndico y regidores, como actualmente sucede. Quedaría pendiente la reforma electoral (nacional y en los estados) que permita que la renovación del ayuntamiento, pueda realizarse mediante mecanismos alternos a la de los partidos políticos, como ya sucede hoy día en Oaxaca, al reconocer el sistema electoral de “usos y costumbres” para los municipios que así lo decidan.

Municipio libre: en el centro del debate de los derechos indígenas

En primer lugar es importante dejar sentada la centralidad que el municipio libre adquirió en la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena de abril de 2001. Como se recuerda, el núcleo duro del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se concentra en el apartado “A” del artículo 2° reformado que enumera los derechos reconocidos, al tiempo que establece la obligatoriedad de que tales derechos se concreten en el marco municipal.

Ante tal mandato conviene interrogarse sobre la pertinencia de tal decisión e indagar sobre los alcances que la institución del municipio libre ofrece hoy día, para ser el ámbito adecuado para que los derechos de libre determinación y autonomía indígena, que se presumía eran los propósitos de la reforma, puedan verse allí

realizados. Para efectuar tal acercamiento, veamos qué dice al respecto la reforma:

"A.- Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia a la autonomía para: ... "

A partir de aquí se enumeran siete fracciones que definen los derechos específicos que tendrían todos los pueblos indígenas de México en el ejercicio de sus derechos de libre determinación y autonomía; dichos derechos son:

I) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (...); II) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regularización de sus conflictos internos (...); III) Elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (...); IV) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad; V) Conservar y mejorar su hábitat (...) IV) Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades (...); y VII) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los

ayuntamientos.

Pero el siguiente párrafo después de enunciar los derechos, de inmediato acota los derechos "autonómicos", señalando que solo podrán ser reconocidos y legislados en las entidades federativas y realizadas en el ámbito municipal:

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Hasta allí quedaron enunciados los derechos reconocidos; pero no se dio el siguiente paso que era reformar el artículo 115 constitucional, que hiciera posible que TODOS los derechos "autonómicos" reconocidos, pudieran ser realizados. Y aquí es donde está el núcleo duro de la propuesta de reforma legislativa que aquí planteo.

Para situar el tema que me ocupa de identificar los alcances de la institución del municipio libre en su relación con el ejercicio de los derechos autonómicos indígenas, me acercaré a buscar una breve respuesta a la pregunta ¿Permite la institución del municipio libre en México, que los pueblos indígenas puedan, en el ejercicio de sus

derechos autonómicos, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica y política y elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales, a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno?

Para aproximarnos, veamos cuáles son los alcances que los propios legisladores marcaron a los derechos autonómicos reconocidos en la reforma de abril de 2001. Estos alcances pueden verse claramente delimitados en el Dictamen que antecedió al Decreto. En un fragmento del mismo se lee:

"...Las variedades sociales [de los pueblos indígenas] son complejas y varían según las cultura y la región. Por ello son las Constituciones y las leyes de los Estados las que, en forma natural, deben hacer el reconocimiento de unos y otros de acuerdo con sus circunstancias particulares."

Tal reconocimiento solo puede darse dentro del orden establecido por la Constitución, con respecto a las formas políticas vigentes, en especial el Municipio libre.

El Municipio libre es una institución flexible cuya organización permite una amplia gama de variantes. La expresión política natural de las comunidades se da en los municipios. Los Ayuntamientos están al alcance de las poblaciones indígenas para ser integrados con su representación. En ellos pueden aquellas actuar de acuerdo con sus

usos y costumbres que adquieren pleno reconocimiento constitucional y legal...*La obligación básica es sujetarse y atenerse al marco constitucional....*"

Ahora recordemos qué es lo que dice dicho marco constitucional:

"Artículo 115. Los Estados adoptaran, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernando por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado...." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Hasta aquí el texto constitucional. De la lectura de los párrafos constitucionales, cuatro asuntos llaman de inmediato la atención: 1) Que la única forma de organización social, política y cultural que el artículo 2° reformado permite a los pueblos indígenas es la del municipio libre; 2) Que la única forma de gobierno local que la Constitución reconoce para todos los pueblos indígenas del país es la del ayuntamiento municipal; 3) Que las únicas autoridades que la

Constitución reconoce son: presidente municipal, regidores y síndicos; y, 4) Que la única forma de elección de la autoridad local es mediante el mecanismo de las contiendas partidarias, con voto libre y secreto.

