

*Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor,
José Marimán, Pablo Ortiz-T., Ritsuko Funaki*
Coordinadores

Autonomías y autogobierno en la América diversa



ABYA
YALA | UNIVERSIDAD
POLITÉCNICA
SALESIANA

2021

AUTONOMÍAS Y AUTOGOBIERNO EN LA AMÉRICA DIVERSA

© Miguel González, Araceli Bургuete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T., Ritsuko Funaki
(coordinadores)

Autores: Orlando Aragón Andrade, Ana Cecilia Arteaga Böhr, Verónica Azpiroz Cleñan, Frederica Barclay Rey de Castro, John Cameron, Magalí Viena Copa-Pabón, Elsy Curihuinca Neira, Bernal Damián Castillo, Dolores Figueroa Romero, Laura Hernández, María Fernanda Herrera Acuña, Amy M. Kennemore, Rodrigo Lillo Vera, Elizabeth López-Canelas, Mariana Mora Bayo, Pablo Ortiz-T., Pere Morell i Torra, Shapiom Noningo Sesén, Wilfredo Plata, Roberta Rice, Dalee Sambo Dorrough, Consuelo Sánchez, Viviane Weitzner

1ra edición: Universidad Politécnica Salesiana
2021 Av. Turuhayco 3-69 y Calle Vieja
 Cuenca-Ecuador
 Casilla: 2074
 P.B.X. (+593 7) 2050000
 Fax: (+593 7) 4 088958
 e-mail: rpublicas@ups.edu.ec
 www.ups.edu.ec

IWGIA-International Work Group for Indigenous Affairs (Dinamarca)

CIESAS-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (México)

JSPS - La Sociedad Japonesa para la Promoción de la Ciencia – KAKENHI (Japón)

CARRERA DE GESTIÓN PARA EL DESARROLLO
LOCAL SOSTENIBLE

Grupo de Investigación Estado y Desarrollo (GIEDE)

Derechos de autor: 059727

Depósito legal: 006669

ISBN impreso: 978-9978-10-550-4

ISBN digital: 978-9978-10-552-8

Edición, diseño,
diagramación
e impresión Editorial Universitaria Abya-Yala
 Quito-Ecuador

Diseño de portada: Michelle Hallatt, *Bien Chicles* (<http://bienchicles.com>)

Tiraje: 300 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, marzo de 2021

Publicación arbitrada de la Universidad Politécnica Salesiana

Índice general

Introducción

<i>Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor, José Marimán, Pablo Ortiz-T. y Ritsuko Funaki</i>	11
---	----

El derecho a la libre determinación y los pueblos indígenas: la continua búsqueda de la igualdad

<i>Dalee Sambo Dorough</i>	39
----------------------------------	----

I PARTE

CONSTRUCTUM POSMULTICULTURAL

La brecha de implementación de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras y territorios en América Latina (1991-2019)

<i>Ritsuko Funaki</i>	67
-----------------------------	----

Ley Marco de Autonomía y Descentralización para AIOC: ¿normatividad autonómica o restricción institucional?

<i>María Fernanda Herrera Acuña</i>	111
---	-----

La autonomía indígena en Bolivia: de grandes esperanzas a sueños desdibujados

<i>John Cameron, Wilfredo Plata</i>	133
---	-----

La tragedia de Alal: regresión (no restitución) de derechos en el Régimen de Autonomía en Nicaragua

<i>Miguel González</i>	161
------------------------------	-----

Autonomía mapuche en el pwelmapu ¿confrontación y/o construcción política?

<i>Verónica Azpiroz Cleñan</i>	191
--------------------------------------	-----

Encrucijada de futuro en tiempos de rebelión y pandemia: pluralismo nacional y autogobierno indígena en Chile

<i>José A. Marimán</i>	217
------------------------------	-----

II PARTE

GRIETAS: RECUPERAR LO PERDIDO Y RECONSTITUIR

La reconstitución de la asamblea en Oxchuc, Chiapas. Elecciones por Sistemas Normativos Indígenas (2015-2019)	
<i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	255
Construyendo autonomías en la Ciudad de México	
<i>Consuelo Sánchez</i>	285
Neggshed (Autonomía): avances y desafíos del autogobierno del pueblo gunadule de Panamá	
<i>Bernal D. Castillo</i>	323
Autonomía, interseccionalidad y justicia de género: de “la doble mirada” de las mayores a las violencias que no sabemos cómo nombrarlas	
<i>Dolores Figueroa Romero, Laura Hernández Pérez</i>	349
El <i>thaki</i> (camino) de las autonomías indígenas en Bolivia: una mirada desde el territorio del Jatun Ayllu Yura de la Nación Qhara Qhara	
<i>Magali Viena Copa-Pabón, Amy M. Kennemore, Elizabeth López-Canelas</i>	381
Jurisdicción indígena como ejercicio del Derecho a la Libre Determinación y su recepción en el sistema penal chileno	
<i>Elsy Curihuinca N., Rodrigo Lillo Vera</i>	407
Autonomía indígena en Ecuador: fundamentos, extravíos y desafíos	
<i>Pablo Ortiz-T</i>	439

III PARTE

AUTONOMÍAS COMO EMANCIPACIÓN: LA BÚSQUEDA DE CAMINOS PROPIOS

El debate de los órdenes y las tecnologías de género en el marco del Proyecto Autonómico de Totora Marka (Bolivia)	
<i>Ana Cecilia Arteaga Böhr</i>	473
Entre la autonomía como ejercicio propositivo y la autonomía a la defensiva, transformaciones de sentidos políticos indígenas frente a la violencia extrema en México	
<i>Mariana Mora</i>	507

La construcción de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae: nuevas autonomías y hegemonías en el Estado Plurinacional de Bolivia	
<i>Pere Morell i Torra</i>	535
El camino de la autonomía de la Nación Wampís	
<i>Shapiom Noningo, Frederica Barclay</i>	571
“¡Guardia, Guardia!”: autonomías y defensa territorial en el contexto del pos-Acuerdo colombiano	
<i>Viviane Weitzner</i>	591
Los paisajes del autogobierno indígena en Michoacán. Luchas, experiencias, paradojas y desafíos	
<i>Orlando Aragón Andrade</i>	627
Innovación en la gobernanza indígena en Canadá y Latinoamérica: prácticas emergentes y desafíos reales	
<i>Roberta Rice</i>	655
Acerca de los autores	683

Los paisajes del autogobierno indígena en Michoacán. Luchas, experiencias, paradojas y desafíos

Orlando Aragón Andrade

Introducción

Durante muchos años hablar de autonomía indígena en México se redujo a referirse a las experiencias zapatistas en Chiapas. Para bien y para mal, la visibilidad y la mediatización del Ejército Zapatista de Liberación Nacional dotó de un contenido y una práctica singular a la idea de la autonomía indígena, el rechazo del Estado mexicano y sus instituciones. No obstante, este sentido común no corresponde con la enorme diversidad de prácticas y experiencias autonómicas que los pueblos y comunidades indígenas asentados en el Estado mexicano han construido a lo largo de la historia y en el presente (Burguete, 1999; López, 2019).

En realidad, como lo advierte Araceli Burguete (2018a), el término de autonomía contiene hoy más que nunca una gran polisemia. Estas advertencias son de suma relevancia para este capítulo, puesto que en él estudio experiencias que deben encuadrarse en un concepto más acotado que el de autonomía indígena, me refiero al autogobierno indígena. Aunque en muchas ocasiones estos dos conceptos se usan de manera indistinta hay una distinción, que aquí recupero, aceptada, tanto por la antropología, como por el derecho.

Así pues, la autonomía indígena se refiere al ejercicio y el control por parte de las comunidades de una diversidad de esferas de la vida social, cultural, religiosa, económica y política; mientras que el autogobierno indígena se refiere solo a dimensiones políticas y jurídicas que implican el ejercicio de funciones de gobierno (Sánchez, 2010; Figueroa & Ariza, 2015; TEPJF, 2014).

Esta primera acotación por sí sola no es suficiente. Es preciso ocuparse también de la enorme diversidad de expresiones de autogobierno indígena. Para

abordar esta cuestión recurro al planteamiento que la profesora Burguete (2018b) ha formulado recientemente. Desde su perspectiva el gobierno indígena puede entenderse como un conjunto de instituciones y autoridades “negociadas” apropiadas o habitadas por los indígenas, a lo largo de su relación frente al Estado colonial, pero también frente al Estado independiente y de sus posteriores avatares. De esta manera, el gobierno indígena es simultáneamente antiguo y contemporáneo.

Partir de esta noción sobre el gobierno indígena es muy importante porque nos permite ver su carácter dinámico y flexible. Sin embargo, también es necesario intervenirla para poder hacer distinciones cualitativas entre el mar de expresiones de gobierno indígena que podemos encontrar en la actualidad. En este sentido, los puntos de quiebre que han definido en distintos momentos las “negociaciones” y apropiaciones indígenas se convierten en fundamentales para poder entender el contexto, las singularidades, las novedades y las resignificaciones de las diferentes expresiones de gobierno indígena.

