

ANIVERSARIO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DÍA INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDIOS

GUSTAVO CASTRO SOTO
SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS, MÉXICO; 12 DE DICIEMBRE DE 1998

El pasado 10 de diciembre celebramos un Aniversario más de la Declaración de los Derechos Humanos y fue Día Internacional de los Pueblos Indios. La celebración en Chiapas se da en medio de muchas contradicciones entre el discurso gubernamental y la coyuntura actual en el estado. Muchos nos preguntamos ¿por qué el gobierno federal no quiere reconocer los Derechos de los Pueblos Indios?, ¿por qué no quiere reconocer los Acuerdos de San Andrés de la Mesa 1 firmados ya con el EZLN?, ¿por qué se negó a cumplir con su palabra y no aceptó la propuesta de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena elaborada por la COCOPA? Reflexionemos sobre estas interrogantes tomando como ejes los resultados de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena (Mesa 1), el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA), aprobado el 26 de enero de 1997. Con estas reflexiones nos sumamos a la campaña informativa de cara a la Consulta Nacional.

El comunicado conjunto del 22 de enero de 1998 de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) que fue presidida por el Obispo Samuel Ruiz García, y de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) integrada por los Senadores y Diputados Federales y Locales de los partidos políticos PRI, PAN, PRD y PT, dice: ***"La concreción de los Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígena, es el punto central de la crisis en la que actualmente se encuentra el diálogo. De su cumplimiento depende fundamentalmente la reanudación de éste; por tanto, la estrategia para reactivarlo deberá ser en primer lugar las reformas legislativas en materia indígena"***. Para la CONAI y la COCOPA, la iniciativa de ley sobre Derechos y Cultura Indígena de la Mesa I del diálogo de San Andrés, hecha por los legisladores en noviembre de 1996 a petición de las Partes (EZLN y Gobierno Federal), es el documento que ambos tendrían que presentar al Congreso de la Unión. Sin embargo, el Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) junto con el Ejecutivo, se arrepintieron de la propuesta que elaboraron, por lo que se les acusó de negociar con el gobierno federal. Es más, el PAN presentó su propia iniciativa de ley.

El Presidente Zedillo argumentó que tenía 27 observaciones a la propuesta de ley de la COCOPA sobre los derechos indígenas. Posteriormente los redujo a 4 como un gesto de "buena voluntad" cuando en realidad eran las mismas observaciones. Ante la negativa del EZLN de aceptar modificaciones a la propuesta original, el Presidente envió en el mes de marzo de 1998 su propia propuesta al Congreso de la Unión a sabiendas que esta acción unilateral rompería definitivamente el diálogo porque el EZLN no la aceptaría, ni la CONAI, ni algunos partidos políticos de la COCOPA y otros muchos sectores de la sociedad civil. Así, la otra condición del EZLN para reanudar el diálogo automáticamente se descartó: "que el gobierno federal haga una propuesta seria para la Mesa II, Democracia y Justicia".

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) afirmó el 1º. de marzo: *"Al decidirse a presentar ante el H. Congreso de la Unión su iniciativa de ley indígena -elaborada junto con la COCOPA-, el Ejecutivo federal incumple los Acuerdos de San Andrés en dos sentidos: uno porque los Acuerdos señalan que debe ser presentados a las instancias de debate nacional de manera conjunta; y otro porque la iniciativa del Ejecutivo desconoce los documentos firmados por sus representantes en San Andrés, se basa en la concepción que sobre el problema indígena tiene el Ejecutivo federal, y no en el proyecto de nueva relación entre los pueblos indios y la Nación mexicana tal y como fue acordada en la mesa del diálogo. Estos acuerdos recibieron el apoyo de la sociedad civil nacional e internacional, de las cámaras de diputados y senadores, de la Comisión Nacional de Intermediación y de la COCOPA. Con su 'nueva' estrategia, la Secretaría de Gobernación se burla de todos () La acción unilateral de presentar un proyecto de ley indígena -cuya aprobación ya fue pactada con los legisladores afines al señor Zedillo-, sin el consenso de la contraparte -el EZLN y los pueblos indios-, no significa que se destrabe el proceso del diálogo. Por el contrario, si sigue adelante lo colapsaría definitivamente. Con esta acción se destruyen la confianza y la credibilidad: no se puede dialogar y negociar para llegar a acuerdos si no hay confianza en que las partes los van a cumplir"*.

