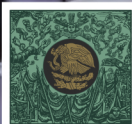


BOAVENTURA **DE SOUSA SANTOS**
SARA **ARAÚJO**
Y ORLANDO **ARAGÓN ANDRADE**

DESCOLONIZANDO EL CONSTITUCIONALISMO

MÁS ALLÁ DE PROMESAS FALSAS O IMPOSIBLES



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CONSEJO EDITORIAL
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

Akal / Inter Pares
Epistemologías del Sur

Akal / Epistemologías del Sur



akal

Diseño interior y cubierta: RAG

Motivo de cubierta:

Futuro de Ouro, de Mário Vitória

Traducción del inglés de Juanmari Madariaga (capítulos 1, 2, 3, 7, 8 y 14) y Ana Useros (capítulo 6), y del portugués de Álex Tarradellas (capítulo 5)

Descolonizando el constitucionalismo. Más allá de promesas falsas o imposibles / Boaventura de Sousa Santos, Sara Araújo y Felipe Orlando Aragón Andrade (coordinadores). – 1ª ed. -- Ciudad de México: Honorable Cámara de Diputados y Edicionesakal México, 2021.

432 p.; 16 x 23 cm.

ISBN (H. Cámara de Diputados): 978-607-8621-96-5

ISBN (Edicionesakal México): 978-607-8683-58-1

342 – Derecho constitucional y administrativo

Ensayo

1. Derecho constitucional y administrativo -- Derecho constitucional y derechos humanos -- Derecho autonómico o regional -- Constitución. 2. Política y gobierno – Ideologías políticas -- Constitución: Gobierno y Estado – Estructura y procesos políticos.

I. Santos, Boaventura de Sousa, coord. II. Araújo, Sara, coord. III. Aragón Andrade, Felipe Orlando

Dewey: 322.4 2021

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Este libro forma parte del proyecto “ALICE – Espejos extraños, lecciones imprevistas: definiendo para Europa una nueva manera de compartir las experiencias del mundo” (alice.ces.uc.pt.), coordinado por Boaventura de Sousa Santos en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra (Portugal). El proyecto recibe fondos del Consejo Europeo de Investigación a través del séptimo Programa Marco de la Unión Europea (FP/2007-2013)/ERC Grant Agreement n.º 269807.



alice



© de los autores, 2021

D.R. © 2021, Edicionesakal, S. A. de C. V.

Calle Tejamanil, manzana 13, lote 15,
colonia Pedregal de Santo Domingo, Sección VI
alcaldía Coyoacán, CP 04369,
Ciudad de México, México
Tel.: +(0155) 56 588 426
Fax: 5019 0448
www.akal.com.mx

ISBN: 978-607-8683-58-1

Impreso en México

D.R. © 2021, LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión 66,
Edificio C, Segundo piso de la Biblioteca Legislativa
col. El parque, alcaldía Venustiano Carranza,
C.P. 15969,
Ciudad de México
Tel. 50360000 ext. 51091 y 51092
www.diputados.gob.mx

ISBN: 978-607-8621-96-5

*Esta es una publicación de distribución gratuita y con fines de difusión cultural.
Queda prohibida su venta.*

Boaventura de Sousa Santos, Sara Araújo y
Orlando Aragón Andrade (eds.)

Descolonizando el constitucionalismo

Más allá de promesas falsas o imposibles



CAPÍTULO XIII

Transformando el constitucionalismo transformador. Lecciones desde la experiencia político-jurídica de Cherán, México¹

ORLANDO ARAGÓN ANDRADE

Introducción

La presente contribución busca enriquecer la discusión sobre el constitucionalismo transformador desde una de las experiencias más luminosas de lucha político-jurídica producida recientemente en México. A partir del movimiento de la comunidad purépecha de San Francisco Cherán,¹ y especialmente desde mi acompañamiento a esta lucha como abogado de la comunidad,² defiendiendo la existencia de otro tipo de constitucionalismo transformador, diferente al construido en las experiencias sudamericanas (especialmente la boliviana y ecuatoriana); uno que parte del conocimiento lego y que desde una comunidad indígena ha sido capaz de transformar el Estado mexicano desde sus propias bases para abrir nuevos caminos a la autonomía indígena en México.

¹ La comunidad de San Francisco Cherán se ubica en el corazón de una región de la provincia de Michoacán conocida como Meseta Purépecha. Es una de las comunidades más grandes de ese pueblo indígena en cuanto a extensión territorial (20 826 hectáreas), característica que le permite ser al mismo tiempo comunidad y cabecera municipal del municipio conocido sólo con el nombre de Cherán. El municipio de Cherán fue creado en 1861. Actualmente su población asciende, según el censo del 2010, a 18 141 habitantes, que se dividen principalmente entre las dos comunidades que componen el municipio: San Francisco Cherán, con 14 245 habitantes y Santa Cruz Tanaco, con 2 947.

² Los procesos judiciales aquí analizados fueron realizados en trabajo colaborativo con otros abogados del Colectivo Emancipaciones, al cual pertenezco.

Es importante advertir que el análisis de este trabajo es el resultado de mi doble inserción como académico militante y como abogado en los procesos legales y políticos aquí estudiados. Por tal motivo, las líneas que siguen se fundan en la tensión emanada del estudio, la participación, la aplicación, la observación y la reformulación de la propuesta teórico-política de la legalidad cosmopolita subalterna (Santos y Rodríguez Garavito, 2007) en la lucha político-jurídica de Cherán.

Dicho lo anterior, planteo a continuación la ruta que sigo para el desarrollo de mis argumentos. En primer lugar, analizo, a la luz del pluralismo jurídico y de las Epistemologías del Sur, qué elementos caracterizan a una Constitución. En un segundo momento, reviso algunos de los principales puntos que dotan de características emancipadoras al constitucionalismo transformador, para posteriormente problematizar, a partir de la experiencia de Cherán, si es posible la existencia de otro tipo de constitucionalismo transformador. En tercer lugar, expongo cuáles son las condiciones para que un constitucionalismo transformador de escala local, o desde abajo, pueda convertirse en transformador en la escala nacional. Finalmente, cierro esta contribución reflexionando en torno a las limitaciones y potencialidades del constitucionalismo transformador desde abajo que aquí planteo.

La Constitución de los pueblos sin Constitución. Una mirada al constitucionalismo desde las Epistemologías del Sur

El 15 de abril de 2011, la historia reciente de la comunidad purépecha de San Francisco Cherán, perteneciente al municipio de Cherán, en México, cambió radicalmente. Ese día los cheranenses se enfrentaron a los talamontes y a los integrantes del crimen organizado, que durante varios años los despojaron de sus bosques y los sometieron a una realidad dominada por la violencia y el miedo. Ese mismo día se inició el movimiento por “la seguridad, la paz, la justicia y la reconstitución del territorio”, que tuvo como principales motores la doble indignación para decir “¡basta!” a los partidos políticos que los dividieron y que se aliaron con el crimen organizado, y para rechazar el modelo y las instituciones de seguridad del Estado mexicano por su ineptitud y colusión con las bandas del crimen organizado. Frente a este doble agravio, los cheranenses, en plena insurrección popular, tomaron como acuerdo en sus asambleas: no más partidos políticos, ni policía del Estado; sí a un sistema de gobierno municipal basado en sus “usos y costumbres” y sí a una ronda comunitaria formada por los mismos cheranenses.