Ante tales acotamientos, al intentar dar respuesta a la pregunta formulada respecto a ¿Qué tanto la institución del municipio libre en México, permite que los pueblos indígenas puedan efectivamente realizar su derecho a decidir (que finalmente, es éste el principal derecho autonómico) sobre sus formas de gobierno, organización social y representación, entre otros, que el artículo 2º constitucional les reconoce?

La respuesta es que la institución del municipio libre, **en su diseño actual, no permite la realización de los derechos autonómicos** indígenas, en virtud que ignora la diversidad de las formas de organización sociopolítica, obstaculizando, entre otras cosas, el derecho al autogobierno indígena, al condicionarlos a una única forma de gobierno municipal (el municipio libre); que es la forma de organización universal del gobierno local a nivel nacional.

De esta forma, al acotar la vigencia de los derechos reconocidos por la vía de la institución del municipio libre, los legisladores ignoraron la complejidad de la diversidad cultural que caracterizan las formas de gobierno indígena y la diversidad de posibilidades que tiene la integración del ayuntamiento en esas sociedades.

Con el requisito de realizar los derechos reconocidos por el vehículo del municipio libre, resulta obvio que los derechos autonómicos indígenas nacieron muertos, ya que el diseño del Estado mexicano, en tanto Estado-nación - y dentro de éste, la institución del municipio libre- **no están diseñados para dar cabida a la diversidad del gobierno local, a la multiétnicidad y en consecuencia a admitir la legalidad de otras formas de organización, integración y nombramiento de la autoridad,** así como de la estructura del ayuntamiento en lo relativo a la relación comunidad-cabecera municipal, entre otras limitaciones del mismo signo.

Al acotar los derechos de libre determinación y autonomía y subordinarlos al *corsé* del municipio libre, el estado de cosas quedó igual que antes: las prácticas de organización social, gobierno y justicia indígena que los pueblos indígenas practican, quedaron de nueva cuenta fuera de la Constitución, porque ésta en realidad no se modificó. Así, cuando los indígenas intenten realizar, sobre la base de sus propias prácticas socioculturales, algunos de sus presuntos "derechos autonómicos" reconocidos en el artículo 2º constitucional, estarán actuando fuera de la Constitución, en virtud que ésta no sufrió, simultáneamente, otras reformas (como la del artículo 115) que modificaran al Estado-nación y dieran cabida a la diversidad.

Por un régimen multimunicipal

¿Cómo dar pasos adelante en un escenario incierto, en donde el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y en específico el reconocimiento de los derechos de libre determinación y autonomía allí plasmados, ha dejado de estar en la agenda nacional?

En un ánimo gradualista, un camino viable es quitar los candados que los legisladores pusieron a la reforma del artículo 2º. Lo más urgente y posible, es una reforma al artículo 115 constitucional, que **modifique el régimen monomunicipal del municipio libre**, instituyéndose un régimen municipal que reconozca que distintas formas de ayuntamientos son posibles y que el país no se descompone y tampoco la gobernabilidad nacional se pone en riesgo (por el contrario, haría posible la gobernanza local) **si coexisten distintos tipos de municipios bajo un nuevo régimen multimunicipal**. Estos cambios podrían colocar en otra dimensión a la reforma en materia de derechos y cultura indígena, ya que **al establecerse un régimen multimunicipal se abrirían nuevos caminos para la constitucionalización de las formas de organización sociopolítica**, de autogobierno y de renovación de la autoridad local, abriendo puertas al círculo vicioso en el que se ha entrampado la interpretación de los Acuerdos y la inviabilidad de la reforma de 2001.

Además, un régimen multimunicipal beneficiaría a todos los indígenas de México y no solo a aquellos que viven en los “municipios

indígenas”, en zonas culturalmente compactas. En la actualidad miles de indígenas en el país no habitan en territorios en donde ellos sean mayoría, sino en espacios territoriales multiétnicos. En un régimen multimunicipal los indígenas que viven en esa situación podrían crear nuevos tipos de municipios como por ejemplo el “municipio pluriétnico”. Un régimen multimunicipal alentaría la creatividad indígena para la innovación en las instituciones y formas de gobierno local democráticas en cuanto abriría posibilidades a distintas formas de organización, sin que haya un solo diseño o patrón de lo que deba entenderse por “municipio indígena”.

El “modelo” del régimen multimunicipal es que no hay modelos. No existiría “un tipo” de ayuntamiento indígena standard al que deban de someterse todos o de aplicar de manera única. De lo que se trata es de reconocer el ayuntamiento culturalmente existente como base y, sobre ése construir lo posible y lo deseable y lograr su reconocimiento. En todo caso, serán los propios actores de los municipios los que definirán el diseño de sus instituciones de gobierno local, a partir de sus negociaciones y acuerdos. Lo relevante es que el diseño de cada ayuntamiento pueda ser culturalmente adecuado a sus propias realidades.

