



## **Entre la memoria y el olvido: guerrillas, movimiento indígena y reformas legales en la hora del EZLN<sup>[\*]</sup>**

Luis Hernández Navarro

*Un sistema económico injusto y criminal, el sistema político mexicano, obligó a un grupo de ciudadanos, mayoritariamente indígenas a empuñar las armas para hacerse oír y para llamar la atención sobre los graves problemas de los pueblos indígenas en México. La vía política para el diálogo y la solución de las principales demandas del pueblo mexicano no vendrán del supremo gobierno, sino de la sociedad civil, las organizaciones sociales y políticas independientes. La paz nueva, la que necesitamos los mexicanos, la que merecemos, vendrá de nosotros mismos, de nuestro empeño, de nuestra esperanza...*

CCRI-EZLN

### **Relaciones peligrosas**

Veinticinco meses después de iniciada la insurrección zapatista de enero de 1994, el 16 de febrero de 1996, el EZLN y el gobierno suscribieron los primeros acuerdos mínimos sustantivos en la ruta por la paz. En ellos el gobierno federal dio respuesta a una parte de las demandas enarboladas por los zapatistas: las relacionadas con los derechos y la cultura indígenas.

Sin embargo, cinco meses y medio después de firmar esos acuerdos, el 2 de septiembre, el EZLN suspendió su participación en las negociaciones de San Andrés, argumentando cinco razones, entre ellas, el incumplimiento gubernamental de lo acordado. Comenzó, a partir de ese momento, un esquema paralelo de diálogo, en el que una comisión legislativa, la Cocopa, intensificó las funciones de mediación que había desempeñado limitadamente hasta ese momento. Como resultado de la actividad de la Comisión la Secretaría de Gobernación aceptó que la iniciativa de ley que se presentaría en el Congreso para dar cumplimiento a lo pactado en San Andrés sería aprobada por los zapatistas. En dos ocasiones distintas, las partes no se pusieron de acuerdo en la elaboración de un texto unificado. La Comisión legislativa planteó entonces una salida que fue aceptada por ambas: ella redactaría un anteproyecto de ley partiendo de lo firmado entre las partes. La Cocopa elaboró su iniciativa, el EZLN la aceptó pero el gobierno federal la rechazó. Cerca del fin de año, el presidente Zedillo pidió quince días para consultar con juristas y hacer algunos comentarios a la propuesta legislativa. En lugar de esto presentó una nueva propuesta ajena a lo pactado. El 11 de enero de 1997 los zapatistas rechazaron el documento presidencial y la pretensión de reabrir

la negociación, con lo que el Diálogo nuevamente se estancó. La crisis de la crisis bautizó la Comisión legislativa a esta nueva etapa.

En el camino, y teniendo como punto de articulación el peculiar mecanismo de negociación seguido en San Andrés, en el que se facilitó la participación de la sociedad civil, comenzó a desarrollarse un significativo movimiento indígena nacional que se convirtió, rápidamente, en un nuevo actor político. En él convergieron tanto una fuerza armada y clandestina (el EZLN) como diversas fuerzas pacíficas y civiles. Este movimiento tomó de los Acuerdos de San Andrés una parte fundamental de su plataforma de lucha. La irrupción de la movilización indígena como una lucha que reivindica derechos y no asistencia o caridad, y que exige que se reconozcan tanto su igualdad como su diferencia, provocó, sin embargo, una profunda incomodidad en amplios sectores sociales.

Este trabajo explica brevemente el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz en materia de derechos y cultura indígenas entre el EZLN y el gobierno federal, la formación del nuevo movimiento indígena que ha tomado esos Acuerdos como parte de su programa de lucha y el destino que siguieron los Acuerdos después de firmados.

### **San Andrés y la Constitución: alcances y limitaciones**

Los Acuerdos de San Andrés comprometen al gobierno federal a promover un conjunto de reformas a la Constitución de la república y a leyes secundarias. Ello es particularmente importante. A pesar de que la nación mexicana ha tenido desde su fundación una composición pluriétnica y pluricultural, sus constituciones no han reflejado esta realidad. Borrar lo indio de la geografía patria, hacerlo mexicano obligándolo a abandonar su indianidad, ha sido una obsesión de las clases dirigentes desde la Constitución de 1824. La intención de deshacerse de la herencia colonial, de resistir a los peligros de las intervenciones extranjeras, de combatir los fueros eclesiásticos y militares y de modernizarse llevó a priorizar una visión de la unidad nacional que excluía las diferencias culturales.