A partir de ese nuevo consenso político se ha desarrollado por más de cinco años uno de los procesos de lucha indígena en México más luminosos, el cual ha sido acompañado por una serie de victorias judiciales en los tribunales más importantes del Estado mexicano³ y por reformas de textos constitucionales y leyes secundarias. El impacto de este movimiento político en el campo jurídico ha sido tan significativo que condujo al reconocimiento legal del primer municipio indígena en México que elige a sus autoridades municipales, y a la conformación de éstas, mediante un sistema basado en los “usos y costumbres”.

¿Qué tiene que ver este nuevo pacto político de Cherán con la idea de la Constitución? A primera vista nada. Generalmente se concibe la Constitución como un cuerpo de normas jurídicas fundamentales que estructura y da forma a la organización política por excelencia de la modernidad: el Estado-nación. En este sentido, las constituciones pueden tener distintas características (por ejemplo, pueden tener un carácter escrito u oral, y diferentes órganos de defensa, etcétera), pero todas ellas se circunscriben a la figura del Estado-nación y se basan en un saber erudito como es el derecho estatal. Por esta razón, es fácil entender que aún en muchos espacios de estudios jurídicos se considere que sólo la unidad del Estado-nación puede llamar Constitución a su pacto político formalizado en un conjunto de normas jurídicas. No obstante, esta idea se ha debilitado desde hace algunos años debido a la emergencia de nuevas unidades políticas de carácter global. El proyecto de la realización de una Constitución para la Unión Europea fue quizá el ejemplo más elocuente de que este conjunto de normas jurídicas fundamentales podía cambiar para adaptarse a las escalas globales del capitalismo posmoderno.

Otro elemento fundamental de la comprensión moderna de la Constitución que se ha modificado dramáticamente en los últimos años es el de la soberanía popular. En efecto, esta idea anclada a la Constitución, y más particularmente al poder constituyente, se encuentra en entredicho por la hegemonía de distintas expresiones de legalidad global y por la presión, cada vez mayor, que los organismos financieros internacionales ejercen sobre los Estados nacionales (Santos, 2012; Negri, 2015). En consecuencia, se puede observar claramente que en la práctica la soberanía ya no la detenta

³ En especial el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano que resolvió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 2011, con número SUP-JDC 9167/2011, y el Juicio de Controversia Constitucional 32/2012 resuelto en 2014 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ambos precedentes judiciales son considerados de primer orden de relevancia para la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas en México.

la voluntad popular de los ciudadanos de un determinado Estado nacional, sino, principalmente, los centros hegemónicos del poder financiero del capitalismo.

No sólo mediante un análisis de la situación actual se puede advertir que la idea dominante de la Constitución no guarda correspondencia absoluta con la medida política de la modernidad; basta una somera revisión de la historia occidental para advertir a lo largo de los siglos importantes cambios en las formas de concebir las constituciones (Fioravanti, 2001). Si a estas consideraciones —puestas en clave de sociología de las ausencias⁴— se suma una crítica poscolonial, se puede advertir la invisibilización de constituciones en distintas escalas, tiempos y culturas, que, a pesar de articular sus propios derechos y derivar de pactos políticos, aparecen, bajo un pensamiento abismal⁵ de índole jurídico, como carentes de éstas por no revestir las formalidades de la tradición occidental hegemónica.

En consecuencia, una noción sobre la Constitución, o sobre las constituciones, pensada desde las Epistemologías del Sur tendría que tomar en consideración estas limitaciones de las formulaciones del pensamiento jurídico hegemónico. En esta tarea se ha avanzado bajo la idea del constitucionalismo transformador, a partir principalmente de las nuevas constituciones de Bolivia y Ecuador. Estas dos cartas magnas han traído una serie de innovaciones sustantivas, al grado de marcar una diferencia en la tradición eurocéntrica del constitucionalismo. Entre estas innovaciones se pueden contar su dimensión plurinacional, la creación de nuevos sujetos de derecho como la naturaleza, la representatividad popular del proceso constituyente, o la transgresión del multiculturalismo neoliberal por una apuesta intercultural, entre otras (Clavero, 2008; Gargarella, 2011; Santos, 2012).

⁴ Boaventura de Sousa Santos la ha definido como “la investigación que tiene como objetivo mostrar que lo que no existe es, de hecho, activamente producido como no existente, o sea, como una alternativa no creíble a lo que existe. Su objeto empírico es imposible desde el punto de vista de las ciencias sociales convencionales. Se trata de transformar objetos imposibles en objetos posibles, objetos ausentes en objetos presentes” (2010: 37).

⁵ Esta noción es entendida por la propuesta de las Epistemologías del Sur como “un sistema de distinciones visibles e invisibles, las invisibles constituyen el fundamento de las visibles. Las distinciones invisibles son establecidas a través de líneas radicales que dividen la realidad social en dos universos, el universo de ‘este lado de la línea’ y el universo del ‘otro lado de la línea’. La división es tal que ‘el otro lado de la línea’ desaparece como realidad, se convierte en no existente, y de hecho es producido como no existente. No existente significa no existir en ninguna forma relevante o comprensible de ser” (Santos, 2009: 160).

A pesar de estos incuestionables méritos de la idea del constitucionalismo transformador, me parece necesario preguntarse si son suficientes para una comprensión de las constituciones desde las Epistemologías del Sur. A final de cuentas, el constitucionalismo transformador, entendido de esta manera, mantiene varios elementos excluyentes de la modernidad occidental: es estado-céntrico, está construido alrededor de un saber jurídico profesional que excluye a la mayoría de los ciudadanos de su construcción y aplicación, conserva las características formales de la tradición occidental de una Constitución, etcétera. Una formulación sobre la Constitución desde las Epistemologías del Sur, considero, debe ir más allá. Debe repensar, al igual que en otros campos del conocimiento, más radicalmente el derecho y la Constitución.

Los planteamientos sobre el derecho de las teorías del pluralismo jurídico aportan una buena base para iniciar esta tarea. Como es conocido, en la década de los ochenta del siglo XX esta corriente de la antropología jurídica comenzó a cuestionar con mayor fuerza la idea naturalizada de que el derecho fuera un atributo exclusivo del Estado, más particularmente del Estado-nación. A partir de esta crítica al llamado *centralismo jurídico* (Griffiths, 1986), se comenzaron a estudiar, con trabajo empírico y con mayor interés, otros derechos practicados por diversos colectivos que no correspondían con el derecho estatal, que desde el sentido común hegemónico regulaba toda la vida social de un Estado-nación.

En el caso de América Latina, y más específicamente en México, el interés se centró en las formas de justicia practicadas en las comunidades indígenas por la propia historia de la región y del país. A pesar de las grandes aportaciones que estas investigaciones realizaron en el campo académico y político a los pueblos y comunidades indígenas, prosperaron con un problema fundamental en su interior que, desde mi perspectiva, se puede superar con la propuesta de las Epistemologías del Sur.