Bajo este orden de ideas, un punto de inflexión para entender el presente de las luchas de las comunidades indígenas en Michoacán es el que se produjo con el proyecto multicultural ensayado en México principalmente en la última parte de los años noventa y en la primera del siglo XXI. No me interesa caracterizar las políticas de reconocimiento basadas en el multiculturalismo, puesto que ya han sido ampliamente estudiadas (Hernández, 2004; Hale, 2004; Díaz Polanco, 2006). Basta con señalar que a pesar de sus decepcionantes resultados logró cambiar la retórica estatal de negación de los pueblos y comunidades indígenas en México y reconstituyó el campo de disputa entre las comunidades y el Estado mexicano a través de la aparición de un nuevo discurso, nuevos campos, actores e instrumentos de lucha. Es en este quiebre cuando los derechos humanos de los pueblos indígenas son aceptados, al menos de manera retórica, por el Estado.

En Michoacán, por ejemplo, las políticas multiculturales dejaron instituciones y burocracias como los juzgados comunales, los ministerios públicos bilingües, la extinta Secretaría de Pueblos Indígenas, la Universidad Intercultural Indígena de Michoacán, entre otras. No obstante, todas ellas tuvieron periodo bastante breve de auge y hoy se encuentran en franca decadencia o incluso algunas de ellas extintas.

Es en este contexto de cierre de la etapa multicultural y de emergencia de un nuevo punto de inflexión posmulticultural en el que deben encuadrarse los

procesos de autogobierno indígena que aquí estudio. Tomando en consideración lo anterior me resulta útil en términos analíticos una triple clasificación de expresiones de autogobierno indígena: premulticulturales, multiculturales y posmulticulturales. Como toda clasificación se trata de una simplificación de una realidad más compleja, por tal razón es importante aclarar que estas tres expresiones de autogobierno indígena no implican necesariamente su superación. En Michoacán, en una región, incluso en una comunidad indígena las podemos encontrar conviviendo de manera abigarrada y en muchas ocasiones de forma conflictiva. No obstante, esta propuesta analítica me es útil para mostrar la singularidad, novedad y potencialidad, bajo su contexto y sus condiciones que aún no han sido estudiadas, de un nuevo conjunto de procesos purépechas por el autogobierno indígena que han ido creciendo en Michoacán y que al día de hoy han influenciado a la lucha actual de otras comunidades de distintas provincias de México como Guerrero, Chiapas, Jalisco, Puebla, la Ciudad de México y Oaxaca.¹

Los datos y las reflexiones que encontrará el lector en las siguientes páginas están comprometidas por la inserción militante que vengo construyendo con la gran mayoría de los procesos de lucha que aquí estudio (Aragón, 2019). De tal manera, que mucho del contenido de este trabajo proceden de mi colaboración crítica desde el Colectivo Emancipaciones como abogado y antropólogo² que ha acompañado muy de cerca estas luchas por el autogobierno de las comunidades purépechas en los últimos nueve años.

- 1 Los precedentes judiciales que construyeron las comunidades purépechas de Michoacán en su lucha por el autogobierno han sido retomadas por municipios y comunidades de estas entidades. En una escala municipal tenemos al municipio de Ayutla de los Libres en Guerrero, a Oxchuc en Chiapas, y a Hueyapan en Morelos. En una escala sub municipal podemos contar entre otras a las comunidades wixárikas de San Sebastián y Tuxpan de Bolaños en Jalisco; a la comunidad otomí de San Pablito en Puebla, a las colonias y los barrios originarios de Xochimilco ya la comunidad de San Andrés Totoltepec en la Ciudad de México, y a la comunidad de Dolores en Oaxaca.
- 2 El Colectivo Emancipaciones es una organización de la academia militante que desde hace nueve años colabora gratuitamente en la lucha por los derechos de autonomía y autogobierno de las comunidades indígenas de Michoacán y México. En su mayoría lo integramos profesores e investigadores especializados en los estudios críticos e interdisciplinarios del derecho que trabajamos en diferentes universidades públicas y centros de investigación de México. Desde este espacio he trabajado por más de nueve años con las comunidades purépechas como Cherán, Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Arantepacua, Santa Fe de la Laguna, Teremendo y La Cantera que actualmente ejercen o luchan por su derecho al autogobierno indígena.

El itinerario que propongo para desarrollar mis argumentos es el siguiente. En los dos primeros apartados me detendré a estudiar el contexto posmulticultural al que me he referido. Específicamente me detendré, en un primer momento, a estudiar las condiciones sociales y políticas en las que emergen estos nuevos procesos de autogobierno indígena en Michoacán. Posteriormente analizaré el contexto legal en el que fue posible el reconocimiento del derecho al autogobierno indígena. En tercera instancia estudiaré las dos escalas del autogobierno indígena que han resultado de la experiencia purépecha, centrándome en las distintas comunidades que han logrado el reconocimiento de este derecho y que lo han ejercido por varios años. Finalmente me referiré a las limitaciones y a los desafíos que enfrentan los procesos purépechas después de nueve años de ejercicio de autogobierno indígena.

Las condiciones posmulticulturales en el campo sociopolítico de la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán: entre el viejo y el nuevo Estado mexicano

Las condiciones políticas y sociales de esta etapa pos multicultural en las que surgen estas experiencias de autogobierno indígena se deben a una combinación, tanto de problemáticas con trayectorias relativamente novedosas y como de otras más viejas.

Los abriles purépechas frente a la inseguridad, la crisis de credibilidad de los gobiernos y las instituciones electorales

Los fenómenos más definitorios que marcaron el final de la primera década y el comienzo de la segunda de este siglo XXI en México fueron, por un lado, el descomunal incremento de la violencia y la inseguridad (Turati, 2011; Olmos, 2015), y por el otro, la profunda crisis de credibilidad de las instituciones electorales a solo unos cuantos años de haberse consumado la derrota del partido hegemónico en las elecciones presidenciales y de haberse inaugurado la etapa conocida como la alternancia partidaria. En efecto, en 2007, en medio de un gran cuestionamiento por los apretados resultados de la elección presidencial, el gobierno de Felipe Calderón dio un giro en la estrategia de combate al crimen organizado. A partir de ese momento se potenció la militarización del país con la supuesta finalidad de combatir al narco y a otros grupos delincuenciales. Este giro que inició con

la “Operación Conjunta Michoacán”, trajo como consecuencia un incremento exponencial de la violencia en prácticamente todas las regiones del país.

A diferencia de las décadas pasadas el poder del crimen organizado había crecido considerablemente en gran parte del territorio. A las actividades criminales que desde hace muchos años se realizaba, como el tráfico de drogas y de armas, se sumaron otras como los secuestros, las extorsiones, los asesinatos, tráfico de personas, etcétera. No obstante, la novedad más notoria fue la de incursionar al mercado negro de materias primas, principalmente forestales y minerales. De esta manera, el crimen organizado se sumó como otro actor central a la ola de despojo y neoextractivismo que padecieron muchas poblaciones, indígenas y mestizas de México.

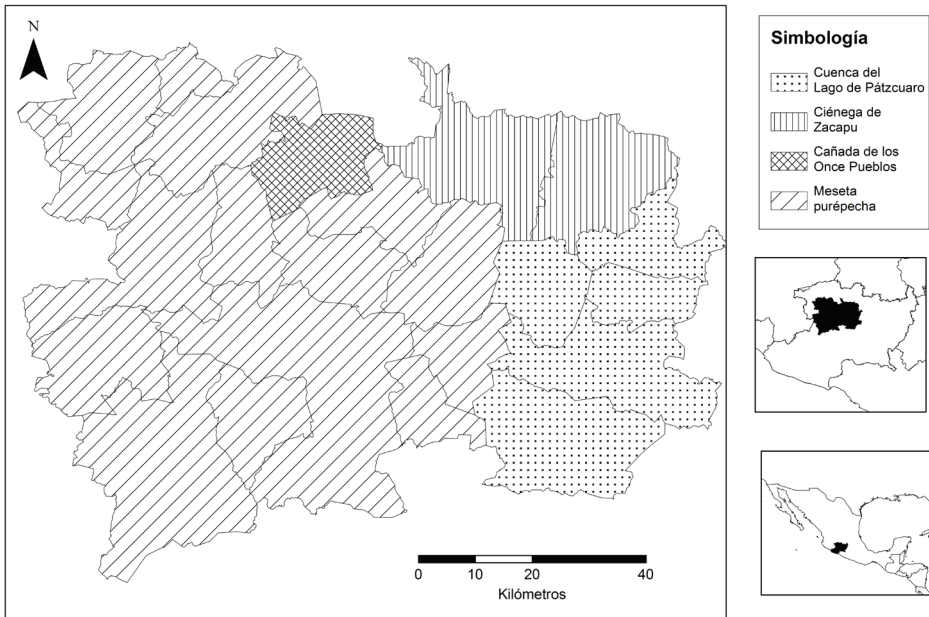
Este cambio en las actividades del crimen organizado, sin embargo, no se puede entender sin la colusión de autoridades estatales de distintos niveles que facilitaban y se beneficiaban de las ganancias obtenidas (Gledhill, 2017; Maldonado, 2018). Dos ejemplos emblemáticos que dieron cuenta de esta colusión fueron, por un lado, las múltiples detenciones de presidentes municipales de Michoacán efectuadas en 2009 por presuntos vínculos con el crimen organizado (Ferreyra, 2015), y por el otro, las detenciones en 2014 por el mismo motivo del exsecretario de gobierno, del hijo del exgobernador electo de Michoacán y la posterior renuncia del exgobernador electo por estos escándalos.

