

La autonomía y la reforma constitucional

Héctor Díaz-Polanco*

La discusión sobre la autonomía indígena se ha teñido de un interés por mostrarla como una auténtica amenaza para la unidad del país, motivada en una aspiración exagerada de los pueblos indígenas por lograr un estatus que no existiría en ninguna parte del mundo. El estudioso Díaz-Polanco intenta demostrar que esta posición carece de fundamentos reales y obedece a un propósito de desvanecer las razones de esta sentida demanda de las etnias de México. Plantea el autor que la autonomía (entendida como sistema de descentralización política y fórmula para reconocer derechos a grupos étnicos, configuraciones regionales, nacionalidades, etcétera) existe con particularidades especiales en muy diversos países europeos (España, Italia, o Dinamarca) y americanos (Nicaragua o Canadá). En ningún caso, la autonomía ha conducido a la división social ni a la desintegración territorial. Ahora bien, un requisito básico para que los actores sociales acepten la autonomía es que ésta implique un "empoderamiento" (empowerment) de los sujetos, es decir, de las colectividades, sin que ello suponga una negación de los derechos ajenos. En ese sentido, la autonomía requiere que a los pueblos indígenas se les reconozca una identidad propia, la posibilidad de elegir sus autoridades, de disponer de su territorio, la conservación y enriquecimiento de sus tradiciones culturales y la participación efectiva en asuntos que atañen a la nación entera. La parte sustancial del ensayo se centra en la iniciativa de la Cocopa y su incierto destino en las actuales condiciones del país.

* Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

En los últimos años, en México se ha buscado convertir el debate sobre la autonomía de los pueblos indígenas en un galimatías. El escenario de la discusión ha sido sobrecargado de confusiones o enredos cada vez más oscuros y de posiciones marcadas por los tópicos ideológicos. Deliberadamente, muchos participantes en la controversia –cuyo común denominador parece ser su deseo de que no cambie nada en materia de derechos indígenas– procuran exhibir la autonomía como una especie de bestia negra; esto es, como una gran amenaza para la unidad de la nación, para la convivencia entre los mexicanos, para la vigencia de las garantías individuales y los derechos humanos, e incluso como un estorbo para el progreso general del país.

Se desliza la idea, como quien no quiere la cosa, de que los pueblos indígenas de México están reclamando un derecho desmesurado, que están planteando una demanda extravagante, fuera de lugar. ¿Es exacta esta apreciación? ¿Los pueblos indígenas de México aspiran a algo que, precisamente por excéntrico, no exista en ninguna otra parte del mundo? ¿Desean lograr un *status* sociopolítico, económico y cultural, en el marco de la nación mexicana, que no han logrado otros grupos socioculturales similares en otros países del planeta? Lo primero que habría que establecer claramente, por si hiciera falta, es que regímenes de autonomía –con grados y especificidades acordes con el desarrollo histórico, la matriz socioeconómica y la tradición política de las respectivas sociedades– se han establecido y funcionan con más o menos éxito en numerosas naciones del mundo.

Vale la pena recordar que la autonomía (como sistema de descentralización política y fórmula para reconocer derechos a grupos étnicos, configuraciones regionales, nacionalidades, etcétera) existe desde hace tiempo en países europeos como Dinamarca, España, Finlandia, Italia y Portugal; en países latinoamericanos como Nicaragua o Colombia, y en la próspera Canadá (el reciente reconocimiento de la enorme región autónoma de Nunavut en territorio canadiense es un magnífico ejemplo). Cada uno de esos sistemas autonómicos tiene sus particularidades. Pero lo común es que en ninguno de esos países, la mayoría de la población o las autoridades consideren que la autonomía se haya convertido en un factor de división social, en un obstáculo para el desarrollo o en una fuente de discordias. Por el contrario, observan la autonomía como la solución a problemas casi siempre de larga data histórica que en el pasado fueron origen de agudos conflictos. A partir del establecimiento de las autonomías, dichos problemas han cedido, se han resuelto o han comenzado a resolverse y, en todo caso, ya no son fuente de enfrentamientos sociales y de inestabilidad política como antes.