En el comunicado público de la CONAI del 17 de marzo de 1998, manifestó que "la Iniciativa Presidencial se aparta de lo acordado en San Andrés y afecta los compromisos asumidos por el Gobierno mexicano como signatario del Convenio 169 de la OIT", porque:

1) Reduce el ejercicio de los derechos de los pueblos indios a las comunidades. Reconoce que "los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación", pero reduce "la expresión concreta de ésta a la autonomía de las comunidades indígenas". Esto viola los Acuerdos de San Andrés que establecen "la legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como *los sujetos* de los derechos a la libre determinación y *autonomía*". También viola el Convenio de la OIT que atribuye como sujeto de estos derechos a los pueblos indígenas.

2) Habla de que la Constitución "otorga" derechos a los pueblos indígenas en lugar de simplemente reconocerlos, como se acordó en San Andrés. La nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas acordada en San Andrés parte de reconocer la preexistencia de dichos pueblos y de reconocer en la Constitución sus derechos; en cambio, el Ejecutivo Federal se refiere al otorgamiento de derechos, en lugar de reconocimiento, como si se tratara de un acto del Estado que crea esos derechos.

3) No reconoce los derechos de jurisdicciones de los pueblos indios. El Presidente sólo reconoce -lo que introduce la idea de discrecionalidad-, que "los procedimientos, juicios y decisiones -de estos pueblos- "serán convalidados", lo que viola el Acuerdo de San Andrés que explícitamente establece "como garantía al acceso pleno a la justicia () que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos () y que mediante procedimientos simples sus juicios y decisiones *sean convalidados* por las autoridades jurisdiccionales del Estado".

4) No reconoce el derecho de los pueblos indios a su territorio. Omite la referencia a que el uso y disfrute de los recursos naturales se refiera a sus tierras y territorios, lo que sí está explícito en el texto de la COCOPA y en los Acuerdos de San Andrés. Estos establecen que el Gobierno Federal "debe hacer efectivos los derechos y garantías que les correspondan -tales como- derecho a hábitat: uso y disfrute del territorio conforme al artículo 13.2 del Convenio de la OIT".

5) Omite el mecanismo establecido por los Acuerdos de San Andrés y el Convenio 169 para determinar cómo se define como indígena un municipio, comunidad, organismo auxiliar del ayuntamiento e instancias afines. El texto presidencial sólo habla de municipios mayoritariamente indígenas, y omite el criterio definitorio incluido en el texto de la COCOPA, lo que viola los Acuerdos de San Andrés y el Convenio de la OIT que establece que "la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones" contenidas en dichos acuerdos. (Hay dos ideas de la facultad de asociación de los municipios: la iniciativa unilateral la restringe a lo ya dispuesto por los art. 9 y 115 constitucionales y propone una aparente reforma constitucional y, en el caso de los municipios mayoritariamente indígenas, pretende restringirlo. Los Acuerdos de San Andrés la consideran una medida para reconstruir los pueblos indígenas).

6) No reconoce, como hace el texto de la COCOPA y está acordado en San Andrés, a las comunidades indígenas "como entidades de derecho público". La propuesta presidencial sólo considera a las *comunidades* como parte de la estructura municipal; su asociación está restringida a los aspectos económicos y sociales, derecho ya establecido constitucionalmente, no a los políticos ni a los jurídicos. Sin embargo, los Acuerdos de San Andrés (5,2 y II, 4) ven en la libre asociación de comunidades una manera de reconstruir los pueblos indígenas como "entidades de derecho público".

7) No reconoce el derecho de los pueblos indios de definir "los procedimientos para la elección de sus autoridades". El texto presidencial establece: "en los municipios con población de mayoría indígena la legislación local -será la que- establecerá las bases y modalidades para asegurar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos ()" La COCOPA dice "que en los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines () se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes". Esta omisión viola lo acordado en San Andrés, que reconoce el derecho de los pueblos 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 propias de cada pueblo".