La captura del Estado, ya sea por complicidad o incapacidad, contribuyó al descrédito que alcanzaron las instituciones electorales, los partidos políticos y los gobiernos locales y nacionales. Para muchos mexicanos quedó claro que estaban solos frente a la delincuencia. De tal suerte, que, ya cargando con el descrédito de las instituciones electorales por el controvertido resultado de la elección presidencial de 2006, los gobiernos de los tres principales partidos políticos del país sumaron a su bajísima credibilidad la percepción generalizada de que su actuación era igual cuando se trataba del crimen organizado. Dentro de este marco es en el que se explica el inicio de las luchas de las comunidades de Cherán y Arantepacua, que, si bien se produjeron en dos abriles diferentes, se han encontrado en el camino común del autogobierno indígena.

Las comunidades purépechas son el principal grupo étnico de Michoacán. Tradicionalmente se le ha ubicado, tal como lo muestra el siguiente mapa, en cuatro distintas regiones: la meseta, la Ciénega, la cañada y la cuenca del lago (West, 2013). Tanto Cherán, como Arantepacua se ubican en la región de la meseta.

En el caso de la lucha de Cherán, los factores relativos a la inseguridad y a la crisis de las instituciones electorales tomaron forma particular en el saqueo de sus bosques por parte del crimen organizado; el aumento de la violencia y de la inseguridad en la población; la cooptación criminal de la autoridad municipal, y la crisis de legitimidad política que enfrentó el municipio en la última elección para presidente municipal. Esta conjunción de factores derivó en el inicio del movimiento por “la paz, la justicia y la reconstitución del territorio”.

Mapa 1
Las cuatro regiones purépechas de Michoacán



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, el quince de abril de 2011 la comunidad de Cherán inició un proceso organizativo que en su origen tuvo un carácter defensivo ante la amenaza del crimen organizado y el abandono de los gobiernos municipal, estatal y federal que por aquellos años ocupaban los entonces tres principales partidos políticos de México. Ante esta difícil situación, Cherán reactivó y adaptó varias de sus prácticas comunitarias para hacer frente a la emergencia y arribó a un nuevo pacto político fundado en dos principios centrales para todos los procesos de autogo-

bierno de Michoacán: no más partidos políticos, sí a la organización comunitaria; no más policía, sí a la seguridad comunal.

Ahora bien, este pacto político debe entenderse no como cualquier acuerdo, sino como una constitución a nivel comunitario. En otro trabajo he argumentado con mayor amplitud sobre la pertinencia de descolonizar la noción moderna y eurocéntrica de la constitución para entender la lógica jurídico-política que las comunidades ponen en marcha en estos procesos (Aragón, 2019). Las constituciones comunitarias, en tanto pactos políticos fundamentales en esa escala, desempeñan muchas de las funciones de las constituciones en los Estados nacionales y plurinacionales, a pesar de no contar con el mismo grado de formalismo, el carácter escrito de las normas (Aragón, 2019). Ahora bien, la ampliación del término no puede llevarnos a considerar que cualquier pacto político de un pueblo, comunidad, colectivo, etcétera es una constitución. Como lo he explicado se requiere la existencia de al menos dos elementos fundamentales: la recuperación, adaptación o invención de instituciones en las que se dé vida a dicho pacto y la creación o rehabilitación de procedimientos jurídicos y políticos propios que permitan su defensa (Aragón, 2019).

Esto es muy claro para la experiencia de Cherán. Desde abril de 2011 hasta el 5 de febrero de 2012, fecha en la oficialmente se instaló el nuevo gobierno municipal por “usos y costumbres”, los purépechas de Cherán desconocieron al gobierno municipal instituido y opusieron a él un gobierno indígena popular que descansó sobre la división tradicional de su comunidad, los cuatro barrios. De esta manera, se conformaron una serie de comisiones que tuvieron como encargo atender las necesidades de la comunidad. Así se llegaron a establecer dieciséis, entre las que destacaron la General, la de Honor y Justicia, la de Educación, la de los Bosques, la de Prensa y Propaganda, la de Alimentos, etcétera. La lógica que siguió la conformación de estas comisiones fue que su integración dependió de las asambleas de cada uno de los cuatro barrios de Cherán. Por tal motivo, todas las comisiones estuvieron integradas de manera equitativa por personas de cada uno de los barrios. Además, el trabajo realizado por los integrantes de estas se hizo de manera honorífica, es decir, no remunerada como parte de un servicio a la comunidad.

Además del desarrollo de esta neoinstitucionalidad, basada en reconfiguraciones de formas tradicionales, acorde con el nuevo pacto comunitario de Cherán se estableció como máximo espacio para la toma de decisiones de la comunidad a la asamblea general, y, por lo tanto, como mecanismo para defender, modificar o suprimir el pacto político realizado a raíz del movimiento.

Casi cinco años después del levantamiento de Cherán, el 5 de abril de 2017, la comunidad de Arantepacua perteneciente al municipio de Nahuatzen sufrió una incursión policiaca que derivó en el asesinato de cuatro comuneros a manos de la policía, la detención de otros tantos y un trauma social en la comunidad que aún no se logra superar. Esta situación llevó a la comunidad de Arantepacua a tomar en su asamblea general un nuevo pacto político consistente en: exigir justicia para los comuneros asesinados, expulsar a los partidos políticos que sólo se aprovechaban y dividían a la comunidad; no permitir la entrada a la comunidad a las fuerzas de seguridad estatal y buscar el reconocimiento judicial del autogobierno indígena, que les permitiera gobernarse a sí mismos, mediante sus “usos y costumbres”, y con independencia del gobierno municipal.

Paralelamente a este camino legal, se inició un proceso de rediseño institucional en la comunidad. Después de un periodo de sometimiento a la cabecera municipal de Nahuatzen, la asamblea general reafirmó su carácter de máxima autoridad, al tiempo que se decidió desconocer a los jefes de tenencia, la autoridad que subordinaba a la comunidad frente a Nahuatzen, y formar un nuevo órgano de autoridad representativa que se denominó el Consejo Comunal Indígena de Arantepacua. Sus integrantes fueron electos por un periodo de dos años en la asamblea general en la que participaron hombres y mujeres. Este nuevo Consejo integró en una sola autoridad a las autoridades agrarias (los representantes de bienes comunales) y las autoridades civiles que crecieron en número debido a las diversas funciones que debieron cumplir a partir del reconocimiento de su derecho al autogobierno indígena.

A pesar de que este contexto novedoso ha sido definitorio hay otros procesos políticos muy antiguos que se han cruzado con estas condiciones y que han contribuido a la emergencia de estas luchas en las comunidades purépechas.

La exclusión política de las comunidades indígenas dentro del aparato estatal mexicano y los avatares de la lucha por el autogobierno indígena en la escala submunicipal

Como es conocido desde la época del régimen colonial de la Nueva España las comunidades indígenas se esforzaron por conservar un estatus político diferenciado mediante la República de Indios. Con el nacimiento del Estado mexicano en el siglo XIX continuaron en su empeño en este caso buscando habitar la

sede del gobierno municipal. De hecho, la historiografía de los pueblos indígenas en el siglo XIX ha documentado para el caso de Michoacán cómo, a partir de las disposiciones de la constitución de Cádiz, algunas comunidades indígenas lograron efímeramente constituirse como ayuntamientos (Cortés, 2012).

A pesar de estos esfuerzos, la inmensa mayoría de las comunidades quedaron integradas y supeditadas política y administrativamente en municipios con una población capital controlada por los mestizos o por poblaciones amestizadas, como fue el caso de Nahuatzen y Charapan (West, 2013). Cherán dentro de esta regla general constituye una notable excepción para el caso de los purépechas. Se trata de una de las pocas comunidades indígenas en Michoacán que lograron conquistar el estatus político de cabecera municipal.