Y cuando se han establecido regímenes de autonomías en esos diversos países del mundo, ¿ello ha conducido a desajustes territoriales o, en el extremo, a la disolución de la unidad nacional? Hasta donde alcanza nuestro conocimiento, en ningún caso ha sucedido esto; por el contrario, en relación con este temor de algunos a las fuerzas

centrífugas, la información disponible permite concluir que, como regla, la autonomía es el mejor remedio contra las posibles tendencias separatistas presentes en el seno de la sociedad. Dado que la autonomía –cuando es un buen arreglo, aceptado por las partes– permite a los sujetos colectivos de que se trata el ejercicio de anhelados derechos y libertades, casi siempre tiene como efecto paulatino desalentar las tentaciones separatista que pudieran existir.

El arreglo constructivo

Precisamente el supuesto es que, en efecto, se trata de un buen arreglo, de un “arreglo constructivo”, tal como lo calificó hace unos años el relator especial designado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para analizar los conflictos étnico-nacionales. Un arreglo adecuado garantiza una solución firme y duradera, lo que en la práctica significa que el pacto autonómico alcanzado dejó satisfechas a las partes y que, según el sentir de los grupos o pueblos involucrados, la fórmula autonómica acordada cubre mínimamente los derechos y libertades que demandan.

Ahora bien, sintetizando al máximo, según la experiencia mundial acumulada, ¿qué elemento central se requiere para que los sujetos autonómicos queden complacidos y el arreglo sea el fundamento de una solución firme y duradera? Básicamente se requiere que la autonomía implique un “empoderamiento” (*empowerment*) de los sujetos. Es decir, que las colectividades beneficiadas con el régimen de autonomía asuman plenamente los derechos mínimos que supongan, a su vez, adquirir el poder imprescindible para que sus miembros se conviertan en verdaderos ciudadanos: para que germine lo que se ha llamado una “ciudadanía multicultural o étnica”. Las condiciones y reglas de este empoderamiento deben especificarse con toda precisión en el régimen constitucional y en las leyes, cuidando sin duda que no provoquen disminución o supresión de los derechos de otros. La autonomía es un sistema para reconocer o acrecentar derechos de grupos o pueblos, no para anular o reducir derechos fundamentales.

Este “empoderamiento” comprende, como mínimo, que las colectividades de las que se trata (en nuestro caso las indígenas):

- 1) sean reconocidas como pueblos o grupos con identidades propias. Este es un requisito fundamental, sustento del reconocimiento de derechos colectivos, los cuales no se contraponen a los derechos individuales, sino que buscan complementarlos e incluso a asegurar que puedan ejercerse apropiadamente;
- 2) tengan autoridades propias, elegidas libremente (que no quiere decir a la buena de Dios) por las mismas colectividades; esto es, que puedan constituir su respectivo “autogobierno”, cuyas características, funciones o facultades, ins-

- tancias administrativas, etcétera, estén claramente normadas en el marco de la juridicidad del Estado;
- 3) se les reconozca un ámbito territorial propio que, desde luego, va más allá de la demarcación de las tierras como parcelas o unidades productivas. Si bien en algunos regímenes autonómicos se establecen los llamados derechos "cultural-personales", con independencia del ámbito territorial, éstos son complementarios y no el fundamento único del sistema. En realidad no se ha encontrado la fórmula para instaurar esquemas de autonomía sin territorio. Dado que la autonomía implica derechos sociopolíticos, instituciones, entre otros, estos derechos deben tener un "piso" firme, un espacio de realización;
 - 4) adquieran las facultades y competencias para preservar lo que consideren necesario y para enriquecer y aun cambiar o ajustar sus complejos socioculturales (lenguas, usos y costumbres, etcétera) en los aspectos que consideren imprescindibles. Aquí, en consecuencia, no opera sólo un afán de conservar, como se cree a menudo, sino también la vocación innovadora que está presente en los pueblos a lo largo de toda su historia;
 - 5) puedan participar en las instancias u órganos de decisión nacional y local. La autonomía no es "enconchamiento", autarquía, ensimismamiento o aislamiento, sino búsqueda de participación plena en la vida nacional y en los órganos democráticos de la nación. Desde luego que esto implica la participación en las llamadas "instancias de debate y decisión nacional": congresos locales y, en nuestro caso, el Congreso de la Unión; pero también en todas aquellas instituciones creadas para la representación ciudadana sin que la condición "étnica" sea un obstáculo para ello;
 - 6) finalmente, que los pueblos que se benefician del régimen autonómico puedan manejar sus propios recursos y recibir los recursos nacionales en ejercicio de un federalismo cooperativo y solidario, imprescindibles para que sus órganos y autoridades realicen las tareas de gobierno y justicia que el propio orden legal les asigna.