Hay otros elementos de la propuesta del Ejecutivo que no corresponden a la letra ni al espíritu de los Acuerdos de San Andrés, de la propuesta de la COCOPA y del Convenio 169 de la OIT:

8) Comunicaciones: Promueve una reforma constitucional que no modifica la legislación actual: El Ejecutivo propone que las comunidades indígenas pueden "Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan" (art.4, VII). Los acuerdos de San Andrés expresan (III,8) 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". El Convenio 169 afirma que "Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los '*pueblos*' interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional" (art. 26).

9) Educación: Solo concede al Ejecutivo Federal el derecho de determinar los programas educativos indígenas. "El Ejecutivo Federal, en '*consulta*' con las *comunidades*

indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional" (art.4,VII). La COCOPA propone, en lugar de "Ejecutivo Federal", a "Las autoridades educativas federales, estatales y municipales" Los Acuerdos de San Andrés exponen (3,5): "El estado deberá respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural"; deberá asignar recursos para las "acciones educativas y culturales que determinen las comunidades y pueblos indígenas" y 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". El Convenio 169 afirma que "La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar () Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin" (art.27).

10) Programas de Desarrollo: No plantean una nueva relación del Estado y los pueblos indígenas. El Presidente plantea que "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 nacional". Esto es un retroceso para el artículo 26 constitucional vigente. Por su lado, el Convenio 169 manifiesta que "deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo" (art.5); "establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin" (art.6); por último, "derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (...) participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente" (art.7).

Hace un año, en noviembre de 1997, el gobierno de México presentó más de 30 observaciones al "Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" de la OEA:

11) OEA: "Reafirmando que las fuerzas armadas en áreas indígenas deben restringir su acción al desempeño de sus funciones y no deben ser la causa de abusos o violaciones a los derechos de los pueblos indígenas". Gobierno mexicano propone: "Reafirmar que las fuerzas armadas en los pueblos y comunidades indígenas deben garantizar y preservar el orden (...)".

12) OEA: "Reconociendo la preeminencia y aplicabilidad de los Estados y pueblos (...)". Gobierno mexicano propone: "eliminar la palabra "pueblos" (indígenas, en este caso) (...) porque las Declaraciones de los Organismos internacionales se adoptan por los Estados".

13) OEA: "Los pueblos indígenas tienen derecho a garantías especiales contra la discriminación (...)". Gobierno mexicano: "(...) es incompatible con el art. 4º. de la Constitución, porque puede ser interpretada en el sentido de que se discrimina por antonomasia a las comunidades indígenas".

14) OEA: "Los pueblos indígenas tienen derecho a restitución respecto a la propiedad integrante de dicho patrimonio de la que fueron despojados, o (...) a la indemnización sobre bases no menos favorables que el estándar del derecho internacional". Gobierno mexicano: eliminar este párrafo y añadir: "En los monumentos, sitios arqueológicos y ceremoniales, propiedad del Estado que se ubiquen en tierra de los pueblos indígenas, estos podrán participar de la administración y cuidado de dichos bienes (...) En los casos de indemnización, esta debe ser aquella que contemple el derecho interno".

15) OEA: (sobre programas de radio y teleemisoras); el gobierno mexicano propone agregar al final "de acuerdo con las disposiciones legales en cada Estado".

16) OEA: "Los pueblos indígenas tendrán el derecho a: a) definir y aplicar sus propios programas, instituciones e instalaciones educativas; b) preparar y aplicar sus propios planes, programas, currículos y materiales de enseñanza; y c) a formar, capacitar y acreditar a sus docentes y administradores (...)". Gobierno mexicano: "Los Estados garantizarán a los pueblos indígenas el derecho a participar (...)".

17) OEA: "Cuando sepulturas sagradas y reliquias hayan sido apropiadas por instituciones estatales, ellas deberán ser devueltas". Gobierno mexicano: "Cuando (...) sean propiedad del Estado, los pueblos indígenas podrán participar de la administración y cuidado de las mismas".

18) OEA: "Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar, restaurar y proteger su medio ambiente, y la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos". Gobierno mexicano agrega: "con pleno respeto a las formas, modalidades y limitaciones establecidas para la propiedad por las Constituciones y las leyes de los Estados". OEA: "los pueblos indígenas tendrán derecho a asistencia de sus Estados con el propósito de proteger el medio ambiente, y podrán recibir asistencia de organismos internacionales". Gobierno mexicano agrega: "con estricto apego al ordenamiento jurídico interno".