De tal forma, que en Michoacán el gobierno municipal quedó integrado, de acuerdo a las leyes orgánicas municipales, en una jerarquía política integrada por una población capital denominada cabecera municipal, por poblaciones subordinadas, y generalmente más pequeñas que la cabecera, nombradas como tenencias y por poblaciones aún más pequeñas que la cabecera y las tenencias, conocidas como encargaturas del orden.

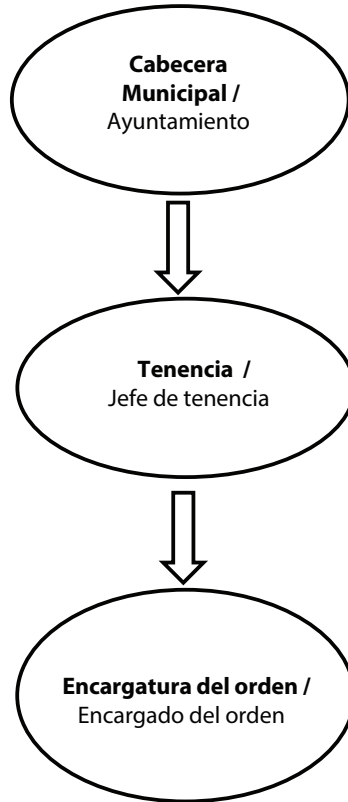
Las autoridades representativas de estas dos últimas jurisdicciones del gobierno municipal siguieron la misma lógica de subordinación política. De tal forma, que su carácter jurídico se limitó a ser una autoridad auxiliar del presidente municipal, tal como se representa en el cuadro 1.

Este orden legal no obsta para que en la práctica la relación entre estas autoridades sea bastante más compleja; a veces en abierta resistencia, a veces en disputa por diferencias electorales y en ocasiones de total subordinación (Castilleja, 2003; Dietz, 1999; Aragón, 2020). Por esta razón se debe entender que el establecimiento de una normatividad estatal no implicó el olvido de las aspiraciones autonomistas de las comunidades durante el siglo XX. De hecho, podemos encontrar varios episodios en donde cambiaron de municipios por conflictos con sus cabeceras. Ejemplos como los de Cherán *Atzicurín* y Santa Cruz Tanaco son ilustradores de estos conflictos

En los últimos años del siglo XX e inicios del XXI algunas organizaciones indígenas de Michoacán demandaron un proceso de remunicipalización con la finalidad de que las comunidades indígenas pudieran adquirir la autonomía en el

marco del municipio (Ventura, 2010). Esta demanda encontró buenas bases para ganar fuerza debido al fortalecimiento político y económico realizado en la década de los ochenta al municipio en México (Ziccardi & Assad, 1988).

Cuadro 1
Estructura política del municipio en Michoacán



Fuente: Elaboración propia.

Dentro de esta nueva ola de lucha algunas comunidades con el carácter de tenencia se movilizaron y lograron mejorar sus condiciones de vida ante la marginación del gobierno municipal. Por ejemplo, después de un proceso electoral complicado en el municipio de Paracho en 2004 las comunidades de Nurio y Quinceo lograron que el ayuntamiento les entregara mediante un acuerdo político el presu-

puesto público que les correspondía para que lo ejercieran ellos directamente (Ventura, 2010). El caso de la comunidad de Nurio continúa hasta el día de hoy siendo un referente de lucha para otras comunidades indígenas de Michoacán.

No obstante, no todas las comunidades conjuntaron las mismas condiciones que se produjeron en aquel momento entre Nurio y Paracho, por lo que pasó mucho tiempo para que otra comunidad lograra una victoria política de esta magnitud frente a su gobierno municipal. Esta situación orilló a otras comunidades con reivindicaciones similares a diversificar sus estrategias de lucha y a incorporar otros instrumentos como el uso contrahegemónico del derecho estatal, tal como lo hizo Cherán en 2011 (Aragón, 2019).

Como se puede advertir, las condiciones que en este trabajo he presentado como de largo y corto aliento no son excluyentes, más bien se interconectan unas con otras. Sin embargo, esta clasificación es útil porque en algunos casos uno de estos procesos pudo tener mayor o menor incidencia en el origen coyuntural de la movilización por el autogobierno indígena. El caso de la comunidad purépecha de Pichátaro, no obstante, representa el mejor ejemplo de esta combinación de problemáticas y tensiones viejas con el ayuntamiento de Tingambato y desafíos nuevos como el robo de su bosque y el incremento de la inseguridad en la comunidad.

Las principales razones que motivaron el descontento de la comunidad de Pichátaro fueron los paupérrimos servicios públicos que recibían del gobierno municipal, la corrupción de los presidentes municipales en la ejecución de las obras de infraestructura, pero sobre todo el ejercicio desigual del presupuesto que era francamente escandaloso. Hasta antes de obtener su reconocimiento judicial al autogobierno indígena, el ayuntamiento destinaba a la comunidad entre el 5 y el 6% del presupuesto total, a pesar de Pichátaro representa el 36% de la población total del municipio. El nivel de exclusión política en el gobierno municipal era tal que desde 1877, año en el que se creó el municipio de Tingambato, nunca tuvo un presidente municipal de Pichátaro, a pesar de que la población en la sede del gobierno municipal tiene prácticamente el mismo porcentaje poblacional, el 39 % de los habitantes del municipio.

Este descontento con el gobierno municipal fue acompañado además de la misma conclusión a la que se arribó en Cherán, los partidos políticos eran un elemento fundamental para el sistema que los marginaba funcionara. En el caso de Pichátaro, el descontento de un amplio sector de la comunidad se focalizó en las

formas en que los líderes locales de los partidos realizaban acuerdos y gestiones con las élites de Tingambato para su propio beneficio y no para el de la comunidad.

El anterior diagnóstico comunitario de los siete barrios que componen Pichátaro y sus autoridades tradicionales (el jefe de tenencia, el comisariado de bienes comunales y los encabezados de barrios) derivó también en un nuevo pacto político en la comunidad, ratificado por acuerdo de asamblea general, que consistió en no permitir la instalación de casillas electorales en su comunidad el día de las elecciones locales en el año 2015, rechazar a los partidos políticos y sus líderes, retomar la organización comunitaria y buscar frente al ayuntamiento la administración directa del presupuesto público que les correspondía para ejercerlos y aplicarlos por sí mismos.

Casi al mismo tiempo que Pichátaro, la comunidad purépecha de San Felipe de los Herreros inició también una movilización por el presupuesto público frente al ayuntamiento de Charapan. En ese caso la gota que derramó el vaso fue la corrupción del entonces presidente municipal en la ejecución de las obras públicas en la comunidad. Al igual que Cherán y Pichátaro la lucha inició con prohibir la presencia de los partidos políticos en la comunidad y con no permitir la instalación de las casillas en las elecciones de 2015. Al mismo tiempo se decidió en asamblea general fortalecer la organización comunitaria, luchar por el presupuesto y conformar el Concejo Comunal, como nueva autoridad comunitaria, que tendría como función conquistar la meta que se había puesto la comunidad frente al ayuntamiento.

Las condiciones antes planteadas nos ayudan a entender el surgimiento de luchas comunitarias, pero no cuáles fueron los elementos jurídicos que les permitieron obtener el reconocimiento y posteriormente el ejercicio del derecho al autogobierno. Por tal motivo considero importante detenerme en las condiciones socio-jurídicas que hicieron posibles que estas luchas derivaran en experiencias nuevas de autogobierno indígena.

La esquizofrenia legal y constitucionalismo comunitario transformador. Las condiciones pos multiculturales del campo sociojurídico de la lucha por el autogobierno en Michoacán

En trabajos previos he sostenido que en esta segunda década se juntaron una serie de transformaciones en el campo del derecho estatal que desplazaron la lucha por los derechos indígenas al terreno judicial (Aragón, 2019) rompiendo así con la inercia de las políticas multiculturales en la producción de reformas y

de nuevas leyes. Estas transformaciones fueron producto de una serie de cambios legales y políticos, ajenos a la órbita de las políticas de reconocimiento multicultural, que ha sufrido en las últimas décadas el Estado mexicano y su derecho. Dichos cambios se han traducido en el incremento de las posibilidades para que las comunidades indígenas puedan reclamar sus derechos ante los tribunales con relativa efectividad o por lo menos con mayor oportunidad de éxito que en otras épocas. No obstante, este nuevo espacio de oportunidad tiene un carácter ambiguo, ya que se ha sostenido no en una transformación sistemática y coherente del derecho estatal mexicano, sino en su heterogenización, fragmentación y por consecuencia el aumento de su indeterminación.

