

Miguel Ángel - sobre esta materia -
pero q. valdría la pena mencionar un extracto gracioso de una locución

LA PROPUESTA DEL EJECUTIVO FRENTE A LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL SOBRE DERECHOS INDÍGENAS, A LA LUZ DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

INTRODUCCIÓN

El Ejecutivo Federal ha sostenido que su rechazo a la propuesta de la Cocopa se debe a que el texto del documento de la Comisión no es fiel a los Acuerdos de San Andrés. El Ejecutivo ha mantenido también que su propia iniciativa refleja dichos acuerdos y les da forma jurídica. Por consiguiente, consideramos que la mejor forma de juzgar la validez de la iniciativa del Ejecutivo es seguir el criterio por éste expresado. Con el propósito de emitir un juicio puntual, formulamos el siguiente análisis comparativo, para ver en qué medida el texto de la iniciativa del Ejecutivo coincide con la letra y espíritu de dichos acuerdos.

1. SUJETO DE LA AUTONOMÍA

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 4. El primer párrafo define *pueblo indígena*. Coincide con la PROPUESTA DE LA COCOPA, con el CONVENIO 169 DE LA OIT y con el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS. No hay discrepancia.

La PROPUESTA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, en cambio, define *pueblos indígenas* como "aquellos reconocidos por la Ley y los tratados

internacionales..." No reproduce ni la PROPUESTA DE LA COCOPA ni el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS.

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 4: El segundo párrafo indica que "la expresión concreta de la libre determinación es la autonomía de las comunidades indígenas". No vuelve a mencionar *pueblos indígenas* salvo en el art. 27, en relación con los "programas de desarrollo". En la propuesta del art. 4, VII, reemplaza los "derechos de los pueblos", que se encuentra en la PROPUESTA DE LA COCOPA y en las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 2, por "derechos de las comunidades".

En consecuencia, la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL reduce el sujeto de la autonomía a las comunidades indígenas, en contra de lo establecido en el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y en las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS.

PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 2: "El reconocimiento de la autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena." II, 3: "La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía."

PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, 3, 1: Después de reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, señala que este derecho "se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional". El mismo documento, en 5, 6, señala criterios para determinar las modalidades de autonomía, "en la que cada pueblo indígena encuentre mejor reflejada su situación y sus aspiraciones".

PROPUESTA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: Manifiesta que "las comunidades indígenas gozarán de autonomía expresada y ejercida dentro del ámbito municipal". //

EN CONCLUSIÓN: Hay dos conceptos de *autonomía*:

El de la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL y la PROPUESTA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, que la reduce a las comunidades, sin definir éstas ni concederles entidad jurídica propia. Por lo tanto, la autonomía es un derecho que sólo puede ejercerse en el ámbito municipal.

En contraposición, el concepto de *autonomía* DEL PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y LAS PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, (recogido por la PROPUESTA DE LA COCOPA) se refiere a los pueblos, los cuales pueden abarcar varias comunidades

y municipios indígenas.

2. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL: "derechos que esta Constitución otorga a las comunidades indígenas".

PROPUESTA DE LA COCOPA: "derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas".

La última de las redacciones es conforme al PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, 3, 1 y a las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 2 y 3, antes citados, que hablan expresamente de "reconocimiento de derechos", en lo cual son coherentes con el CONVENIO 169 DE LA OIT.

EN CONCLUSIÓN: Hay dos conceptos sobre el fundamento de los derechos de los pueblos.

El de la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL los concibe como fundados en la libre decisión del Legislativo.

En cambio, el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS los establece como no dependientes de esta decisión, puesto que, según el art. 4, los pueblos indígenas son *originarios* y, por tanto, fundamento de la nación mexicana.

3. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 4, II: Admite la aplicación de los sistemas normativos, pero "sus procedimientos, juicios y decisiones serán *convalidables*, en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales del Estado."

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, III, 2, en cambio, establecen el "reconocimiento a los sistemas normativos" indígenas, de manera que "mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean *convalidados* por las autoridades jurisdiccionales del

Estado", texto al que es fiel la PROPUESTA DE LA COCOPA al declarar sus juicios "convalidados por..."

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 4, II: Omite mencionar el ámbito jurisdiccional en que se aplicarían los sistemas normativos indígenas. ámbito mencionado en la PROPUESTA DE LA COCOPA.

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 5, b), en cambio, dicen: "La jurisdicción es el ámbito espacial, material y personal de vigencia y validez en que los pueblos indígenas aplican sus derechos. El Estado Mexicano reconocerá la existencia de los mismos."

EN CONCLUSIÓN: El cambio gramatical, que en la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL convierte el término original *convalidadas* en *convalidables*, suprime el imperativo jurídico, al subordinarlo a la voluntad discrecional de autoridades estatales y municipales.