Aunque la Constitución de 1917 reconoció la existencia de sujetos colectivos y derechos sociales no tomó en cuenta a los pueblos indios. La carencia de reconocimiento jurídico y las políticas integracionistas a ultranza seguidas por los gobiernos de la revolución no acabaron con los indígenas,<sup>[1]</sup> que encontraron, en algunos espacios de la reforma agraria y la acción de instituciones especializadas destinadas a atenderlos, trincheras para resistir. Y, aunque conservaron a través del tiempo su identidad, y parte de sus instituciones y cultura, el ideal homogeneizador provocó su exclusión, discriminación, marginación, opresión y explotación por parte del resto de la sociedad nacional. Los indios fueron condenados a la disyuntiva de desaparecer como tales o vivir en la simulación y el engaño.

La reforma constitucional al artículo 4º en 1992 estableció,<sup>[2]</sup> por vez primera, una referencia a la existencia de los pueblos indios, reconociéndoles derechos culturales pero sin señalar los principios, relaciones e instituciones donde esos

derechos debían materializarse, y relegando a leyes secundarias (inexistentes en muchos casos, o contradictorias en otros) su aplicación. La nueva redacción del 4º constitucional no contempló, por lo demás, demandas sustanciales como la de la autonomía como ejercicio de la libre determinación.

Así las cosas, la referencia a la cuestión indígena presente en la Constitución es insuficiente para satisfacer las reivindicaciones indígenas. Por ejemplo, entre los principios básicos que permean a la nación, como los de igualdad jurídica y demás libertades básicas, no se encuentra el de la pluriculturalidad. La solución de la cuestión indígena requiere no sólo el cumplimiento de lo establecido en la Constitución para hacer justicia a los pueblos originarios de México, sino también que se elaboren o modifiquen leyes secundarias. Igualmente, es insuficiente avanzar por la vía de la reforma a las constituciones estatales. El reconocimiento pleno de los derechos indígenas hace necesario reformar la Carta Magna.

Los Acuerdos sobre derechos y cultura indígenas firmados el 16 de febrero de 1996 buscan subsanar esta laguna. Constan de cuatro documentos distintos. El primero consiste en un pronunciamiento conjunto sobre la necesidad de establecer un nuevo pacto entre los pueblos indios y el estado, y las características que éste debe tener. El segundo contiene una serie de propuestas conjuntas de alcance nacional que el gobierno federal y el EZLN deben enviar al Congreso de la Unión. El tercero establece un conjunto de reformas especiales para Chiapas. El cuarto y último es un texto firmado por las partes, en el que se añade a los tres primeros documentos algunos planteamientos que no fueron incorporados a ellos inicialmente.<sup>[3]</sup>

Los puntos negociados con el gobierno no resuelven la totalidad de las demandas indígenas, pero sí se comprometen a solucionar algunas de las más relevantes. Entre otras se encuentran:

- a. El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía.
- b. La ampliación de la participación y representación política. El reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales como derechos colectivos.
- c. La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del estado. El reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia.
- d. La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios.
- e. La promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales.
- f. El impulso a la producción y el empleo. La protección a los indígenas migrantes.

Como lo ha señalado Adelfo Regino,<sup>[4]</sup> la libre determinación implica:

- a. La autoafirmación, es decir, el derecho de un pueblo a proclamar su existencia y ser reconocido como tal.

- b. La autodefinición, que consiste en la facultad de determinar quiénes son los miembros que integran ese pueblo.
- c. La autodelimitación, que conlleva el derecho a definir los límites territoriales.
- d. La autoorganización, que es el poder reconocido a un pueblo de procurarse a sí mismo, dentro de un marco estatal, su propio estatuto.
- e. La autogestión, o facultad de un pueblo para gestionar sus propios asuntos, es decir, para gobernarse y administrarse libremente en el marco de su estatuto.

El aspecto central de los Acuerdos de San Andrés es el reconocimiento de los pueblos indios como sujetos sociales e históricos. Ello implica modificar las bases constitutivas de la sociedad mexicana al añadir al principio de los ciudadanos el de los pueblos indígenas.