Por estos motivos he propuesto que el tiempo que vive actualmente el derecho estatal mexicano es uno de carácter esquizofrénico (Aragón, 2019). Dicha esquizofrenia legal se manifiesta en la sobreposición cada vez más frecuente e intensa de diferentes normas jurídicas y criterios de interpretación sobre una misma situación legal, como consecuencia del impacto de la globalización neoliberal del derecho y de la creciente diversificación de fuentes normativas que trae consigo. De esta manera, tenemos en determinados campos del derecho estatal la coexistencia de múltiples disposiciones legales que provienen de tiempos y proyectos políticos muy disímiles, o en el caso de los tribunales, la vigencia de criterios de interpretación abiertamente diferenciados aún dentro del mismo tribunal. Por supuesto, esta esquizofrenia no tiene un carácter arbitrario, sino que responde o está condicionada a una inercia de poder que, así como generalmente favorece al *status quo*, ocasionalmente abre la puerta para el cuestionamiento de este.

Un ejemplo de esquizofrenia legal lo constituyen las distintas regulaciones estatales que se aplican sobre los territorios indígenas. Además de la ley agraria, tenemos las nuevas legislaciones neoliberales del sector energético, los derechos humanos de los pueblos indígenas sobre sus territorios y el derecho al consentimiento previo, libre e informado; incluso en algunos casos el derecho civil. Como se puede advertir rápidamente cada una de estas regulaciones responde a proyectos políticos disímiles y datan de momentos históricos muy distintos.

Otro elemento que contribuyó a la emergencia de esta esquizofrenia en el derecho estatal fue el cambio de equilibrio entre los poderes del Estado mexicano en las últimas tres décadas. Después de un larguísimo periodo de hegemonía del poder ejecutivo sobre el legislativo y el judicial comenzó un paulatino debilitamiento en la última década del siglo anterior, ante el avance progresivo de los

partidos de oposición. El árbitro que algún día fue el poder ejecutivo frente a los conflictos políticos, fue reemplazado mediante reformas institucionales por el poder judicial. Este fenómeno de alcance global, que la literatura sociojurídica ha denominado como la judicialización de la política (Sieder et al., 2011), posicionó en México a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como los nuevos árbitros reconocidos para resolver las disputas entre el poder político del Estado (Ríos, 2007).

A pesar de la importancia de esta mudanza en los poderes estatales, el cambio de mayor peso para que los tribunales se convirtieran en arenas de disputa con más oportunidades para las luchas de las comunidades indígenas en México fue la reforma en materia de derechos humanos que sufrió en 2011 el artículo 1º de la constitución federal. Esta reforma significó, en pocas palabras, la aplicación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos en la jurisdicción del Estado mexicano.

Para el caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de México esta reforma se tradujo en el fin de la negativa de los tribunales mexicanos para aplicar sobre la legislación interna el Convenio 169; así como del resto de ordenamientos del derecho internacional de los derechos humanos favorables a este sector. Este cambio ha marcado una diferencia cualitativa con el pasado, ya que la regulación internacional de los derechos de los pueblos indígenas supone un marco mucho más amplio y favorable que el establecido por el derecho interno.

Este nuevo escenario legal, sin embargo, por sí solo no transforma nada. Fue necesario que las comunidades activaran estos espacios y así lo hicieron para poder defender sus constituciones comunitarias del acoso estatal y del crimen organizado. Por tal motivo impulsaron procesos judiciales que consiguieron el reconocimiento de su derecho al autogobierno indígena y de paso perforar el aparato estatal. A esta potencia política que viene desde abajo, desde las comunidades purépechas y no de un tribunal o de un actor externo a ellas es a lo que he llamado constitucionalismo comunitario transformador (Aragón, 2019).

Los procesos de Cherán y Pichátaro son ilustradores en este sentido. Si bien la lucha de la comunidad de Cherán inició como una reacción ante el peligro que suponía el regreso del crimen organizado y para frenar la devastación del bosque, el camino de su movilización se vio alterado por el comienzo del proceso electoral para renovar el gobierno del Estado de Michoacán y de las presidencias municipales.

Esta coincidencia trajo la presión de los líderes locales y regionales de los partidos políticos para que la organización comunitaria permitiera la realización del proselitismo electoral. Ante esta situación los comuneros de Cherán comenzaron a buscar alternativas para evitar que esto ocurriera y mantener así uno de los pilares del pacto político tomado en abril de 2011, no más partidos políticos. Además de resistir a estas presiones reforzando la organización comunitaria, se decidió presentar un escrito ante el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) para solicitarle que la elección de su autoridad municipal se realizara dentro de lo que en Oaxaca se conocía como una elección por “usos y costumbres” (Anaya, 2006).

En aquel momento Michoacán era una de las entidades federativas con peor marco jurídico en lo relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y no estaba normado tal procedimiento ni en la constitución local, ni en el código electoral de Michoacán. De tal manera, que para el IEM fue fácil responder diciendo que no tenía las atribuciones para responder de manera afirmativa la petición.

En este momento fue cuando para defender su pacto político, Cherán decidió echar mano de un elemento externo, del uso contra hegemónico del derecho estatal. Fue así como se formuló un Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano (JDC) ante el TEPJF en contra de una resolución del IEM.

La argumentación legal sobre la que se sostuvo la demanda del JDC consistió en retomar la reforma del artículo 1º constitucional para pedir la aplicación directa de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas; así como del artículo 2º constitucional. A diferencia de la solicitud al IEM, la comunidad en esta demanda pidió no solo la organización de una elección conforme a “usos y costumbres”, sino el reconocimiento de un gobierno municipal organizado no bajo la lógica del ayuntamiento, sino bajo una comunal. Estos últimos dos planteamientos fue lo que finalmente el TEPJF reconoció en una histórica resolución judicial emitida el 2 de noviembre de 2011.

Con esta misma lógica de uso contrahegemónico del derecho estatal, la comunidad de Pichátaro interpuso un nuevo JDC ante el TEPJF para defender su constitución comunitaria, ante el peligro de que los líderes de los partidos políticos en complicidad con el ayuntamiento pasaran sobre ella.

Una vez tomada esta decisión, se trabajó en una argumentación jurídica que permitiría presentar un asunto que aparentemente era sobre dineros (el pre-

supuesto económico), y por lo tanto propio del derecho administrativo, en una jurisdicción político-electoral. La necesidad obligó a llevar, por primera vez, ante el TEPJF los derechos políticos de las comunidades indígenas más allá de la potestad de elegir o una autoridad, o un sistema de gobierno; incluso más allá de solicitar la participación de las comunidades en una decisión del Estado que les pudiese afectar mediante un procedimiento de consulta. El planteamiento que se formuló en el escrito de demanda consistió en realizar una interpretación amplia de la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas, en tanto derechos de carácter intrínsecamente políticos, que se esforzó en mostrar sus múltiples e interdependientes dimensiones y en sostener que eran susceptibles de tramitarse todas ellas en la jurisdicción político electoral.

El argumento central giró en torno a que los derechos políticos de libre determinación y autonomía indígena incluían otras dimensiones como el derecho al desarrollo propio y a la participación efectiva en la vida política del Estado. Que a la luz de estas el TEPJF debía hacer una interpretación sistemática e integral de lo dispuesto en el Convenio 169, en la Declaración de la Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas y en el artículo 2° constitucional con lo establecido en el 115 de la constitución, ya que si bien este último artículo (que regula el gobierno municipal en México) no contemplaba la posibilidad de que el ayuntamiento transfiriera el presupuesto público para que lo administre y ejerza directamente una comunidad indígena, tampoco lo prohibía explícitamente.

Prácticamente después de un año de litigio, el 16 de mayo de 2016, la máxima instancia del TEPJF falló a favor de la comunidad de Pichátaro. Sin embargo, la ejecución de la sentencia se prolongó hasta finales de noviembre de 2016 por la reticencia del presidente municipal para cumplirla.

Las dos escalas del autogobierno indígena en Michoacán

Como se puede advertir el constitucionalismo comunitario transformador de las comunidades purépechas generó dos escalas de autogobierno indígena, una municipal y otra sub municipal. Ambas disputan la lógica político-administrativa del gobierno municipal del Estado mexicano, el ayuntamiento. Ambas anteponen una lógica, instituciones y mecanismos de participación política diferentes. No obstante, cada escala también tiene sus singularidades y desafíos propios. Empecemos por la municipal.

Cherán K'eri. El autogobierno en la escala municipal

A partir del cinco de febrero de 2012 quedó instalado oficialmente el nuevo gobierno municipal de Cherán, el cual fue electo a través de las cuatro asambleas de barrio que componen la comunidad y que tuvo como autoridad representativa al Concejo Mayor de Gobierno Comunal (CMGC). La nueva estructura del gobierno municipal se basó mucho en la forma de organización comunitaria por comisiones que prevaleció durante gran parte de 2011. La máxima autoridad del municipio y de la comunidad ya no fue el Ayuntamiento, sino la asamblea general representadas en primer lugar por el CMGC integrado por doce comuneros y comuneras, tres por cada uno de los barrios de Cherán.