En México el proceso autonómico ha atravesado por varias etapas, de las cuales es imposible hacer aquí un recuento exhaustivo. Me concentraré aquí en una etapa crucial: el diálogo y la negociación entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal en 1995-1996. ¿Qué se acordó ahí? La impresión que se ha buscado crear en la opinión pública, sobre todo en los últimos tiempos, es que los Acuerdos de San Andrés que firmaron las partes contienen todos los elementos de la autonomía, mencionados antes, en su expresión cabal, completa e incluso –algunos así lo creen o hacen creer que eso piensan– de manera sobrada. Eso les permite alegar a los inconformes que se debe morigerar tal desmesura reivindicativa de los indígenas. La realidad, sin embargo, es muy otra.

Los Acuerdos de San Andrés fueron una transacción entre, por una parte, las demandas originales de los pueblos indios y del propio EZLN y, por la otra, las restricciones que la delegación gubernamental trató de imponer por todos los medios a su alcance (y hay que decir que no escatimó ninguno, incluidos algunos que son moralmente cuestionables). Pero, con todo, fue una negociación en estricto sentido. Las partes realmente negociaron, lo que significa que buscaron una formulación que incluyera lo fundamental, acorde con el *tempo* y la dinámica del proceso, aunque no se agotaran todas las demandas que deseaba alcanzar una parte y todas las restricciones que procuraba marcar la otra.

Lo que se pactó fue logrado en buena lid. El EZLN así lo advirtió en su momento, al igual que las organizaciones indígenas involucradas, no obstante que señalaron reivindicaciones no alcanzadas. Por eso los zapatistas calificaron lo convenido como "acuerdos mínimos".

No obstante, buscando una salida política y mostrando una flexibilidad que brilló por su ausencia en las posteriores posiciones gubernamentales, el EZLN aceptó en un primer momento firmar los Acuerdos de San Andrés con la representación del Poder Ejecutivo, y después apoyó la propuesta elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), basada en aquellos acuerdos, aunque no dejaran satisfechas todas las demandas de los pueblos indios.

Así, a pesar a sus limitaciones, una reforma constitucional basada en la propuesta elaborada por la Cocopa, constituiría hoy la base de un "arreglo constructivo", en el sentido antes indicado.

Pero, como sabemos, después de comprometer su palabra en el diálogo y la negociación, el gobierno de Ernesto Zedillo se desdijo, rechazó la propuesta de la Cocopa y decidió enviar al Congreso su propia iniciativa de decreto. ¿La iniciativa sobre derechos y cultura indígenas presentada por el Ejecutivo merecía el calificativo de acuerdo "constructivo"? Hay razones de peso para creer que no. Me parece que ella, o cualquier otra variante fundada en los mismos principios y la misma orientación, dejaría insatisfecha a una de las partes (en particular a los pueblos indios) y, en esa medida, el primer ensayo autonomista de México en materia de derechos indígenas resultaría ser un fracaso.

Por supuesto que no es suficiente afirmar sólo lo anterior, sino que se requiere también probarlo con un mínimo de certidumbre, para lo cual el análisis comparativo de las propuestas que recibió el Congreso es el procedimiento recomendable. Lo haremos más adelante. Pero antes conviene pasar revista a unos cuantos asuntos centrales implicados, los cuales nos indican hasta qué punto lo que está en debate no es la mera discrepancia secundaria entre iniciativas que podrían ser prácticamente intercambiables, como han sugerido algunos analistas, sino cuestiones de fondo que pueden modelar el futuro rostro de la nación.