La autonomía es una de las formas de ejercicio de la libre determinación. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indios implica la transferencia real de facultades, funciones y competencias que actualmente son responsabilidad de otras instancias de gobierno. Entre otras, éstas abarcan tres áreas: la de la representación política en el ámbito de las comunidades y el municipio, la de la justicia y la de la administración.

- Las de representación política interna permiten nombrar autoridades en el ámbito de las comunidades y municipios mediante mecanismos como el sistema de cargos y la asamblea comunitaria, diferentes a la democracia electoral que se practica en el resto del país. La representación política a nivel estatal y federal se realiza a través de los poderes legislativos, creando nuevos distritos electorales.
- Las de justicia se transfieren inmediata y explícitamente, al establecerse el ejercicio de la autonomía en la aplicación de sus sistemas normativos para la regulación y solución de conflictos internos. El ámbito de su aplicación es la comunidad y el municipio, y, en su caso, la asociación de éstos. Estos sistemas normativos, aunque orales, expedidos y validados en asambleas generales, relativamente flexibles y aplicados de manera colegiada (nunca juzga el presidente municipal solo), están muy lejos de cambiar de un día a otro, ni son producto de las ocurrencias de alguien ni de decisiones discrecionales de la autoridad. Son sistemas normativos cohesionados, con una coherencia que proviene de su existencia histórica y cultural. No son costumbres adoptadas "a modo" ni meros usos, sino que rigen efectivamente la vida de las comunidades y pueblos. Se encuentran dentro del orden penal, civil y administrativo. No resuelven solamente problemas de particulares indígenas con particulares indígenas, sino que son normas que rigen la vida de comunidades y municipios. Deben entonces estar relacionadas con el derecho público pues caen dentro de lo que es interés del estado. Su existencia plantea, sí, la necesidad de generar un sistema de articulación y armonización de las normas, esto es, un derecho conflictual. Por lo demás, los indígenas que cometan un delito deberán ser juzgados como el resto de los mexicanos, sometiéndose a la ley que priva donde éste sea cometido, tomando en cuenta sus especificidades culturales.

- Las de administración (relacionadas básicamente con el uso de los fondos públicos que se les asignen) se transferirán en forma ordenada y paulatina. Su ámbito es la comunidad, el municipio y la asociación de varios de éstos.

Otras facultades, competencias y funciones del estado, en sus distintos niveles de gobierno, se ejercen fuera del ámbito jurisdiccional de los pueblos indígenas o, como los recursos del subsuelo, son exclusividad de la nación.

No hay en la reforma nada que plantee que los territorios donde habitan los pueblos indios sean sustraídos al ámbito del estado mexicano y está estrechamente vinculada a una reforma institucional de todas aquellas agencias estatales que trabajan con pueblos indios.

Entre los puntos que no pudieron ser acordados en esta negociación se encuentran de manera destacada dos: la creación de un cuarto piso de gobierno, constituido por regiones autónomas pluriétnicas, que abarcan varios municipios y comunidades, y el reconocimiento al pluralismo jurídico de la nación. Asimismo fue pospuesta para otra fase del Diálogo la renegociación de la problemática de la tierra contenida en el artículo 27 constitucional.

## **San Andrés y la negociación de la paz**

El marco legal para las negociaciones entre el EZLN y el gobierno federal es la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas aprobada por el Congreso, que entró en vigor el 11 de marzo de 1995. La ley tiene como objetivo establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado en el estado de Chiapas. Esto implica atender las causas que originaron el conflicto, propiciar la participación política del EZLN, conciliar las demandas e intereses de la sociedad chiapaneca, promover el bienestar social y proponer los lineamientos para una amnistía.

Dentro de la Ley se reconocen, además del gobierno federal y del EZLN, tres actores más: la Cocopa, la Conai y la Cosever. La Cocopa está integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión, más un representante del Poder Legislativo y otro del Poder Ejecutivo del estado de Chiapas. Entre sus principales funciones se encuentra el de coadyuvar a fijar las bases del diálogo y la negociación, así como facilitar este proceso. La Conai se compone de elementos destacados de la sociedad civil y está presidida por el obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz. Tiene como objetivo central el de intermediar entre las partes (en los hechos, recayó sobre ella la conducción metodológica de los trabajos de San Andrés). Y la Cosever, formada por tres representantes de cada una de las partes, más cinco invitados permanentes de cada una de ellas, dos suplentes, dos invitados transitorios, un representante de la Cocopa, otro de la Conai, otro del gobierno del estado y otro del Congreso local, es responsable de dar seguimiento y verificación al cumplimiento de los Acuerdos.