El CMGC fue acompañado de seis Consejos operativos que se instituyeron para ayudarle a desempeñar las funciones de gobierno que le corresponden a un municipio. Durante la primera administración estos Consejos estuvieron integrado por: el de Bienes Comunales; el de la Administración Local; el de los Asuntos Civiles; el de Honor y Justicia; el de los Programas Sociales, Económicos y Culturales, y el Consejo Coordinador de Barrios. En la segunda administración se crearon además el Consejo de los Jóvenes y el Consejo de las Mujeres, que completan hasta la fecha la estructura de gobierno comunal de Cherán. Es preciso señalar que la integración de estos Consejos operativos se hace mediante elecciones de asamblea de barrio y tienen una integración colegiada similar a la del CMGC.

Con esta nueva integración, Cherán ha ejercido las funciones que desde la constitución federal se le otorgan al municipio. Así pues, funciones como la seguridad le corresponde al Consejo de Honor y de Justicia en articulación con la Ronda Comunitaria. Lo relativo a las obras e infraestructura lo ve el Consejo de Administración Local en coordinación con el CMGC. Pero quizás lo más importante es la vinculación que todos estos Consejos tienen con las asambleas de barrios y la general. Cada semana el Consejo Coordinador de Barrios debe convocar a una asamblea para informar sobre el desarrollo del gobierno comunal y para consultar a la asamblea sobre asuntos de trascendencia para la comunidad, como por ejemplo en cómo y en qué se debe de gastar el dinero que se le asigna al municipio. De la misma manera, los integrantes del CMGC deben estar presentes en dichas asambleas para rendir cuentas del estado del gobierno.

Se puede decir entonces que la experiencia de Cherán a diferencia de otras luchas autonómicas en México disputa el Estado desde su base: el municipio. En

contraste con las experiencias zapatistas que construyen su propia institucionalidad paralela al Estado mexicano, el proceso de Cherán lo hace indianizando y descolonizando el gobierno municipal y las formas de participación política aun desde el propio derecho estatal. A diferencia de los municipios de Oaxaca que eligen sus autoridades mediante “usos y costumbres”, Cherán va más allá de lo procedimental que implica el mecanismo de elección y cuestiona dentro del propio derecho estatal el monopolio colonial que hasta entonces existía en México en lo relativo al ayuntamiento como única forma de al gobierno municipal reconocido.

***Pichátaro, San Felipe de los Herreros y Arantepacua.
La emergencia del cuarto nivel de gobierno***

Como ya comenté, la comunidad de Nurio ha venido desarrollando desde hace varios años una experiencia de autogobierno indígena para las comunidades purépechas. A pesar de su luminosidad política, esta experiencia tiene implicaciones más acotadas para el Estado y su derecho. Si bien se ejercen algunas funciones de gobierno con el presupuesto que le entrega directamente el ayuntamiento de Paracho, no genera mayor consecuencia legal y política para que se transforme el ayuntamiento y el Estado, ya que jurídicamente queda contenido en un asunto interno del gobierno municipal.

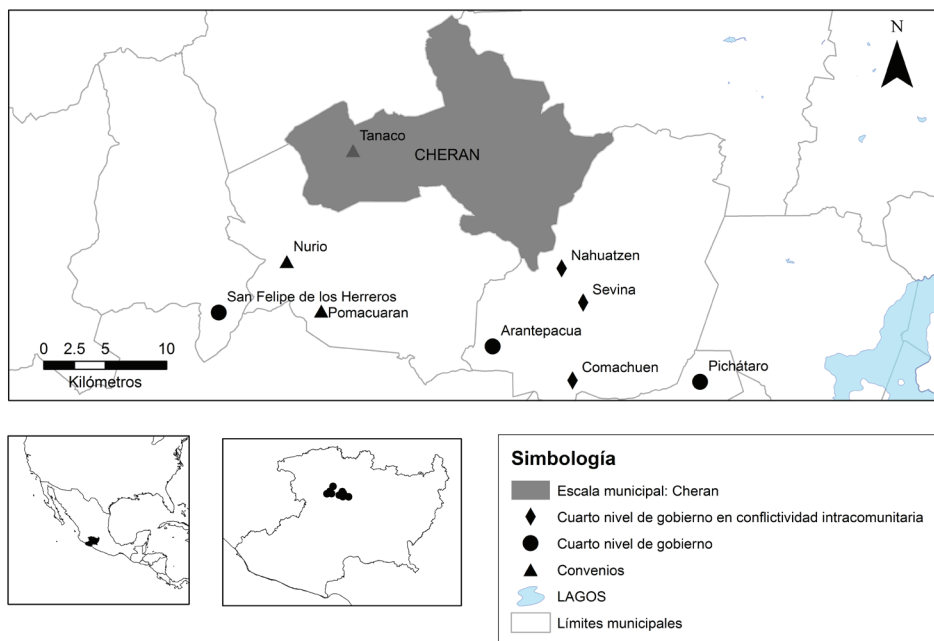
Dentro de este ámbito de acuerdos políticos internos podemos encontrar también los casos de las comunidades de Tanaco, Comachuen y Pomacuaran. Estos tres casos, con actores y trayectorias muy distintas entre sí, comparten más o menos las mismas implicaciones legales. La más importante a mi parecer es que quedan dentro la legalidad y el edificio estatal que históricamente los ha excluido, quedan contenidos en asuntos políticos internos de sus ayuntamientos. Aunado a esta cuestión se debe tener en cuenta que, aunque en estas experiencias se hable de convenios con los ayuntamientos, varios de ellos ni siquiera existen físicamente. Por lo tanto, su alcance temporal y material es completamente discrecional. Además, como todo convenio, está sostenido en la voluntad de las dos partes que les dan vida, por lo que en el momento que cualquiera de las partes no quiera seguir manteniéndolo puede llegar a su fin, sin ninguna consecuencia legal, como ocurrió años atrás en Quinceo.

En un registro diferente encontramos las experiencias de las comunidades de Pichátaro, San Felipe de los Herreros y Arantepacua. Estos casos derivaron de

una serie de reconocimientos judiciales que van más allá de las voluntades de los presidentes municipales y de los acuerdos políticos con los ayuntamientos. De hecho, son producto en buena medida de la imposibilidad de llegar a ellos. Además, las implicaciones legales y políticas del reconocimiento jurídico que sostienen a estas experiencias superan la esfera política interna del ayuntamiento y las vinculan con un sinnúmero de dependencias estatales y niveles de gobierno. Las mismas, prácticamente, que las que mantiene un ayuntamiento.

Por tal motivo es necesario hacer una distinción cualitativa entre estas últimas experiencias y las primeras reseñadas en este apartado, dado que a nuestro juicio lo que creó el TEPJF y el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) con las respectivas resoluciones judiciales fue un nuevo nivel de gobierno en el Estado mexicano, uno con escala submunicipal o comunal, un cuarto nivel de gobierno.

Mapa 2
Los procesos de autogobierno indígena en Michoacán



Fuente: Elaboración propia.

Pichátaro fue la primera comunidad en conseguir este reconocimiento judicial. Al igual que Cherán realizó una serie de transformaciones institucionales para materializar el ejercicio del autogobierno. En mayo de 2016, unos días antes de que el TEPJF resolviera el asunto, la comunidad decidió, por acuerdo de asamblea general eliminar la figura del jefe de tenencia y nombrar la autoridad que en adelante se encargaría de completar el proceso de lucha y en su momento de administrar el presupuesto. De tal forma que se buscó romper todo lazo de dependencia con el ayuntamiento de Tingambato, al tiempo de generar una institucionalidad acorde al nuevo pacto político y al eventual reconocimiento del autogobierno indígena. Así fue como se eligió en cada una de las asambleas de los siete barrios que constituyen a la comunidad de Pichátaro a los integrantes de lo que desde entonces se conoce como el Concejo Comunal *Chatarhu Anapu*. Cada uno de los integrantes del Concejo Comunal fue electo para desempeñar sus funciones durante dos años, aunque quedó establecido que podrían ser removidos en el momento en que la asamblea de su barrio lo decida.

La aparición del Concejo Comunal supuso una reingeniería de las autoridades comunales y un ajuste importante en su gobierno indígena. A partir de ese momento la máxima autoridad en la comunidad se determinó que fuera la asamblea general. Debajo de ella quedaron tres autoridades en el mismo nivel: la Representación de Bienes Comunales, los Encabezados de Barrio y el Concejo Comunal. Este último se organiza para su trabajo en siete carteras distintas que atienden cada uno de sus integrantes: el área de finanzas; obras públicas; la seguridad; mantenimiento y servicios; educación y cultura; salud y deporte, y medio ambiente.