En efecto, a pesar de que las investigaciones en el campo de la antropología jurídica en México han mostrado la diversidad de derechos existentes dentro del Estado mexicano y su compleja y a veces paradójica interacción con el derecho estatal, han reproducido la misma debilidad epistemológica que acompaña a la mayoría de las investigaciones de pluralismo jurídico en el mundo a la hora de intentar delimitar claramente su objeto de estudio. De tal manera que, desde un marco pluralista, no se ha logrado definir el derecho como algo mucho más amplio y diverso que un fenómeno exclusivo del Estado (Tamanaha, 1993).

En el intento de superar este escollo se han producido importantes debates; el más célebre en la antropología jurídica es el del normativismo contra el

procesualismo (Sierra y Chenaut, 2002). Se han ideado también distintas estrategias para rodear este desafío que han permitido avanzar en el análisis de estos otros derechos, pero que también han dibujado sus limitaciones.

En el caso de la antropología jurídica mexicana, el énfasis se ha enfocado en el conflicto como unidad de análisis. Esta perspectiva, combinada con el procesualismo, se centra en cómo los actores movilizan el derecho en situaciones concretas y en distintos niveles de justicia. La limitación de esta perspectiva ya ha sido señalada y consiste en que es en exceso instrumentalista, y por extensión aparece como desconectada de referentes y principios que condicionan y limitan esas decisiones y prácticas (Martínez, 2007).

Así, aunque muchas de estas investigaciones hicieron importantes aportes al conocimiento de las justicias indígenas de México, también dejaron importantes deudas. Justamente en el análisis de la noción de derecho limitaron las justicias indígenas a prácticas estratégicas que movilizan según su conveniencia. Este planteamiento, si bien muestra la existencia de “otros derechos”, no ayuda a articularlos en principios básicos que los doten de coherencia.

Otros autores, por su parte, enfatizaron que las justicias indígenas tienen principios filosóficos y éticos generales que las articulan normativamente y les dan coherencia (López, 2014). A diferencia de la otra perspectiva sobre las justicias indígenas, estos enfoques suelen reivindicar principios que muchas veces parecen atemporales y esenciales, y que también pueden ser cuestionados por las prácticas cotidianas de los actores en las comunidades.⁶

Más allá de estos dos planteamientos, ¿será posible concebir que las justicias indígenas no se tratan únicamente de prácticas estratégicas que usan los actores a su conveniencia o que están regidas por principios normativos atemporales y esencializados? ¿Será posible, por tanto, considerar que las justicias indígenas pueden articularse sobre principios más contingentes y políticos? ¿Será posible afirmar, como ya lo ha sugerido Boaventura de Sousa Santos (2015), que las justicias indígenas tienen sus propias constituciones? Dejando de lado el interés que las luchas indígenas de México puedan tener en que a sus consensos y pactos políticos se les dé el calificativo de constituciones, me parece que para el análisis jurídico propuesto por las Epistemologías del Sur estas interrogantes tienen total pertinencia. Antes de ir al punto,

⁶ María Teresa Sierra (2011) comprendió desde hace varios años este dilema de la antropología jurídica y, retomando la propuesta teórica de Benda-Beckman, ha destacado la necesidad de combinar el análisis de las prácticas jurídicas con el estudio de las ideologías de los órdenes jurídicos para dar cuenta de manera más completa de la interlegalidad presentada en las regiones indígenas.

vale la pena aclarar que no intento negar las dos dimensiones ya problematizadas en la literatura sobre las justicias indígenas, ni desechar la necesidad de trabajar con estos dos niveles para la comprensión de las justicias indígenas, sino advertir que, así como pueden expresarse en prácticas estratégicas o en principios normativos generales, existe un nivel intermedio que rearticula y jerarquiza los principios normativos generales en determinadas coyunturas históricas de acuerdo a los pactos y consensos políticos tomados en las comunidades. Estos pactos políticos dependen claramente de los desafíos que afrontan, y, en consecuencia, ordenan y jerarquizan, a su vez, las prácticas jurídicas.⁷

Por tal motivo, mi respuesta a la interrogante de si se puede considerar que las justicias indígenas cuentan con constituciones es afirmativa. Esto a partir de tomar en cuenta tres elementos de las constituciones que están presentes en casi todas las etapas de su historia: (i) constituye el pacto político más importante de una colectividad, (ii) construye instituciones consecuentes con ese pacto político y (iii) cuenta con mecanismos jurídicos y políticos para defender ese pacto.

Ya adelanté los elementos fundamentales del pacto político que tomó la comunidad de San Francisco Cherán en 2011. Comenté que éste se estructuró en dos pilares: un gobierno municipal por “usos y costumbres” y un sistema de seguridad basado en su ronda comunitaria. Las preguntas que seguirían son: ¿ha construido instituciones que desarrollen y fortalezcan ese pacto?, y ¿cuenta con mecanismos para proteger ese pacto? Desde mi experiencia de trabajo con la comunidad puedo responder nuevamente de manera afirmativa.

Durante los meses que duró la insurrección del pueblo, en 2011, hasta la instalación del nuevo gobierno municipal por “usos y costumbres”, el 5 de febrero de 2012, los purépechas de Cherán trabajaron, a partir de los cuatro barrios que componen su comunidad, en un nuevo modelo político basado en sus viejas formas organizativas. De esta manera, se conformaron una serie

⁷ En el caso de Cherán, por ejemplo, la literatura sobre la historia del siglo XX de la comunidad muestra un pacto político muy distinto al tomado en 2011. En los trabajos académicos previos a esta etapa, los antropólogos e historiadores habían concebido a Cherán como una comunidad donde la fuerza de los caciques, los partidos políticos, las disputas faccionales y el culto a la figura de Lázaro Cárdenas del Río eran la realidad imperante (Castile, 1974; Beals, 1992; Calderón, 2004). A pesar de esto, no se puede considerar que los principios normativos generales de las justicias indígenas en Cherán fueran necesariamente otros a los vigentes hoy, pero lo que sí se puede decir es que con el movimiento de 2011 se recalibraron y adaptaron a un nuevo pacto político.

de comisiones que tuvieron como encargo atender las necesidades que la comunidad requirió ante la ausencia del gobierno municipal, el cual fue prácticamente disuelto a días del inicio del movimiento. Así se llegaron a establecer 16 comisiones, entre las que destacaron la general, la de honor y justicia, la de educación, la de los bosques, la de prensa y propaganda, y la de alimentos. 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 integrantes de cada uno de los barrios. Además, el trabajo realizado por los integrantes de estas comisiones fue considerado como parte de un servicio a la comunidad y, por ende, no remunerado económicamente.

Bajo una lógica muy similar, el 5 de febrero de 2012, ya bajo un gobierno reconocido judicialmente, se encargó la representación del municipio a una serie de consejos, encabezados por el Concejo Mayor de Gobierno Comunal (CMGC), que fueron nombrados equitativamente al interior de las fogatas (la célula de organización de esta estructura) de cada uno de los cuatro barrios de Cherán. Por ejemplo, el CMGC, que suplió la figura del presidente municipal, está integrado por 12 personas. Cada barrio eligió en su asamblea, sin la mediación de un partido político, sin presentar la credencial de elector, en voto público y sin proselitismo, a sus tres representantes que ocuparían el cargo los próximos tres años.