La Ley surge inmediatamente después de la ofensiva militar en contra del EZLN del 9 de febrero de 1995. Los zapatistas respondieron a la acción gubernamental replegándose ordenadamente a sus posiciones de montaña. El gobierno enfrentó, a partir de ese momento, un amplio movimiento de protesta dentro y fuera del país, exigiendo salidas pacíficas al conflicto. Se elaboraron dieciocho borradores de la Ley hasta su aprobación definitiva.

El 9 de abril de 1995, los zapatistas y el gobierno acordaron en el ejido San Miguel, en Chiapas, el protocolo que sanciona los principios básicos de la negociación. Entre esa fecha y el 11 de septiembre las partes realizaron seis reuniones en el municipio de San Andrés, en las que discutieron, sin éxito, las bases para la distensión militar y los procedimientos para la negociación. Fue hasta el 11 de septiembre que se firmó, finalmente, el documento sobre "Agenda, Formato y Reglas de Procedimiento del Protocolo de Bases para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad". Resueltos los aspectos procedimentales de la negociación se dio paso a la negociación sobre temas sustantivos. El 1º de octubre de 1995 se instaló la primera Mesa de Trabajo: la relativa a Derechos y Cultura Indígenas.

El mecanismo de trabajo acordado dividió la discusión de cada uno de los puntos sustantivos en grupos distintos. La primera Mesa creó seis:

1. Comunidad y autonomía: derechos indígenas.
2. Garantías de justicia a los indígenas.
3. Participación y representación política de los indígenas.
4. Situación, derechos y cultura de la mujer indígena.
5. Acceso a los medios de comunicación.
6. Promoción y desarrollo de la cultura indígena.

La negociación se desplegó en cuatro fases. En la primera, invitados y asesores de las partes discutieron en los grupos de trabajo para establecer, con sus opiniones, un documento marco. En la segunda, las partes y tres asesores de cada una de ellas trataron de establecer convergencias y divergencias en los puntos a negociar. En la tercera, las partes presentaron sus documentos y los negociaron. En la cuarta, después de consultas con sus respectivas instancias de decisión, se firmaron los Acuerdos y se realizaron los añadidos pertinentes.

En lugar de negociar sus puntos de vista, los zapatistas convocaron a participar en la negociación como asesores e invitados a una amplia gama de dirigentes, académicos e intelectuales, indios y no indios, con arraigo y conocimiento del tema, que representaban una diversidad de planteamientos de enorme riqueza. En cambio, el gobierno federal prefirió llevar a discutir a la Mesa a dirigentes indígenas ligados al Programa Nacional de Solidaridad, a abogados de Pemex y a funcionarios del gobierno de Chiapas, de las secretarías de Gobernación y de la Reforma Agraria y a unos cuantos especialistas.

Alrededor de la negociación se generó una intensa movilización de los pueblos indios. A lo largo y ancho del país se efectuaron foros y debates convocados

por fuera de las instituciones gubernamentales, para reflexionar y sistematizar sobre la cuestión indígena. Con frecuencia en ellos se combinaban la denuncia de las condiciones de vida de los pueblos, la formulación de sus demandas históricas y la elaboración de proyectos sobre el nuevo terreno de relación entre el estado y los pueblos indios. Una movilización de esta naturaleza es un hecho inédito en la vida reciente del país. La culminación de este proceso fue el Foro Nacional Indígena convocado por el EZLN del 3 al 8 de enero. En él participaron quinientos delegados provenientes de ciento setenta y ocho organizaciones indígenas, integrantes de treinta y dos pueblos indios. Muchas de las experiencias más relevantes de la lucha étnica del país encontraron allí un punto de convergencia y síntesis. De ese espacio surgió la posibilidad de darle a este movimiento nacional una estructura permanente y una plataforma programática completa. Fue evidente el enorme arraigo y autoridad que el zapatismo había ganado en este sector de la población.

Por su parte, el gobierno federal organizó entre el 28 de noviembre y el 1º de diciembre de 1995, Foros de Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígenas en veintiún estados. En ellos -y a pesar de que más de la cuarta parte de los asistentes provenía de instituciones gubernamentales y muchos de los delegados pertenecían a organizaciones oficiales- se establecieron posiciones que en ocasiones fueron muy cercanas a las planteadas por el campo del zapatismo en San Andrés.