Después de conseguir la ejecución de la sentencia en noviembre de 2016 el Concejo Comunal comenzó a administrar y ejercer el 36% del presupuesto total que antes recibía el ayuntamiento de Tingambato. A pesar de muchos condicionamientos legales y administrativos en el ejercicio del gobierno y en la ejecución de los recursos económicos, el Concejo Comunal se ha esforzado en realizarlo en una clave comunitaria. Para lograrlo trabaja estrechamente con los Encabezados de Barrio y las asambleas de cada uno de ellos para determinar en qué y cómo se gasta el recurso.

Con solo semanas de distancia del triunfo de Pichátaro, la comunidad de San Felipe de los Herreros inició su proceso judicial para lograr este mismo reconocimiento. A diferencia del caso de Pichátaro, el JDC de San Felipe se tramitó ante el TEEM y se resolvió en menos de tres meses. Poco después, bajo el contexto

de violencia que ya expliqué, hizo lo propio la comunidad de Arantepacua y en un tiempo similar al de San Felipe consiguió también el mismo reconocimiento.

A pesar de adquirir la misma situación jurídica que la de Pichátaro, el ejercicio del autogobierno y el respectivo ajuste en el gobierno indígena en los casos de San Felipe y Arantepacua fue significativamente diferente. Por ejemplo, producto del proceso de lucha por el autogobierno en San Felipe se crearon dos nuevas figuras de autoridad que se sumaron a las tradicionales. De tal manera, que a los Jefes de Tenencia y a la Representación de Bienes Comunales se sumó el Concejo Mayor y el Concejo Administrativo.

Como se puede advertir en este caso la comunidad no desapareció la figura del Jefe de Tenencia, en buena medida porque el ayuntamiento no lo controlaba. Además, se estimó que era muy importante que permaneciera para seguir cumpliendo funciones tanto de gobierno, como religiosas que históricamente ha desempeñado.

En el caso de San Felipe se le dio la responsabilidad de la administración del presupuesto al Concejo Administrativo que en su primera integración fue compuesto a su vez por algunos de los miembros del Concejo Mayor que había resultado electos previamente en los cuatro barrios que componen la comunidad. El Concejo Mayor además de llevar la lucha por el reconocimiento del autogobierno indígena, continuó en funciones una vez conseguido este objetivo de la lucha. Desde entonces desempeña la función de contralor, de órgano consultivo y de articulación con los barrios en relación al trabajo que desempeña el Concejo Administrativo. Los integrantes del Concejo Mayor sesionan dos veces a la semana y desempeñan su cargo de manera gratuita como un servicio a la comunidad a diferencia de los concejeros administrativos.

Por su parte los integrantes del Concejo Administrativo se dividen las carteras para atender las funciones del gobierno. En este caso tenemos que uno de los consejeros se desempeña como presidente, otro como tesorero, uno más está encargado de las obras, otro de justicia y seguridad, otro de educación y deporte, otro del medio ambiente, y finalmente uno más se encarga de las funciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). El Concejo Administrativo de San Felipe emplea además un par de decenas de trabajadores de la comunidad para completar las funciones que les toca cumplir.

Para el caso de Arantepacua, también se formó un Concejo Comunal Indígena. Sin embargo; en este caso implicó la desaparición de la figura del jefe de

tenencia y la integración de todas las autoridades en una sola. De tal suerte, que la Representación de Bienes comunales quedó integrada en el propio Concejo Comunal Indígena. En términos generales el funcionamiento de esta nueva y única autoridad de Arantepacua sigue una lógica parecida a la de las otras dos comunidades. Esto es, los integrantes del Concejo se dividen y encabezan carteras como las de bienes comunales, programas sociales, obras, el DIF, la tesorería, la justicia y la seguridad, entre otras. En la segunda administración se creó por acuerdo de asamblea general una Comisión de Honor y de Justicia que supervisa el trabajo del Consejo Comunal, con funciones parecidas a las de una contraloría local, y fue integrada por comuneros que brindan su trabajo de manera gratuita. Una cuestión que es importante señalar y que es transversal a todas las experiencias de autogobierno indígena en las comunidades purépechas, sea a nivel municipal o sub municipal, consiste en que en todos los casos quienes integran las autoridades encargadas de administrar el presupuesto tienen un sueldo muy bajo. Ocupar esta responsabilidad no es visto como un negocio, sino como un servicio al pueblo.

Otra cuestión que merece la pena ser resaltada es que en estos casos y el de Cherán la participación política de la mujer se ha incrementado. Hasta antes de estos procesos en varias de estas comunidades no habían resultado electas mujeres para desempeñarse como autoridades. A partir de los procesos de autogobierno, tanto por las leyes de paridad, como por las presiones internas de las mujeres se puede asegurar que vienen ganando terreno en el ámbito público. Lo anterior, no impide, para que en algunas comunidades y en algunas administraciones tengan mayor o menor protagonismo.

De igual manera es importante señalar que las comunidades que ejercen autogobierno en los dos niveles han desarrollado sus propios mecanismos de transparencia y fiscalización, con independencia de los exteriores, ya mediante la comparecencia en asamblea de barrio de los concejeros, o por revisión de una autoridad con competencia de contralor o en los informes periódicos en asambleas. Para los Concejos estos mecanismos suelen ser más exigentes y efectivos para el adecuado manejo de los recursos que se reciben, que los que tienen que enviar a la Auditoría Superior del Estado de la misma manera que los ayuntamientos.

Como ya hemos podido ver en todas estas experiencias hay similitudes, pero también diferencias. Una que vale la pena destacar para el caso de Arantepacua es la forma en se desempeña la función de la seguridad y la justicia a diferencia de Pichátaro y San Felipe. En contraste con estas últimas donde la cooperación

entre las policías estatales y las propias policías de las comunidades es posible y usual, en Arantepacua la seguridad y la justicia es un asunto exclusivamente comunal. Así los *Kuaris* o *Kurichas* se encargan por completo de la seguridad del pueblo y de impartir la función de justicia, mientras que se prohíbe la entrada de la policía estatal por los hechos del día 5 de abril de 2016.

Desde su reconocimiento judicial las actuaciones legales de los Consejos Comunales de Pichátaro, San Felipe de los Herreros y Arantepacua revisten las mismas consecuencias legales que las de un ayuntamiento, sólo que en una escala submunicipal. Tienen derechos y obligaciones análogas por la transferencia de estas funciones del ayuntamiento a la comunidad. Ahora comparten obligaciones que van desde ser sujetos de fiscalización por parte de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán, hasta ser considerados autoridades responsables ante eventuales juicios. Pero también atribuciones que van desde la definición y administración de su presupuesto asignado, hasta la personalidad para actuar legalmente. Es justamente por estas razones que hablo de la emergencia de un cuarto nivel de gobierno.³

Aunque en estas tres comunidades se han realizado ya relevos de los Concejos Comunales (en el caso de Pichátaro dos y en los casos de San Felipe de los Herreros y Arantepacua uno) de manera ordenada y pacífica su gestión no ha estado exenta de momentos de crisis. No obstante, estas no se comparan con los casos más recientes de reconocimiento judicial relativos a las comunidades de Nahuatzen, Sevina y Comachuen en donde la división y la violencia intracomunitaria ha sido la regla en el poco tiempo que tienen funcionando.

Palabras finales. Los desafíos del autogobierno indígena en Michoacán

Durante los últimos nueve años se han desarrollado experiencias de autogobierno indígena en Michoacán, pero sería un error pensar que han estado exentas de problemas, especialmente en los últimos dos años. Los desafíos que enfrentan

3 Vale la pena advertir que ya se ha usado la idea de un cuarto nivel de gobierno, aunque con sentidos y expresiones de gobiernos locales diferentes a los reconocidos en estos juicios donde explícitamente se reconoce el derecho al autogobierno indígena. Por ejemplo, Héctor Díaz Polanco (2003) refería a la región autónoma como un cuarto nivel de gobierno, mientras que Raúl Olmedo (1999) nos habla de un cuarto nivel de gobierno en la misma escala submunicipal a partir de la experiencia tlaxcalteca de gobierno municipal que data de la década de los ochenta del siglo pasado.

podemos dividirlos en dos, por sus características. El primero de ellos tiene una naturaleza más legal y evidencia el reverso de la esquizofrenia legal que posibilitó el reconocimiento del derecho al autogobierno, pero que al mismo tiempo lo condiciona y limita. El segundo se refiere a las conflictividades intracomunitarias que en algunos casos la lucha por el autogobierno ha generado en algunas comunidades.