Democracia y derechos políticos

Todo indica que se acortan rápidamente los tiempos para que el Congreso de la Unión defina el sentido de las reformas sobre Derechos y Cultura Indígena, como se denominó a este primer tema en las negociaciones de San Andrés Larráinzar. El país entero está pendiente de este desenlace largamente esperado. Se trata de un asunto de enorme importancia que sin duda marcará nuestro derrotero durante mucho tiempo. Ahí quedará decidido si México continúa siendo una nación que niega su diversidad o si, por el contrario, se sentarán las bases de una sociedad plural, tolerante e incluyente, en la que quepan las autonomías de los pueblos indígenas.

Las reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas que están en puerta son una *oportunidad histórica* para dar un paso firme hacia la solución del problema ya secular que atraviesa la historia de nuestro país: la condición de exclusión, subordinación y aguda desigualdad que afecta a los pueblos originarios de México.

A tal efecto, la primera cuestión a tomar en cuenta es que no tendremos en México un *régimen plenamente democrático*, mientras los pueblos indígenas estén prácticamente marginados de la participación y la representación políticas que les corresponde como parte de la nación. La democracia no admite excluidos ni minorías permanentes, mucho menos si ello se impone en razón de las características socioculturales de un sector.

Por consiguiente, sólo en tanto los miembros de esos pueblos dejen de ser ciudadanos de segunda y, merced a las reformas constitucionales y legales correspondientes, adquieran la *ciudadanía plena*, se podrán remover las barreras que les impiden aprovechar las oportunidades para promover su propio desarrollo y su modo de vida. Así, pues, los plenos *derechos políticos*, de que carecen los indígenas hasta ahora, son condición necesaria para su prosperidad como colectividades y como individuos.

Pero esos derechos, en este caso, deben contemplarse como prerrogativas de los indígenas en tanto *pueblos*. Los derechos individuales y las garantías ciudadanas que consigna nuestra constitución son, desde luego, necesarios e irrenunciables también para los indígenas; pero no son suficientes. A este reconocimiento debe agregarse —como ya se ha hecho en muchos países de Europa, Asia y América Latina— un conjunto de derechos específicos que expresen, en la práctica, el reconocimiento de que efectivamente la nación tiene una composición *pluricultural*. De otro modo, este principio consignado ya en nuestra Carta Magna desde 1992 seguirá siendo una declaración meramente retórica y hasta cínica.

Bajo estos criterios básicos deben evaluarse tanto la propuesta de la Cocopa —enviada a la Cámara de Senadores como iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución por el actual titular del Poder Ejecutivo, Vicente Fox, el 5 de diciembre de 2000—,

como las iniciativas presentadas al mismo Congreso de la Unión por el Partido Acción Nacional (PAN), por el anterior presidente de la República (Ernesto Zedillo) y por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) los días 12, 15 y 24 de marzo de 1998, respectivamente.

Para dicha evaluación, el elemento crucial que debe considerarse es, ante todo, el relativo a la misma legitimidad política de cada una de las iniciativas mencionadas. A este respecto, se debe tener presente que *sólo la iniciativa que recoge la propuesta de la Cocopa cuenta con un amplio y sólido consenso político*. Por si hiciera falta, recordemos que dicha propuesta incluye los principales acuerdos firmados por el EZLN y la representación gubernamental en febrero de 1996; que fue elaborada por los miembros de la primera comisión legislativa, que incluía a diputados y senadores de todos los partidos políticos entonces representados en el Congreso de la Unión y que, como formulación autonómica mínima, recibió el apoyo de prácticamente todas las organizaciones indígenas del país, así como de la inmensa mayoría de las agrupaciones civiles y políticas interesadas en la problemática étnica. Este amplio consenso político no debe ser ignorado por los legisladores a la hora de cumplir con su responsabilidad constitucional.

Si de lo que se trata es de aprobar reformas y adiciones constitucionales que, al mismo tiempo, sean satisfactorias para los pueblos indígenas y para un amplio sector de la población no india, sin duda es la formulación de la Cocopa la que reúne las cualidades para el logro de tal fin. En ningún país en que se ha alcanzado algún arreglo exitoso y duradero en materia de derechos autonómicos, como ya indiqué, se ha ignorado este criterio cardinal.