Durante el periodo de la insurrección, en 2011, la comunidad recuperó la vieja figura de la ronda comunitaria e inventó una nueva expresión de justicia, sin precedente alguno en otra comunidad purépecha, que fue conocida como la Comisión de Honor y de Justicia. Mediante la articulación de estas dos instituciones logró construir un sistema de seguridad comunitaria donde la ronda se encarga de las funciones del orden y seguridad de la comunidad, y la Comisión de Honor y de Justicia, de la labor judicial del municipio. Ambas instituciones, al igual que todos los consejos de la nueva estructura municipal de Cherán, están subordinadas a las asambleas de los barrios y a la asamblea general, que desde 2011 y hasta la fecha son la autoridad máxima del municipio.

Justamente a las asambleas de barrio les corresponde la función principal de defender o alterar el pacto político al que Cherán llegó en 2011. En 2014, por ejemplo, integrantes de los partidos políticos intentaron promover una consulta para regresar al sistema de elección de partidos políticos y de ayuntamiento municipal. Dicha propuesta fue sometida a consideración de las asambleas de barrio y fue rechazada, ratificando de esa forma el pacto de 2011 de regirse por “usos y costumbres”. No obstante, sólo unos meses después, las asambleas de barrio determinaron que la composición original de

los consejos que integran la estructura de gobierno municipal de Cherán debía modificarse, para dar mayor peso a dos sectores de la población que fueron determinantes durante la insurrección en 2011. De esta forma, a los consejos existentes se le sumaron, desde 2015, el Consejo de las Mujeres y el Consejo de los Jóvenes.

En 2016, el gobierno de la provincia de Michoacán, a la que pertenece Cherán, inició una ofensiva para recuperar el control de las policías de todos los municipios. Ante esta situación, el gobierno de la provincia inició una campaña de presión en la que logró vencer la resistencia de municipios y algunas comunidades que durante varios años habían intentado generar esquemas alternativos de seguridad. Cuando intentó hacer lo mismo con el municipio de Cherán, las asambleas de los cuatro barrios deliberaron al respecto y ratificaron el modelo de seguridad comunitaria iniciado en 2011. Por tal motivo, el municipio de Cherán no entró al esquema denominado como “mando único policiaco” y el gobierno provincial no tuvo más remedio que aceptar la decisión de las asambleas.

A partir del caso de Cherán se puede advertir que no sólo para comprender el derecho deben considerarse las distintas escalas (local, nacional, global) en que se presenta, sino que también el análisis de las constituciones requiere de este enfoque multiescalar.

¿Qué hace transformador al constitucionalismo transformador? Plurinacionalidad, libre determinación y descolonización

Aun si se admite la idea que aquí sostengo de considerar que la lucha de Cherán ha logrado conformar una Constitución alrededor de la cual se articulan sus prácticas legales e instituciones políticas, no significa necesariamente que ésta tenga un carácter transformador. Por este motivo, conviene recordar el sentido de lo transformador en el género del constitucionalismo que se está analizado.

Como se ha argumentado, la principal potencia del constitucionalismo transformador, emanado de la experiencia boliviana y ecuatoriana, proviene del carácter de las demandas de las luchas indígenas que, por su precedencia histórica y su autonomía cultural, son capaces de cuestionar desde la raíz al Estado moderno y colonial dominante en América Latina (Santos, 2012). En consecuencia, el reconocimiento de la justicia indígena que da sentido a este tipo de constitucionalismo

[n]o se trata del reconocimiento de la diversidad cultural del país o de un expediente para que las comunidades locales y remotas resuelvan pequeños conflictos en su interior, garantizando la paz social que el Estado en ningún caso podría garantizar por falta de recursos materiales y humanos. Se trata, por el contrario, de concebir la justicia indígena como parte importante de un proyecto político de vocación descolonizadora y anticapitalista, una segunda independencia que finalmente rompa con los vínculos eurocéntricos que han condicionado los procesos de desarrollo en los últimos doscientos años (Santos, 2012: 15).

¿La Constitución de Cherán contiene esta potencia del constitucionalismo transformador? Mi respuesta es afirmativa, al menos en un sentido importante. A partir de la reivindicación del derecho a la libre determinación, justamente sustentada en un carácter anterior al Estado mexicano, y a una autonomía sostenida, Cherán ha logrado abrir una grieta en la base del Estado mexicano, el municipio, que supera claramente el orden del multiculturalismo neoliberal.

La experiencia de Cherán, al igual que el constitucionalismo transformador en su formulación boliviana y ecuatoriana, supone un reconocimiento y planteamiento robusto de pluralismo jurídico y político. No se está ante el modelo oaxaqueño de “usos y costumbres”, que, en el mejor de los casos, es procedimental en la forma de elección de las autoridades municipales,⁸ sino que la experiencia de Cherán significa una transformación en la estructura y en las relaciones del gobierno municipal con reglas, mecanismos, prácticas y lógicas diferentes basadas en sus “usos y costumbres.” Esta misma diferencia se ha abierto con el resto de los niveles de gobierno del Estado mexicano.

Se puede argumentar, sin embargo, que la Constitución de Cherán adolece de la dimensión de la plurinacionalidad del constitucionalismo transformador en sus versiones boliviana y ecuatoriana, y que, por consecuencia, carece del potencial que este elemento otorga. No obstante, considero que la reivindicación amplia del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas esgrimida en la lucha político-jurídica de Cherán ha funcionado como un equivalente a la demanda de la plurinacionalidad, a tal grado que pueblos y comunidades indígenas de otras regiones de México han

⁸ Los dos textos más importantes sobre las elecciones por “usos y costumbres” en los municipios de Oaxaca (Anaya, 2006; Recondo, 2007) advierten que, en términos generales, este reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas se tradujo en la continuación del viejo régimen autoritario priista en aquella provincia.

seguido sus pasos, como los dos municipios interétnicos de San Luis Acatlán y de Ayutla de los Libres, pertenecientes a la provincia de Guerrero, o los cuatro nuevos municipios indígenas de Xoxocotla, Hueyapan, Coatetelco y Tetelcingo, de la provincia de Morelos.

Además de estos elementos compartidos, considero muy importante advertir que la lucha político-jurídica de Cherán coincide con la máxima señalada por Boaventura de Sousa Santos sobre el carácter emancipador del derecho estatal. Pues, como lo advierte Santos, el derecho —y quizá valga decir que también una Constitución— no es en sí mismo emancipador o no; lo es el grupo social o el movimiento que lo impulsa, promueve y defiende (Santos, 2003).

En este punto, la movilización legal en defensa del pacto político de Cherán, y, por extensión, de su Constitución, es otro elemento que me parece le dota de un carácter emancipador. La lucha de Cherán en el campo judicial y político se realizó para salvaguardar el pacto político social al que se llegó con el inicio del movimiento de 2011, pero éste fue producto de un contexto más amplio. El movimiento de Cherán no fue causado sólo por factores locales o que afectaran exclusivamente a una comunidad indígena o una serie de éstas; se produjo en un contexto de problemas generalizados para los indígenas de otras regiones de México y para la población mestiza en general. El despojo de los recursos naturales, la violencia, los estados de excepción, la colusión de la clase gobernante con las bandas del crimen organizado y la crisis de las instituciones electorales fueron parte del contexto nacional en el que emergió la lucha de Cherán (Aragón, 2016) lo que en buena medida explica la simpatía y solidaridad de amplios sectores de la sociedad mexicana con el movimiento.