19) OEA: "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente su status político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural, y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas". Gobierno mexicano: "Se considera improcedente (...) Los conceptos de 'autonomía' y 'autogobierno' son contrarios a los preceptos constitucionales (...)".

20) OEA: "Los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas jurídicos (...)". Gobierno mexicano: "(...) que se sustituya el término sistemas legales o sistemas jurídicos por la expresión normas, usos y costumbres".

21) OEA: "Incorporación nacional de los sistemas legales y organizativos indígenas". Gobierno mexicano propone el título: "Participación de los pueblos indígenas en dependencias gubernamentales". OEA: "Las instituciones relevantes de cada Estado que sirvan a los pueblos indígenas, serán diseñadas en consulta y con la participación de los pueblos interesados para reforzar la identidad, cultura, tradiciones, organización y valores (...)". Gobierno mexicano: "(...) propiciarán la participación (...)".

22) OEA: (sobre "territorios"). Gobierno mexicano: "uso indiscriminado del término 'territorio' (...) como un espacio en el que se ejercen algún tipo de autoridad (...) sustituir el concepto de 'territorios' por el de tierras (...) La consignación de 'inalienabilidad' 'imprescriptibilidad' e 'inembargabilidad' a las tierras de los pueblos indígenas es contraria al ordenamiento constitucional". Sugiere: "(...) siempre y cuando no se contravenga lo estipulado por la legislación (...) respetando las formas, modalidades y limitaciones establecidas (...) Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades o percibir indemnización (...) A menos que justificadas circunstancias excepcionales de interés público lo hagan necesario, los Estados no podrán trasladar o reubicar a pueblos indígenas, si el consentimiento libre (...) Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, respetando las formas de propiedad establecidas en la legislación de los Estados, así como a los recursos naturales de los que han sido propietarios (...)"

23) OEA: "Los pueblos indígenas tienen derecho al pleno goce de los derechos y garantías reconocidos por la legislación laboral internacional y nacional, y a medidas especiales, para corregir, reparar y prevenir la discriminación de que hayan sido objeto históricamente". El gobierno mexicano corrige: "Los derechos y garantías reconocidos por la legislación laboral nacional e internacional que haya sido reconocida por cada Estado".

24) OEA: "Los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas a decidir democráticamente respecto a los valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su desarrollo, aún cuando los mismos sean distintos a los adoptados por el Estado nacional o por otros segmentos de la sociedad (...) derecho (...) a obtener medios adecuados para su propio desarrollo (...) como sociedades distintivas (...) al desarrollo nacional y a la cooperación internacional". El gobierno mexicano: " (...) orientarán su desarrollo, siempre y cuando no contravengan los adoptados por el Estado nacional. Los Estados establecerán en sus presupuestos de egresos los recursos necesarios para el desarrollo de los pueblos indígenas; cualquier recurso adicional deberá ser canalizado por las instancias estatales correspondientes".

25) OEA: "Salvo que circunstancias excepcionales así lo justifiquen en el interés público, los Estados tomarán las medidas necesarias par que las decisiones referidas a todo plan, programa o proyecto que afecte derechos o condiciones de vida de los pueblos indígenas, no sean hechas sin el consentimiento y participación libre e informada de dichos pueblos, a que se reconozcan sus preferencias al respecto y a que no se incluya provisión alguna que pueda tener como resultado efectos negativos para dicho pueblos". El gobierno mexicano: "(...) que afecte derechos o condiciones de vida de los pueblos indígenas exclusivamente, no sean hechas sin la consulta y opinión fundada (...)".

26) OEA: "(...) derecho a restitución e indemnización sobre base no menos favorable al estándar del derecho internacional (...)". El gobierno mexicano: "(...) de conformidad con la legislación de cada Estado (...)".

27) OEA: "(...) derecho (...) a que los Estados honren y respeten dichos Tratados, Actos, convenios y arreglos constructivos (...)". Gobierno mexicano: "(...) acuerdos implícitos (...)".

28) Gobierno mexicano propone por último agregar el "Artículo XXIII. Flexibilidad en la aplicación de la declaración: Las disposiciones de esta declaración serán aplicadas por los Estados, con la flexibilidad necesaria, tomando en cuenta las condiciones propias de cada país". Con este artículo, anula toda la Declaración de la OEA.