Dado que la aprobación legislativa de la fórmula alcanzada por la Cocopa es, además, una de las tres condiciones o "señales" (junto con el retiro del ejército de siete puntos y la liberación de los presos zapatistas) establecidas por el EZLN para *reanudar el diálogo y la negociación* con el actual gobierno, se entiende que convertirla en letra constitucional es un factor inmediato y efectivo para *impulsar la paz* en el país mediante la razón y la vía política. Nada se ganaría con realizar reformas que dejaran insatisfechos a los principales interesados (específicamente a los pueblos indígenas) y que, por ello mismo, no promoverían la paz y en corto plazo podrían, incluso, agravar la situación de conflicto que llevó, hace un lustro, a buscar un difícil arreglo vía las negociaciones de San Andrés Larráinzar.

Pueblos y comunidades: diferencias de fondo

Examinemos ahora con brevedad, de manera comparativa, algunos aspectos centrales de las diversas iniciativas. Destaca en primer término la presentada por el PVEM, dada su

ostensible distancia respecto de los acuerdos autonómicos mínimos. La iniciativa de este partido disuelve por completo el contenido y el sentido de la autonomía que animó el diálogo de San Andrés. Este solo hecho, en el que no me detendré aquí, debería ser suficiente para descartarla como base de una reforma satisfactoria.

La iniciativa del PVEM adolece de muchos de los defectos que se advierten en las otras propuestas, según mostraré más adelante. Pero además, la propuesta de la organización "ecologista" se aparta notablemente de delicados consensos básicos. Tomarla como base de un arreglo crearía una situación complicada, pues incluye reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales que no están contemplados en los Acuerdos de San Andrés ni en la formulación de la Cocopa ni, tampoco, en ninguna de las demás iniciativas sobre la materia. Ejemplo de ello son las reformas o adiciones al artículo 3° constitucional, así como las referidas a los artículos 25 y 27 constitucionales, que inopinadamente están incluidas en la iniciativa del PVEM. Es evidente que las partes en el diálogo de San Andrés consideraron que las eventuales reformas a dichos artículos deberían ser materia de negociaciones y acuerdos posteriores.

En particular, y de manera *explícita*, en los Acuerdos de San Andrés se especifica, como un compromiso de las partes, que lo relativo al tema agrario del 27 constitucional se trataría en la Mesa 3 de las ya pactadas, de conformidad con los documentos que sirvieron de norte a las pláticas de San Andrés: *Protocolo y bases para el diálogo y la negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad entre el gobierno federal y el EZLN* (del 11 de septiembre de 1995) y *Resolutivo acordado por las delegaciones del gobierno federal y el EZLN sobre desagregación del tema, número de invitados, sede y tiempos de la mesa y grupos de trabajo de Derechos y Cultura Indígena* (del 3 de octubre de 1995).

Independientemente de los méritos que puedan contener las propuestas del PVEM sobre los temas mencionados, que no juzgo en este momento, resulta claro que sería inaceptable para las partes negociadoras originales (sin duda para el EZLN, pero seguramente también para el gobierno) que en las reformas se incluyesen cambios a artículos constitucionales sobre temas aún no discutidos. A mi juicio, este solo factor complicaría enormemente el proceso y, por consiguiente, haría aconsejable que las comisiones dictaminadoras del Congreso descartasen, de entrada, la iniciativa del PVEM.

En lo subsiguiente, me referiré a las propuestas de las demás iniciativas en relación con el estratégico artículo 4° constitucional. En lo relativo a éste, entre las respectivas formulaciones enviadas al Congreso (la de Cocopa, la presentada en su momento por el entonces Presidente Zedillo y la del PAN) se advierten diferencias de fondo con respecto a la definición del derecho básico de los pueblos indígenas: el binomio *libre determinación/autonomía*.

En la propuesta de la Cocopa son los *pueblos* indígenas los *sujetos* de ambos derechos: el de libre determinación es el derecho general y el de autonomía el derecho

específico en que se concreta el primero ("Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano"). En la iniciativa de Zedillo, en cambio, se disocia el sujeto de uno y otro derecho: los pueblos son los sujetos de la libre determinación, mientras que la autonomía es derecho de las *comunidades*. El texto de Zedillo expresa que "los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas".