Tomando en consideración este contexto, las batallas legales y políticas emprendidas por Cherán desde 2011 se encuentran enmarcadas del lado de una serie esfuerzos de diferentes colectivos y sectores sociales que buscan generar transformaciones en las condiciones de injusticia y opresión que actualmente padece la sociedad mexicana en general. De hecho, en estas luchas se articularon de forma solidaria cheranenses con organizaciones indígenas, colectivos artísticos, medios de información, sindicatos y académicos comprometidos, entre otros tantos (Aragón, 2013, 2015). Por esta razón, una lectura de las luchas y las aportaciones que ha hecho Cherán, desde la movilización contrahegemónica del derecho, supera la ecuación étnica y se inscribe como parte de los esfuerzos generales que apelan a la construcción de una sociedad más justa.

Un último punto que quiero plantear en este apartado tiene que ver con las dos fortalezas mayores que tiene esta Constitución de Cherán y que contrasta directamente con las experiencias sudamericanas. Me refiero, por una

parte, al carácter dinámico que mantiene el poder constituyente y, por otra, al lugar para producir prácticas y principios políticos y legales diferentes a los del derecho estatal.

Como es bien conocido, las constituciones de la primera década del siglo XXI de Bolivia y Ecuador fueron producto de importantes movilizaciones sociales que lograron conquistar el poder en los dos Estados después de varios años de lucha. La consecuencia más relevante de esos triunfos de las fuerzas progresistas fue justamente la formulación de nuevas constituciones que trataron de condensar sus aspiraciones y demandas en nuevos pactos políticos formalizados a través de constituciones.

Esta sucesión de hechos dotó de una relevancia y novedad poco vista a estas dos nuevas constituciones. Sin embargo, los primeros resultados de este proceso no han sido tan favorables como se esperaban. Tanto en Bolivia como en Ecuador se ha profundizado una ruptura entre los gobiernos y varios de los movimientos sociales que los llevaron al poder. Esta situación ha ocasionado que las viejas inercias vuelvan, y los nuevos procesos que parecían abrir las nuevas constituciones, se entrapen. A final de cuentas, habría que recordar que las constituciones de Bolivia y Ecuador no suponían un punto de culminación donde por arte de magia, con la sola promulgación de las constituciones, las realidades sociales se modificarían, sino un punto de partida que abría nuevas posibilidades de transformación (Santos, 2012).

Este inesperado rumbo que han tomado las relaciones entre los gobiernos de ambos países y varios de los movimientos sociales que los llevaron al poder, y que de alguna manera lograron inscribir sus aspiraciones en la Constitución, puede ser interpretado en términos teóricos sobre la siempre compleja relación del poder constituyente (de carácter transformador y hasta revolucionario) con el poder instituido (de índole generalmente conservadora). En las experiencias sudamericanas a las que me vengo refiriendo, el poder constituyente que trajo esa energía renovadora y transformadora parece haberse cristalizado frente a un poder instituido que, por distintas razones, contiene las conquistas obtenidas en el texto constitucional.

Contrario a esta lógica, di algunos ejemplos de cómo la Constitución de Cherán presenta una dinámica muy diferente donde el poder constituyente, permanentemente depositado en las asambleas, cuenta con la suficiente potencia para modificar el proyecto político o para frenar a sus representantes cuando consideren que se están desviando en su función o actuación.

Por otra parte, las experiencias sudamericanas del constitucionalismo transformador se han construido en un espacio (la Asamblea Constituyente) preformado por una lógica y regido por principios del derecho estatal y no de

las comunidades. Esta situación ha ocasionado que esta zona de contacto favorezca un equilibrio eurocéntrico y colonial.

La Constitución de Cherán, en cambio, mantiene un espacio propio, no por esto ajeno a la legalidad estatal, que le permite desde ahí y con su propia lógica reproducir y reinventar prácticas y principios políticos y jurídicos que después son movilizados en coyunturas de lucha para hibridarse en otros espacios judiciales, legislativos y políticos con derecho estatal e internacional.

Esta lógica de articulación pareciera construir zonas de contacto más ventajosas para la Constitución de Cherán, donde no se encapsula o cristaliza su potencial desestabilizador y donde, por el contrario, va creando fracturas y contradicciones en la legalidad y constitucionalismo hegemónico en México.

¿Puede una Constitución de escala local desafiar el modelo hegemónico del Estado-nación en México? La ecología de saberes como instrumento transescala

Aun cuando se admita que Cherán estableció una Constitución a partir del movimiento de 2011 y que ésta pueda tener contenidos equivalentes a los del constitucionalismo transformador, podría argumentarse, como suele ocurrir desde la racionalidad indolente (Santos, 2002), que por su carácter local simplemente resulta irrelevante frente al orden constitucional y político hegemónico en México.

Lo primero que quisiera decir, para comenzar mi argumento, es que, en mi experiencia, una precondition para que eventualmente una Constitución como la de Cherán pueda trascender lo local es un estado de necesidad apremiante que no puede ser resuelto por la legalidad y la política hegemónica. Esta condición vale para la lucha jurídico-política de Cherán, pero también para las múltiples comunidades, colectivos, organizaciones, movimientos sociales de México y del mundo que se le han acercado para aprender de Cherán.

Justamente ante una institucionalidad corrompida y ante la inseguridad fue necesario para los cheranenses buscar nuevas formas, instrumentos y aliados para conseguir restablecer el gobierno legítimo y la seguridad perdida. Cherán caminó sobre dos piernas, primero recurrió a su pasado y lo adaptó a las necesidades de su presente mediante el pacto político-jurídico del que ya hablé, pero también recurrió al uso contrahegemónico del derecho estatal, mediante una alianza con los abogados mestizos del Colectivo Emancipaciones, para dar holgura al movimiento y después para afianzar legalmente el nuevo consenso político establecido a partir de 2011.

Así, en septiembre de 2011, durante el periodo de insurrección, Cherán acudió a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), máximo tribunal del Estado mexicano en materia de derechos políticos, para pedir que le fuera reconocido su derecho a elegir autoridades municipales por un procedimiento basado en “usos y costumbres” y no mediante partidos políticos. Además, solicitó que se le permitiera reconfigurar la estructura de la autoridad municipal fuera del canon del ayuntamiento heredado de la época colonial en todo México, para conformarla de acuerdo a su lógica organizativa y con las autoridades colectivas brevemente descritas en el primer apartado de esta contribución (Aragón, 2013).