Un régimen multimunicipal contiene adicionalmente un plus democrático para todo el país, ya que con él no serían beneficiados sólo los indígenas, sino todos los municipios mexicanos. Con un

régimen multimunicipal no se intentaría reconocer solamente la diversidad de las formas de gobierno local indígena, sino la de todos los municipios de México.

En efecto, la diversidad cultural no es patrimonio exclusivo de los pueblos indios; ellos tienen el mérito de insistir en el reclamo, pero sus beneficios pueden irradiar a todos los municipios del territorio nacional.

Un régimen multimunicipal reconocería la diversidad como un valor polisémico y no solo étnico. Por ejemplo podrían crearse los municipios fronterizos u otros que la propia realidad cultural exija. El régimen multimunicipal reconocería además, a los municipios metropolitanos urbanos y rurales que están reclamando municipalistas mexicanos, sin excluir por supuesto, que muchos otros municipios del país refrendaran su preferencia por el municipio libre como la institución municipal adecuada a sus propias realidades.

Considero que un régimen multimunicipal haría posible que el municipio en México fuera una institución culturalmente adecuada para todos los mexicanos; indígenas y no indígenas.

En la actualidad la institución del municipio libre, como única opción de gobierno local en el país, es una imposición de un Estado centralista que ahoga la diversidad cultural de todas las regiones de México portadoras de su propia especificidad sociopolítica. El municipio libre es

hoy un residuo del México integracionista. El diseño de municipio libre como única opción es monocultural por definición y concentra los resabios del centralismo del México homogeneizador. Este diseño de una sola forma de organización del gobierno local en México está agotado, como lo está el modelo de Estado-nación del que forma parte: es tiempo de dar paso al México pluricultural, al México multimunicipal.

En suma, la creación de un régimen multimunicipal no supone una renuncia al reclamo del movimiento indígena y del EZLN de lograr “la reforma de la reforma” y tampoco plantea agotar en el autogobierno el catálogo de derechos autonómicos reconocidos en los Acuerdos de San Andrés. Ciertamente éstos continúan siendo una cuenta pendiente y hay una obligación legal y moral de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de cumplir lo pactado en San Andrés. Estoy consciente que esta propuesta se sitúa en el terreno del gradualismo y que su alcance es limitado con relación a la cirugía mayor que se requiere, de lograr un régimen autonómico en México y la refundación del Estado.

Pese a estos límites, me parece que un régimen multimunicipal haría posible avanzar en algunos puntos centrales, como el autogobierno indígena, lo que podría abrir una luz de esperanza para que las autonomías indígenas puedan tener una base legal en el proceso de construcción del sujeto autonómico y de la reconstitución de los pueblos.

Régimen multimunicipal: ruta crítica hacia la reforma del artículo 115

Una eventual reforma en este sentido podría seguir la siguiente ruta crítica:

1) **una nueva formulación al artículo 115** en el que de manera breve y concisa se mandate constitucionalmente que siendo México un país diverso y multicultural, para reconocer esa diversidad se establece un régimen multimunicipal;

2) **se elaboraría una ley reglamentaria que a nivel nacional** regulara dicho régimen, de forma tal que no queden puertas abiertas o resquicios para retrocesos en los derechos ciudadanos y de los vecinos en los municipios a una interpretación limitada en los congresos legislativos de los estados, que puedan conducir a retrocesos de las conquistas del municipalismo, al realizar tipologías de creación de municipios de primera, segunda y tercera categoría, cercenando las históricas conquistas de los gobiernos locales; entre otros riesgos que esta propuesta podría tener, si no se tienen las precauciones necesarias;

3) **Cada entidad federativa**, se encargaría de realizar su propia tipología sobre la base de su diversidad municipal y las propuestas de los actores de sus municipios; diversidad que estaría regulada por la

Ley Orgánica Municipal de cada estado.

En conclusión, como chiapaneca deseo fervientemente que las esperanzas no se queden aprisionadas por los candados legislativos. Creo que aquí podría haber una de esas llaves que harían posible que los sueños y la creatividad renazcan. Y en este sentido, quizá sí es posible pensar que el reconocimiento de la diferencia en las formas de gobierno indígena, puede llevar "al fin de la desigualdad" mediante el reconocimiento de la diversidad, como reza la convocatoria a este Foro.

San Cristóbal Las Casas, Chiapas, 22 de abril de 2006