Conviene subrayar que una vez hecha pública esta reducción de la autonomía sólo al *ámbito de la comunidad* (correlativa a la negación zedillista de la autonomía como un derecho de los pueblos indios) fue rechazada explícita y tajantemente por la comandancia zapatista. Al respecto, y en clara alusión a la iniciativa zedillista, en la *Quinta Declaración de la Selva Lacandona* el EZLN expresó:

Ninguna legislación que pretenda encoger a los pueblos indios al limitar sus derechos a las comunidades, promoviendo así la fragmentación y la dispersión que hagan posible su aniquilamiento, podrá asegurar la paz y la inclusión en la Nación de los más primeros de los mexicanos. Cualquier reforma que pretenda romper los lazos de solidaridad históricos y culturales que hay entre los indígenas, está condenada al fracaso y es, simplemente, una injusticia y una negación histórica.

En suma, en la formulación definitoria que se propone para el artículo 4º constitucional, la primera propuesta del gobierno federal (aún entre las iniciativas que debe dictaminar el Congreso) realiza una maniobra que en el fondo anula el derecho a la libre determinación y la autonomía. No se trata de un cambio menor o sólo de forma. Estamos ante una modificación, totalmente alejada del espíritu y la letra de los Acuerdos de San Andrés, que determina todo el resto de la propuesta gubernamental. Ese cambio establece una lógica completamente divergente de los acuerdos, de tal importancia que permite afirmar, sin exageración, que invalida la autonomía como derechos mínimos.

En este punto, aunque mediante otro procedimiento, la iniciativa presentada por el PAN no es diferente. En la de este partido también son las comunidades las que "gozarán" de autonomía. La autonomía se expresará y ejercerá en el ámbito del municipio, en los términos que establezcan las respectivas constituciones locales. Serán los ayuntamientos los que elaborarán las "*cartas municipales*" (en las que deberán preverse "las atribuciones y derechos" de los indígenas) y, a su vez, las legislaturas de los estados tendrán que darle su aprobación. De este modo, la "autonomía" resulta "*heteronomía*", pues los términos de aquélla serán determinados no por los propios pueblos —de acuerdo con las normas que quedarían establecidas en la Carta Magna, como lo hace la de la Cocopa, acertadamente a mi juicio—, sino por

los ayuntamientos y, en última instancia, los congresos locales. Así, pues, la iniciativa del PAN no propone crear municipios con facultades autonómicas de los pueblos indios, sino poner en manos de los ayuntamientos (con el necesario aval de los congresos locales) en qué términos se reconocerán atribuciones y derechos a las comunidades respectivas.

Es debido a ello, por ejemplo, que en la propuesta de la Cocopa se habla de que los pueblos podrán "Decidir sus formas internas de convivencia y organización..." o "Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno... en los ámbitos de su autonomía"; mientras en la iniciativa del PAN son las cartas municipales las que indicarán "Las normas para decidir..." o "El procedimiento para elegir..." de que gozarán las comunidades, lo que en este caso, además, será determinado por los ayuntamientos y los congresos locales.

Esta formulación es congruente con el hecho de que la propuesta del PAN no incluye el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Esto es perfectamente comprensible: sin autodeterminación, la autonomía deviene heteronomía. Por lo mismo, no es casual que esta iniciativa omita en su formulación del 4º, las fracciones IV y VII del segundo párrafo (las cuales aparecen tanto en la propuesta de la Cocopa como en la iniciativa de Zedillo, aunque con diferencias), que se refieren al derecho de los pueblos a "Fortalecer su participación y representación políticas" y a "Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación", respectivamente. Un camino como el que ofrece la iniciativa del PAN supondría una disminución adicional en el ejercicio de derechos, aun en comparación con la iniciativa presidencial de Zedillo.

Otro elemento importante es la cuestión territorial. En realidad, en los Acuerdos de San Andrés no se estableció, en sentido estricto, un fundamento territorial para la primera formulación mexicana de la autonomía; es decir, territorio con un claro contenido jurisdiccional. En parte debido a ello, tampoco se dispuso la autonomía como un orden de gobierno adicional en la organización de poderes verticales del sistema federal. A ambas opciones se opuso rotundamente la delegación gubernamental. Después de un fatigoso jaloneo entre las partes, esas dos severas restricciones resultaron parte de los acuerdos. Pero sí se estableció con todas sus letras, y así lo recogió la Cocopa (artículo 4º, párrafo segundo, fracción V), que los pueblos indígenas podrían acceder de manera colectiva "al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios", entendidos éstos como lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Posteriormente, al gobierno esto le pareció inaceptable.