Después de ganar ese litigio, y ante la aprobación de una reforma del artículo 3.º de la Constitución de la provincia de Michoacán, Cherán se vio nuevamente en la necesidad de acudir a los tribunales. Dicha adecuación, aunque mejoraba el reconocimiento jurídico de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán, omitía el derecho relacionado al gobierno municipal por “usos y costumbres” que unas semanas atrás había conseguido Cherán en el TEPJF. La lógica política de esa reforma constitucional justamente era la de contener mediante un reconocimiento legal aparentemente bueno, pero claramente enmarcado dentro de los contornos del multiculturalismo neoliberal, el potencial transformador que había conseguido Cherán en relación a toda la estructura del Estado mexicano mediante el fallo obtenido en el TEPJF.

De esta manera, fue necesario realizar un segundo litigio, resuelto en esta ocasión en 2014 por el máximo tribunal constitucional del Estado mexicano, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los objetivos de este nuevo juicio fueron múltiples. Primero se buscó tener una carta política fuerte mediante la cual se pudiera mantener una relación con mayor visibilidad y de menos desventaja con un nuevo gobierno provincial abiertamente hostil con el proceso de Cherán. En segundo lugar, y al mismo tiempo de la ventaja política, se buscó dar certeza legal al pacto político iniciado en 2011 y, por otro lado, incrementar el reconocimiento obtenido en la sentencia del TEPJF y, por extensión, su potencial transformador. Este segundo litigio fue resuelto a favor del municipio purépecha de Cherán y consiguió marcar el primer precedente en México, y quizá en América Latina, en donde se anuló una reforma constitucional por violar el derecho a la consulta previa, libre e informada de una comunidad indígena.

Más allá de la interposición de los juicios ante los dos máximos tribunales del Estado mexicano, y de los precedentes judiciales que han sido fundamentales para otros pueblos y comunidades indígenas, lo que es importante con-

signar de este recuento es que todo fue posible gracias a una ecología de saberes⁹ jurídicos en la que la Constitución de Cherán y sus prácticas de justicia indígena desempeñaron un papel central para que hoy Cherán sea reconocido, por primera vez en la historia del Estado mexicano, como un municipio indígena, y que otros tantos municipios y comunidades indígenas estén siguiendo sus pasos hacia la libre determinación.¹⁰

En otros lugares me he ocupado de explicar detenidamente la estrategia legal utilizada en estos dos juicios, que son considerados como paradigmáticos en la historia judicial de México, así como en destacar que la formulación de ambos se realizó sobre la hibridación progresista de las prácticas de justicia indígena con el conocimiento jurídico profesional o técnico del derecho estatal y del derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas (Aragón, 2013, 2015).

En el primero de los juicios, la ecología de saberes jurídicos, por ejemplo, fue necesaria para explicar al TEPJF la existencia de un municipio que se regulaba en la práctica por sus “usos y costumbres”, pero que, por los derechos reconocidos en la Constitución política de México, y principalmente en los tratados internacionales, tenía el derecho, además de que el Estado le permitiera elegir a sus autoridades municipales de una forma diferenciada a los principios de representación política fundados en partidos políticos, a que reconociera legalmente una estructura de gobierno de acuerdo también a sus “usos y costumbres”.

⁹ Para Boaventura de Sousa Santos, “la ecología de saberes está basada en la idea pragmática de que es necesario revalorizar las intervenciones concretas en la sociedad y en la naturaleza que los diferentes conocimientos pueden ofrecer. Ésta se centra en las relaciones entre conocimientos y en las jerarquías que son generadas entre ellos, desde el punto de vista en que las prácticas concretas no serían posibles sin tales jerarquías. Sin embargo, más que suscribirse a una jerarquía única, universal y abstracta entre conocimientos, la ecología de saberes favorece jerarquías dependientes del contexto, a la luz de los resultados concretos pretendidos o alcanzados por diferentes prácticas de conocimiento” (2009: 189).

¹⁰ En el segundo apartado de este trabajo mencioné el caso de dos municipios de Guerrero y cuatro de Morelos que han intentado seguir los pasos de Cherán. Sin embargo, sería un error pensar que son los únicos; de hecho, el caso de Cherán ha representado un parteaguas en el TEPJF, que, desde entonces, ha venido produciendo una rica jurisprudencia en materia de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Los casos que han generado esta nueva jurisprudencia se extienden prácticamente por todo el territorio del Estado mexicano y van desde el reconocimiento de autoridades tradicionales de las comunidades indígenas no previstas en las leyes del Estado hasta el reconocimiento del ejercicio de la autonomía de las comunidades para ejercer y disponer de los recursos que del presupuesto público les corresponden.

En el juicio llevado ante la SCJN fue necesaria esta combinación progresista de las escalas del derecho para argumentar que el Congreso del Estado de Michoacán no había consultado la reforma constitucional impugnada de acuerdo a los “usos y costumbres” de Cherán (mediante su nueva institucionalidad) y que, en consecuencia, había violado sus derechos humanos garantizados tanto en la Constitución mexicana como en los tratados internacionales.

Además de estos dos planteamientos generales, considero pertinente llamar la atención sobre el hecho de que en estos dos procesos legales se formaron distintas zonas de contacto, dependiendo de su desarrollo, que permitieron equilibrios y balances diferentes en la ecología de saberes jurídicos. Mientras que en ambos casos el momento de la formulación de la demanda y de la resolución del litigio fue dominado por el conocimiento técnico del derecho estatal, en la ejecución de la sentencia (muy claramente en el juicio de 2011) fue definitorio el conocimiento de la justicia indígena para que toda la lucha judicial concluyera lo más favorable posible a lo establecido en la Constitución de 2011 de Cherán.

La primera situación no requiere mayor explicación, puesto que el acudir a un tribunal del Estado implica aceptar y asumir de antemano la lógica formal que lo gobierna y, por lo tanto, sus reglas. En cambio, en la situación de ejecución de la sentencia, particularmente del juicio de 2011, se abrió una etapa relativamente larga en la que se ordenó hacer una consulta a la población de Cherán para saber si, en efecto, la mayoría estaba de acuerdo con el cambio de régimen político. La interpretación que la comunidad dio en la mesa de la ejecución de la sentencia frente a otras autoridades estatales que estuvieron obligadas a llevar este proceso fue, ante la falta de reglamentación de este derecho a nivel federal y provincial, los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Saramaka vs. Surinam*), en los cuales se disponía que la consulta debía hacerse conforme a los “usos y costumbres” de la comunidad. Una vez posicionado este punto con las autoridades involucradas en la ejecución de la sentencia, fue de suma importancia el conocimiento de los cheranenses sobre su justicia indígena para escoger estratégicamente las prácticas que aseguraran una ejecución rápida y segura para la lucha política que se había emprendido, y que a final de cuentas buscaba proteger el pacto político establecido meses atrás.

De tal manera que, en lugar de realizar una consulta como en el sistema electoral de partidos políticos: con urnas, voto secreto, credenciales de elector, etcétera, se optó por prácticas de justicia indígena y organización política acordes al pacto de 2011, es decir, por una consulta efectuada en asambleas de cada uno de los cuatro barrios, con voto público y a mano alzada, con mecanismos de iden-

tificación tradicionales como el pase de lista y el reconocimiento de los vecinos, el nombramiento de una mesa de debates para las asambleas, etcétera.¹¹

Un último ejemplo que me gustaría exponer para mostrar cómo la Constitución de Cherán es capaz de desafiar el orden jurídico y político dominante del Estado colonial en México, es la iniciativa de reforma al artículo 115 de la Constitución de México que presentó el CMGC, en abril de 2016, ante el Senado de la República.