Si bien los triunfos judiciales impulsados por el constitucionalismo comunitario transformador de las comunidades purépechas han permitido la concreción de sendas experiencias de autogobierno indígena a nivel municipal y como cuarto nivel de gobierno, también es cierto que no han sido suficientes para obligar a los poderes legislativos a realizar las armonizaciones legales que establezcan un nuevo marco para el autogobierno indígena, ni en sus dimensiones más básicas como en las leyes de la administración pública municipal para que los distintos Concejos funcionen en un régimen jurídico adecuado y acorde a sus realidades. Por ejemplo, es necesario una reforma en el artículo 115 de la constitucional federal, en la constitución local, en la ley orgánica municipal de Michoacán, en la ley de mecanismos de participación ciudadana de Michoacán, en el código electoral de Michoacán, en la ley de fiscalización superior y rendición de cuentas de Michoacán, entre otras tantas.

Por el contrario, y debido en buena medida al temor de los partidos políticos, los diputados han preferido hacer caso omiso de estos avances en el campo judicial y dejar la legislación tal como si estos no hubieran sucedido. De tal manera, que hasta la fecha los procesos de autogobierno en Michoacán tienen que lidiar con una legislación hostil de la administración pública municipal hecha para los ayuntamientos, que como es de imaginar dificulta en alto grado su operatividad comunal

Frente a esto las comunidades no se han quedado de brazos cruzados. Desde 2017 se iniciaron trabajos de coordinación entre las comunidades de Cherán, Pichátaro, San Felipe de los Herreros y Santa Fe de la Laguna para caminar juntas ante una eventual reforma al marco jurídico de la administración pública municipal. En 2019 se formalizó esta alianza en un frente por el autogobierno indígena con las comunidades de Pichátaro, San Felipe de los Herreros, Arantepacua y Santa Fe de la Laguna. Desde ahí se han emprendido acciones conjuntas para buscar las tan necesarias reformas, que desafortunadamente hasta el día de hoy no se han producido.

Otro desafío importante de los procesos de autogobierno en Michoacán son las divisiones y conflictos intracomunales que se han generado en algunas

comunidades de la región. Como era de esperarse, la influencia de las experiencias de Cherán y de Pichátaro no solo impactó en aquellas que tenían ya consensos comunitarios en torno a la demanda de la autonomía y autogobierno indígena. También influyeron en un conjunto muy diverso de actores y grupos de poder (líderes locales de partidos políticos, organizaciones sociales, etcétera) que sin las bases de las comunidades buscaron alcanzar el autogobierno. Esta situación ha desembocado en que las últimas movilizaciones naufraguen y deriven en conflictos internos en las comunidades, en los que el viejo esquema de dependencia del ayuntamiento no termina de morir, ni la reivindicación del autogobierno termina por imponerse.

Esta violencia y conflictividad interna ha derivado también en el fortalecimiento de un nuevo fenómeno que, si bien ya se había manifestado de alguna manera en los casos de Cherán, Pichátaro y Arantepacua, realmente tuvo un carácter marginal. Me refiero a la judicialización de los “usos y costumbres” y la conflictividad política interna de las comunidades, como en los casos de la comunidad de Sevina y la cabecera de Nahuatzen que han derivado en una cadena de juicios que parece no tener fin.

Uno de los saldos negativos de toda esta situación de las comunidades de Nahuatzen es que el tema del autogobierno indígena crecientemente es percibido como problemático y generador de violencia, por lo que en la actualidad algunas instancias estatales que abrieron el camino judicial para su realización, están planteando cerrar la puerta a estas demandas. El TEEM es la expresión más clara de esta intención. A finales de 2019 se declaró, por primera vez desde 2017, como incompetente para resolver estos asuntos relacionados al autogobierno indígena.

Como se puede advertir en este momento pos multicultural en Michoacán no tenemos uno, sino muchos paisajes del autogobierno indígena. Por eso es que en el título de este trabajo utilizamos el término en plural para intentar dar cuenta de esa diversidad de expresiones que conviven de manera intrincada en las comunidades purépechas. No obstante, esta aparente diversidad irreductible no es punto que pretendí subrayar en esta contribución. En todo caso lo que me interesa es destacar lo que resalta de estos paisajes, que a mi juicio son algunas de las experiencias construidas desde abajo, desde las comunidades purépechas mismas surgidas en este periodo pos multicultural que si bien disputan el Estado como las experiencias de gobierno indígena más antiguas, lo hacen con nuevos arreglos comunitarios, a través de otras retóricas, con otros instrumentos, en otros campos

y por lo tanto con otro potencial descolonizador. De entrada, tendría que reconocerse el carácter inédito de las puertas que han abierto en el campo judicial para que otros municipios y comunidades indígenas de Guerrero, Chiapas, Oaxaca, la Ciudad de México, Morelos, Puebla y Jalisco logren el reconocimiento y ejercicio del autogobierno en los últimos cinco años, a pesar de carecer de nuevas reformas indígenas o leyes secundarias sobre autonomía y autogobierno indígena. Por lo tanto, sus límites y sus alcances, aún están en disputa.

Bibliografía

- Anaya, A. (2006). *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés.
- Aragón, O. (2019). *El derecho en insurrección. Hacia una antropología jurídica militante desde la experiencia de Cherán, México*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. (2020). La emergencia del cuarto nivel de gobierno y la lucha por el autogobierno indígena en Michoacán, México. El caso Pichátaro. *Cahiers des Ameriques Latines* [En prensa].
- Burguete, A. (2018a). La autonomía indígena: la polisemia de un concepto. A modo de prólogo. En P. López y L. García (Coords.), *Movimientos indígenas y autonomías en América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad* (pp. 11-22). CLACSO.
- _____. (2018b). El gobierno indígena en Chiapas: una discusión contemporánea. En R. Orantes y A. Burguete (Coords.), *Justicia indígena, derecho de consulta, autonomía y resistencias* (pp. 273-305). UNAM.
- _____. (Coord.) (1999). *México: experiencias de autonomía indígena*. IWGIA.
- Castilleja, A. (2003). Purécherio, Juchá Echerio. El pueblo en el centro. En A. Barabas (Coord.), *Diálogos con el territorio. Simbolizaciones sobre el espacio en las culturas indígenas de México* (pp. 249-330). Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Cortés, J.C. (2012). *De repúblicas de indios a ayuntamientos: Pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Díaz Polanco, H. (2003). *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. Siglo XXI.
- _____. (2006). *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. Siglo XXI.
- Dietz, G. (1999). *La comunidad purhépecha es nuestra fuerza. Etnicidad, cultura y región en un movimiento indígena en Michoacán, México*. Ediciones Abya-Yala.
- Ferreira, G. (2015). The Michoacanazo: A Case-Study of Wrongdoing in the Mexican Federal Judiciary. *Mexican Law Review*, 28(1), 3-31. <http://dx.doi.org/10.1016/j.mexlaw.2015.12.001>
- Figueroa, S., & Ariza, A. (2015). Derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas en el ordenamiento jurídico colombiano. *Revista de Estudios Sociales*, 53, 65-76. <http://dx.doi.org/10.7440/res53.2015.05>.
- Gledhill, J. (2017). *La cara oculta de la inseguridad en México*. Paidós.
- Hale, C. (2004). El protagonismo indígena, las políticas estatales y el nuevo racismo de la época del “indio permitido”. En Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, *Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA* (pp. 51-66). Naciones Unidas.

- Hernández, A. (2004). La diferencia en debate. La política de identidades en tiempos del PAN. En A. Hernández, S. Paz y M.T. Sierra (Coords.), *El Estado y los pueblos indígenas en los tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad* (pp. 287-306). CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- López Bárcenas, F. (2019). La autonomía de los pueblos indígenas en México. *Revista de la Universidad de México*, 847, 117-122. <https://bit.ly/359KWY6>
- Maldonado, S. (2018). *La ilusión de la seguridad: política y violencia en la periferia michoacana*. El Colegio de Michoacán.
- Olmedo, R. (1999). *El poder comunitario en Tlaxcala. Las presidencias municipales auxiliares*. Comuna.
- Olmos, J.G. (2015). *Batallas de Michoacán. Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*. Proceso.
- Ríos, J. (2007). Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-200. *Latin American Politics and Society*, 49(1), 31-57. <https://bit.ly/3jekFx7>
- Sánchez, C. (2010). Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos. En M. González, A., Burguete y P. Ortiz (Coords.), *La autonomía a debate. Autogobierno y Estado plurinacional en América Latina* (pp. 259-288). FLACSO, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.
- Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (Coords.) (2011). *La judicialización de la política en América Latina*. CIESAS, Universidad Externado de Colombia.
- TEPJF (2014). *Sistemas normativos indígenas en las sentencias del TEPJF*. TEPJF.
- Turati, M. (2011). *Fuego cruzado. Las víctimas atrapadas en la guerra del narco*. Grijalbo.
- Ventura, M. (2010). *Volver a la comunidad. Derechos indígenas y procesos autonómicos en Michoacán*. El Colegio de Michoacán.
- West, R. (2013). *Geografía cultural de la moderna área tarasca*. El Colegio de Michoacán.
- Ziccardi, A., & Assad, C. (1988). *Política y gestión municipal en México*. UNAM.