La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL reconoce los sistemas normativos indígenas, pero los supedita a la convalidación por la jurisdicción del Estado y no admite que tengan un ámbito de jurisdicción propio.

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y la PROPUESTA DE LA COCOPA determinan su ámbito de jurisdicción, que coincide con el de las autonomías, y no lo supedita a la convalidación del Estado.

4. RECURSOS NATURALES. TERRITORIOS

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 4, V: La autonomía de las comunidades indígenas se entiende para: "De acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación."

En la propuesta anterior, se añade la primera frase al texto original de la PROPUESTA DE LA COCOPA, mientras que se suprimen de éste las palabras *tierras y territorios*.

En cambio, las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 5, a), definen *territorio del pueblo indígena* como su *habitat*, en conformidad con el CONVENIO 169 DE LA OIT.

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, III, 6, establecen el derecho de los pueblos indígenas "al uso sostenible y a todos los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera".

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 6, d), les conceden el derecho de "acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación".

EN CONCLUSIÓN: La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL restringe el uso y disfrute de los recursos naturales a las modalidades de propiedad del artículo 27. Deja abierto, por tanto, que dicho uso y disfrute sea en beneficio de propietarios privados, tal como lo establece el artículo constitucional vigente.

Por otra parte, al suprimir el concepto de *territorio indígena* en relación con los recursos naturales, elimina el ámbito en que un pueblo o comunidad podría utilizar colectivamente esos recursos.

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, al igual que el CONVENIO 169 DE LA OIT y la PROPUESTA DE LA COCOPA, en cambio, delimitan ese ámbito territorial. Además, definen *territorio* de manera que no pueda confundirse con el espacio de vigencia de un poder político o jurídico, lo que pudiera temer el Ejecutivo Federal.

La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL aparenta la creación de derechos indígenas donde la legislación mexicana hoy vigente ya concede esos derechos a cualquier ciudadano, y aun a las sociedades mercantiles. En otras palabras, la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL promueve una reforma constitucional para "otorgar" a los indígenas lo que ya les corresponde por derecho.

5. COMUNICACIONES

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 4, VII. Las comunidades indígenas autónomas pueden "Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia lo establezcan."

La última frase es un añadido a la PROPUESTA DE LA COCOPA.

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, III, 8, en cambio, establecen que "es indispensable dotar a estos pueblos de sus propios medios de comunicación..." para lo cual propone "la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación".

EN CONCLUSIÓN: Mientras las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS establecen la obligación de dotar medios de comunicación a los pueblos indígenas y garantizar su uso y operación mediante una nueva ley, la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL deja en la incertidumbre tanto la dotación como la promulgación de una nueva ley.

La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL promueve una reforma constitucional que no modifica la legislación actual.

6. EDUCACIÓN

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 4, VII: "El Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional, en los que reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas."

La PROPUESTA DE LA COCOPA en lugar de decir "El Ejecutivo Federal", indicaba "Las autoridades educativas federales, estatales y municipales." Ya restringía, así, lo declarado en San Andrés.

En efecto, el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, 3, 5, dice, "El Estado deberá respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural"; deberá también asignar recursos para las "acciones educativas y culturales que determinen las comunidades y pueblos indígenas".

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, III, 4, vuelve a mencionar el "quehacer educativo de los pueblos indígenas".

EN CONCLUSIÓN: Mientras el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS conceden a los pueblos y comunidades determinar sus propios programas educativos, sin mencionar su relación con las autoridades federales, la

PROPUESTA DE LA COCOPA concede ese derecho a las "autoridades federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas", y la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL sólo lo concede al "Ejecutivo Federal, en consulta con..."

7. PROGRAMAS DE DESARROLLO

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 26: Los programas de desarrollo "tomarán en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y sus particularidades culturales". Este párrafo es igual al de la PROPUESTA DE LA COCOPA; pero luego la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL añade un párrafo nuevo: "Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades a fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza".

Este texto de la PROPUESTA DE LA COCOPA no se encuentra en el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS ni en las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS.

En cambio, en las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 5, d), se lee: "Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo."

EN CONCLUSIÓN: Hay dos ideas acerca de los programas de desarrollo:

La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL deja su proyección e implementación al Estado, "tomando en cuenta" a los pueblos indígenas, e insiste en la responsabilidad de éstos de elevar su nivel de vida mediante "su propio esfuerzo", reducción que es un retroceso frente a lo establecido en el artículo 17 constitucional vigente.

Las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, en cambio, conceden a los pueblos libertad para determinar sus programas de desarrollo.

La PROPUESTA DE LA COCOPA, en cambio, dice: "los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones".