Esta labor consistió en una iniciativa legislativa trabajada en varias asambleas por los cheranenses, sus autoridades y sus abogados. La propuesta respondió a la inactividad de los legisladores de la provincia de Michoacán y del propio Estado mexicano para armonizar la Constitución a lo dispuesto por los dos máximos tribunales constitucionales en relación a las victorias judiciales de Cherán. Esta iniciativa se construyó conforme al pacto político tomado por la comunidad en 2011, al conocimiento técnico del derecho estatal y de los derechos humanos de los pueblos indígenas, con el objetivo de establecer en la Constitución del Estado mexicano la existencia de los municipios indígenas, así como sus atribuciones y obligaciones.

Sólo en el día de su presentación, cinco de los seis senadores de Michoacán, de todos los partidos políticos, hicieron suya la iniciativa y se les sumaron otros seis senadores de Oaxaca, Guerrero y Chiapas. No puede dejar de llamar la atención que Cherán sea la primera comunidad en presentar una iniciativa de reforma constitucional ante el Senado y que en un solo día, el último de los trabajos legislativos, haya conseguido el apoyo del 10% del Senado de los tres principales partidos políticos de México.

Los límites y el potencial del constitucionalismo transformador desde abajo

En relación al constitucionalismo transformador basado en las experiencias sudamericanas, la versión que puede denominarse “desde abajo”, que he intentado fundamentar en este artículo a partir de la lucha político-jurídica de Cherán, presenta claros límites. El más obvio es, que, mientras que el primero se ha convertido en el referente general de interpretación del derecho de los Estados de Ecuador y Bolivia, con todo y su vaciamiento y desconsti-

¹¹ Es claro que varias de estas formas no son indígenas en un sentido esencial, pero de diferentes experiencias y procesos históricos las comunidades indígenas las han adoptado y modificado para hacerlas compatibles con sus formas de organización.

tucionalización, el contexto general en el que se mueve la segunda es mucho más colonial y capitalista. Esto hace que la lucha que se puede dar desde el constitucionalismo transformador desde abajo sea sólo subversiva, es decir, que esté destinada a incrementar las grietas y contradicciones en la Constitución del Estado mexicano y en el derecho hegemónico con el fin de que los pueblos y comunidades indígenas puedan apoyarse en ellas en sus luchas por la autonomía.

Otra limitación evidente es la ausencia en la experiencia de Cherán de un planteamiento robusto de alternativa al desarrollo como sí lo presenta el constitucionalismo transformador de Ecuador y Bolivia. Aunque en Cherán hay iniciativas de una gestión comunitaria de desarrollo, aún no se ha logrado consolidar una propuesta lo suficientemente sólida que pueda anteponerse al modelo neoliberal de desarrollo.

Pero, así como este constitucionalismo transformador desde abajo tiene límites, tiene también potencialidades. La primera es el reverso de una limitación. Este tipo de constitucionalismo transformador desde abajo demuestra que no se requiere tener un contexto constitucional ideal en la escala nacional para que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a la libre determinación y, con el tiempo, transformar las viejas estructuras de los Estados-nación coloniales.

En segundo lugar, este constitucionalismo transformador, a diferencia del sudamericano, es impulsado desde abajo por un movimiento social vivo que, al tiempo que lucha, construye, mediante el poder constituyente depositado permanentemente en sus asambleas, un proyecto político anticolonial y transformador frente al sistema constitucional y político hegemónico en México.

En tercer lugar, el constitucionalismo transformador pensado desde la experiencia de Cherán se mueve en zonas de contacto donde los equilibrios entre el conocimiento del derecho estatal y el derecho internacional frente a la justicia indígena son menos desventajosos. Como mostré, los distintos momentos de los procesos de lucha político-jurídica referidos permitieron balances y equilibrios distintos en los que en muchos casos el papel protagónico en la ecología de saberes jurídicos era precisamente el de las justicias indígenas.

Finalmente, este constitucionalismo transformador desde abajo que he presentado constituye un verdadero laboratorio de utopías en el campo del derecho. A partir de ese trabajo real, cotidiano, concreto y práctico —que por más de cinco años se ha venido realizando entre cheranenses, abogados mestizos, académicos comprometidos, organizaciones de derechos humanos y todos los actores indígenas o no que han aportado (más o menos) a

este proceso y a la construcción de este derecho híbrido—, afirmo la posibilidad de construir el nuevo México que necesitamos a partir de la interculturalidad y de la solidaridad entre diversas luchas y conocimientos progresistas.

Referencias bibliográficas

- ANAYA MUÑOZ, Alejandro (2006), *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.
- ARAGÓN ANDRADE, Orlando (2013), “El derecho en insurrección. El uso contra-hegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán”, *Revista de Estudos & Pesquisas sobre as Américas* 7, 2, pp. 37-69. Disponible en: [<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/20220>].
- (2015), “El derecho después de la insurrección. Cherán y el uso contra-hegemónico del derecho en la Suprema Corte de Justicia de México”, *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies* 7, 2, pp. 71-87. Disponible en: [<http://opo.iisj.net/index.php/sortuz/article/view/702>].
- (2016), “Otra democracia es posible. Aprendizajes para una democracia radical en México desde la experiencia política de Cherán”, conferencia presentada en la Universidad de California, en Berkeley, el 4 de noviembre de 2015, en el ciclo *Mexico at the crossroads*.
- BEALS, Ralph Larson (1992), *Cherán: un pueblo de la sierra*, Zamora (Michoacán), El Colegio de Michoacán.
- CALDERÓN MÓLGORA, Marco Antonio (2004), *Historia, procesos políticos y cardenismos*, Zamora (Michoacán), El Colegio de Michoacán.
- CASTILE, George Pierre (1974), *Cherán: la adaptación de una comunidad tradicional*, México, Instituto Nacional Indigenista.
- CLAVERO, Bartolomé (2008), *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, México, Siglo XXI.
- FIORAVANTI, Maurizio (2001), *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*, Madrid, Trotta.
- GARGARELLA, Roberto (2011), “Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina”, en César Rodríguez Garavito (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 87-108.
- GRIFFITHS, John (1986), “What is legal pluralism?”, *The Journal of Legal Pluralism* 18, 24, pp. 1-55. Doi: [<https://doi.org/10.1080/07329113.1986.10756387>].

- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco (2014), “Normas y principios jurídicos entre los ñuú savi”, *Diarios de campo* 4-5, pp. 42-47. Disponible en: [https://www.revistas.inah.gob.mx/index.php/diariodecampo/article/view/5722].
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos (2007), “La crisis interna de Santiago Amoltepec. Reflexiones sobre las relaciones de poder y la formalidad en el campo jurídico en una localidad oaxaqueña”, en Jorge Hernández-Díaz (coord.), *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, México, Siglo XXI/Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, pp. 229-249.
- NEGRI, Antonio (2015), *El Poder Constituyente*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- RECONDO, David (2007), *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*, Oporto, Afrontamento [ed. cast.: *Crítica de la razón indolente*, Bilbao, Desclée de Brower, 2007].
- (2003), “Poderá o direito ser emancipatório?”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* 65, pp. 3-76. Doi: [https://doi.org/10.4000/rccs.1180].
- (2009), *Una epistemología del Sur. La reinención del conocimiento y la emancipación social*, México, Siglo XXI.
- (2010), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectiva desde una epistemología del Sur*, Lima, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- (2012), “Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, Abya Yala, pp. 13-50.
- (2015), “Para que servem as constituições?”, clase magistral en la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra, 10 de abril.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, y RODRÍGUEZ GARAVITO, César (2007), “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”, en Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito (coords.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Barcelona, Anthropos, pp. 7-28.
- SIERRA, María Teresa (2011), “Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento”, en Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la Constitución*, Quito, FLACSO/CIESAS, pp. 385-406. Dispo-

nible en: [https://biblio.flacsoandes.edu.ec/shared/biblio_view.php?bibid=126754&tab=opac].

SIERRA, María Teresa, y CHENAUT, Victoria (2002), “Debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas”, en Esteban Krotz (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, pp. 113-170.

TAMANAHA, Brian (1993), “The Folly of the ‘Social Scientific’ Concept of Legal Pluralism”, *Journal of law and society* 20, 2, pp. 192-217. Doi: [<https://doi.org/10.2307/1410167>].

*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.

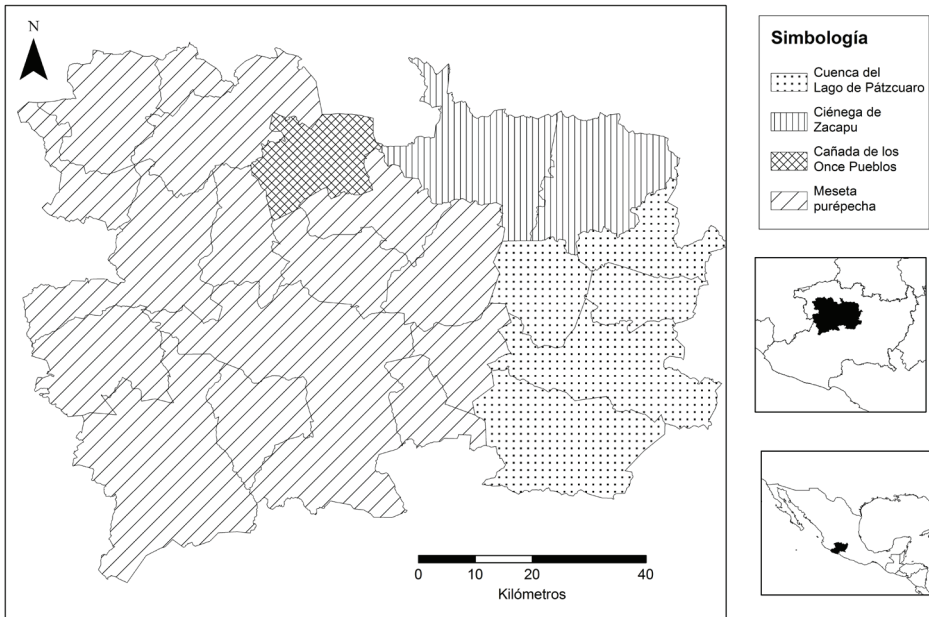
Este cambio en las actividades del crimen organizado, sin embargo, no se puede entender sin la colusión de autoridades estatales de distintos niveles que facilitaban y se beneficiaban de las ganancias obtenidas (Gledhill, 2017; Maldonado, 2018). Dos ejemplos emblemáticos que dieron cuenta de esta colusión 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 abrilés 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.

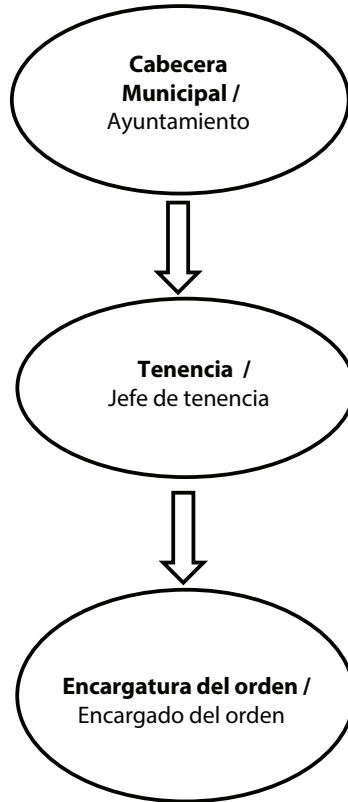
Las autoridades representativas de estas dos últimas jurisdicciones del gobierno municipal siguieron la misma lógica de subordinación política. De tal forma, que su carácter jurídico se limitó a ser una autoridad auxiliar del presidente municipal, tal como se representa en el cuadro 1.

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 ayudarlo 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.

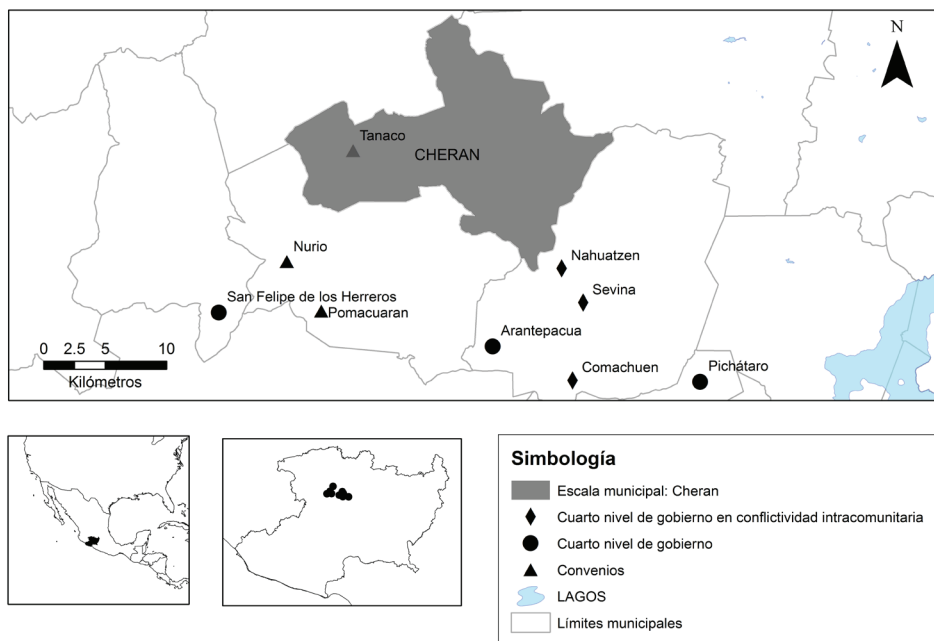
Dentro de este ámbito de acuerdos políticos internos podemos encontrar también los casos de las comunidades de Tanaco, Comachuen y Pomacuaran. Estos tres casos, con actores y trayectorias muy distintas entre sí, comparten más o menos las mismas implicaciones legales. La más importante a mi parecer es 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.