Así, pues, mientras la propuesta de la Cocopa implica una innovación en el ejercicio de los derechos para los pueblos indígenas en la materia mencionada, la presidencial omite la referencia al territorio y, además, sujeta el acceso mencionado a las formas y

modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 constitucional. Ello implica que, en rigor, se reconoce un derecho que encontraría grandes obstáculos para ejercerse cabalmente, dada la formulación actual del 27. Ya que, como se ha visto, tanto la iniciativa presidencial como la del PAN limitan el ámbito autonómico a la comunidad, la esfera de ejercicio del derecho mencionado quedaría drásticamente restringida.

En el párrafo tercero de las iniciativas, el ordenamiento de que la Federación, los estados y los municipios promuevan el desarrollo equitativo y sustentable de los indígenas, en la versión Cocopa debe hacerse con el concurso de los *pueblos* indígenas, mientras que en la de Zedillo debe hacerse con las *comunidades* (la del PAN omite este punto). En lo relativo a los programas educativos, los destinatarios son los pueblos, según la versión de la Cocopa; y las comunidades, de acuerdo con la de Zedillo y el PAN.

La misma divergencia se repite en los párrafos que tienen que ver con el acceso a la "jurisdicción del Estado" y el establecimiento de las "instituciones políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos" de los indígenas. En relación con el acceso a la jurisdicción del Estado se advierte la cuestión adicional de que en la propuesta de la Cocopa se indica que en los juicios y procedimientos se tomarán en cuenta las "prácticas jurídicas y especificidades culturales" de los pueblos, mientras la presidencial se refiere a las "prácticas y particularidades culturales" y la del PAN a sus "usos, costumbres y especificidades culturales". No es sólo una diferencia de términos.

Un sabio dictamen

En suma, una evaluación comparativa de la propuesta de la Cocopa, la iniciativa de la presidencia (15 de marzo de 1998) y la del PAN, reparando solamente en las reformas y adiciones al artículo 4º, permiten desprender las siguientes consideraciones:

- a) Sólo la propuesta de la Cocopa disfruta ya de un amplio consenso, que nació en los diálogos y las negociaciones de San Andrés Larráinzar; del apoyo prácticamente unánime de las organizaciones y pueblos indígenas, así como de la simpatía de amplios sectores de la sociedad civil no indígena.
- b) Sólo la propuesta de la Cocopa incluye una concepción autonómica propiamente dicha (aunque magra), en tanto establece como *principio y fundamento* de la autonomía el derecho a la *libre determinación* de los pueblos indígenas. La iniciativa del PAN omite totalmente este fundamento, mientras la enviada por Zedillo durante su mandato vincula la autonomía con la comunidad exclusivamente (y esto, dicho sea de paso, de modo sumamente restrictivo). En lugar de un régimen de autonomía, las "cartas municipales" de la iniciativa del PAN configuran, en sentido estricto, una relación de "heteronomía".

- c) Al igual que los Acuerdos de San Andrés, la propuesta de la Cocopa comprende el derecho territorial de los pueblos indígenas (particularmente en lo relativo al uso y disfrute en dichos territorios de los recursos naturales), definido de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, mientras la presidencial de 1998 lo omite por completo. Tanto en la referencia explícita de la iniciativa del PAN, cuando hace alusión al "ámbito territorial", como en la implícita que contiene la presidencial, el campo de ejercicio queda restringido a la comunidad. El convenio 169, los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de la Cocopa, en cambio, entienden el territorio como "la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan".

Considerando todo lo anterior, las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión deberían elaborar un dictamen positivo de la propuesta de la Cocopa sobre Derechos y Cultura Indígena (convertida en iniciativa de decreto en el mes diciembre de 2000), desechando las demás iniciativas. A continuación, por el bien del país, en el pleno de ambas cámaras se debería aprobar la versión de los Acuerdos de San Andrés elaborada por la Cocopa.