Ninguno de los dos textos anteriores es fiel al PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS. En efecto, las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 3, hablan, igual que la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, de "municipios con población mayoritariamente indígena", y no, como dice la PROPUESTA DE LA COCOPA, de "municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena". No incluyen, por tanto, la *autoadscripción* a un pueblo indígena. Por otra parte, las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, 2, 4, no restringen la finalidad de la asociación de municipios, como lo hace la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, a la prestación de servicios públicos. Sus finalidades son constituirse como pueblos.

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 115, X: "Las legislaturas de los estados, al aprobar la creación de nuevos municipios, tomarán en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas, previa opinión de las poblaciones involucradas".

La PROPUESTA DE LA COCOPA dice, en cambio: "Las legislaturas de los estados podrán proceder a la *remunicipalización* de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas... en consulta con las poblaciones involucradas."

Este texto es fiel al PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 4, que dice lo mismo.

EN CONCLUSIÓN: Hay dos ideas de la facultad de asociación de los municipios:

La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL la restringe a lo ya dispuesto por el actual art. 115 constitucional.

El PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, en cambio, la consideran una medida para reconstituir los pueblos indígenas.

Por otra parte, la *remunicipalización*, considerada en el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS como una vía para constituir municipios mayoritariamente indígenas, en la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL sólo es tomada en cuenta para la creación de nuevos municipios.

Por lo que toca al derecho de asociación municipal, el Ejecutivo Federal vuelve a proponer una aparente reforma constitucional para crear un derecho constitucional ya

existente, el de la libertad de asociación de los municipios, derivado de lo prescrito por los artículos constitucionales vigentes 9 y 115, fracción III. No sólo esto, sino que, en el caso de los municipios mayoritariamente indígenas, pretende restringirlo.

10. ELECCIÓN DE AUTORIDADES

PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 115, X. Omite mencionar el derecho de las comunidades y de los municipios mayoritariamente indígenas a elegir sus propias autoridades y formas de gobierno, conforme a sus normas.

En cambio, las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, II, 6, h), establecen el derecho a "designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones de cada pueblo". La idea se repite en V, 1, e) del mismo documento.

La misma idea se recoge en la PROPUESTA DE LA COCOPA, art. 115, X.

EN CONCLUSIÓN: La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL ignora totalmente este acuerdo.

11. REPRESENTACIÓN EN CONGRESOS

Ni la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL ni la PROPUESTA DE LA COCOPA hablan de la representación política de los pueblos indígenas en los congresos estatales y federal, lo cual sí está considerado en las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, III, 1, a): Se pide allí que se prevean, a nivel constitucional, mecanismos que "aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales... con delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas".

Sin embargo, la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, art. 53, establece que "en la demarcación de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en cuenta la ubicación de las comunidades indígenas a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional."

La PROPUESTA DE LA COCOPA, art. 53, tiene igual redacción, salvo que añade "las circunscripciones electorales plurinominales".

EN CONCLUSIÓN: Tanto la PROPUESTA DE LA COCOPA como la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL rechazan la demanda de las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS de representación proporcional de los pueblos indígenas en los congresos; pero pretenden acercarse a ella mediante una nueva demarcación de los distritos electorales.

II

OBSERVACIONES GENERALES A PARTIR DEL ANÁLISIS COMPARATIVO

1. La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL incorpora varios textos de la PROPUESTA DE LA COCOPA. Sin embargo, en los 11 puntos arriba señalados difiere de los ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y acota los de la PROPUESTA DE LA COCOPA.
2. Estas diferencias obedecen a una concepción distinta de la libre determinación y de las autonomías indígenas. La PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL las reduce al ámbito municipal, y en esto coincide con la PROPUESTA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. El PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, en cambio, conciben las autonomías de las comunidades como vías para la reconstrucción de los pueblos indígenas autónomos.
3. No obstante estas diferencias, es posible la convergencia de ambas posiciones, puesto que no existe lo que sería el obstáculo mayor: ni la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, ni el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS ni las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS entienden *territorios indígenas* en el sentido de espacios de aplicación de un dominio político. Tanto la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL, como el PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS y las PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS conciben las autonomías como entidades que no alteran, en lo sustancial, la estructura del Estado Federal actual.
4. Analizadas las PROPUESTAS DEL EJECUTIVO FEDERAL, puede advertirse que éste promueve una reforma constitucional que no reconoce a los pueblos y comunidades indígenas ningún derecho que no esté ya consignado en la Constitución vigente.
5. Para adecuar la PROPUESTA DEL EJECUTIVO FEDERAL a los ACUERDOS DE SAN ANDRÉS cabrían dos líneas de argumentación muy sólidas:
 - a. Tomar en cuenta las coincidencias de fondo señaladas en el punto 3.
 - b. Tomar como criterio la letra y el espíritu de los ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, que el Ejecutivo Federal ha prometido respetar.