Los Acuerdos de San Andrés materializan posiciones y demandas doblemente consensadas. Primero, en el seno de los mismos pueblos indios. Segundo, entre amplias representaciones de éstos y la delegación gubernamental dependiente de la Secretaría de Gobernación que asistió a San Andrés.

Al calor de la negociación de San Andrés lo indígena comenzó a ser considerado como parte sustancial de la agenda política nacional. Se hizo evidente la enorme deuda que el país tiene con los pueblos indios que forman parte de él. Cómo las condiciones de pobreza, marginación y opresión en que viven son una carga no sólo para ellos que las padecen, sino para la sociedad en su conjunto. Que no hay desarrollo posible si no se tapa la brecha que separa al México profundo de los sectores más favorecidos. El movimiento indígena no pudo, sin embargo, precisar ante la opinión pública el sentido de sus derechos colectivos ni el de sus demandas autonómicas, ni las razones por las que el reconocimiento legal de éstos es el único camino posible para resolver los problemas de desigualdad y exclusión que padecen. Obviamente, ello limitó los alcances de la negociación.

Los compromisos alcanzados superaron la oferta que el gobierno hizo a los zapatistas durante el primer Diálogo entre el EZLN y el gobierno federal en febrero de 1994. En aquella ocasión, el comisionado para la Paz, Manuel Camacho, ofreció tan sólo elaborar la ley reglamentaria al 4º constitucional. Son también, en lo formal, más relevantes que los alcanzados -en otro contexto- por la URNG y el gobierno guatemalteco. Establecen, sin embargo, un marco jurídico para los derechos de los pueblos indígenas más limitado que el que existe en otros países de América Latina (como Colombia).

## La negociación

El resultado final de la negociación fue producto de diversos factores. Unos, de tipo estructural vinculados a la situación económica y política del país; otros, relacionados con la relación de fuerzas entre el gobierno y el EZLN, y otros más, asociados a la coyuntura política.

Los Acuerdos de San Andrés parten de un hecho político básico: el viejo pacto en el que se sustentaba la relación entre estado y pueblos indios se ha agotado y es necesario restablecerlo sobre nuevas bases. La insurrección indígena armada en Chiapas, pero también el ascenso en la lucha pacífica y civil que reivindica derechos en prácticamente todas las regiones indias del país y la militarización que le ha acompañado, muestran que se requieren transformaciones profundas en la relación entre ambos. Así lo reconoció uno de los responsables de la negociación, Jorge del Valle, cuando señaló: "La negociación no es en función de la correlación de fuerzas. Es en función de una causa a resolver. Si hubiéramos negociado en función de la correlación de fuerzas, otra cosa sería nuestro ofrecimiento".<sup>[5]</sup>

La insurrección de Chiapas puso en cuestión la eficacia de la política gubernamental hacia los pueblos indios. Y los zapatistas ganaron para sí la legitimidad suficiente para tratar ese punto como parte de la agenda de negociación. Durante décadas, estas políticas giraron en torno a una idea central: integrar al indio a la sociedad nacional, obligándolo a dejar de ser indio. Irónicamente, las políticas integracionistas (indigenistas) propiciaron la exclusión de aquéllos a quienes buscaban beneficiar. La situación en que viven los pueblos indios en la actualidad es, en buena medida, resultado de estas políticas. Los intentos por atenderlos con políticas contra la extrema pobreza también fracasaron. Sin proyecto de política hacia los pueblos indios, en San Andrés el gobierno no tuvo más remedio que negociar a partir de un marco de referencia elaborado por los sectores del movimiento indígena mejor organizado, convocado por el EZLN. Es en este terreno donde los zapatistas tenían un mayor capital político acumulado y donde el gobierno tenía mayor déficit.

El gobierno federal tuvo que enfrentar el inicio de la negociación de San Andrés en medio de la crisis económica más drástica de los últimos años. Lo que se llamó el "error de diciembre" de 1994, que precipitó una drástica devaluación de la moneda y una fuga masiva de capitales, fue el punto de arranque de una profunda crisis que provocó la caída del PIB durante 1995 en 6.9 por ciento (la peor desde el año de 1932 en el que, como resultado de la gran depresión, el PIB se derrumbó 14.9 por ciento) y que se perdieran más de un millón de empleos (más un millón adicional que debió de haberse creado para satisfacer la entrada de jóvenes al mercado de trabajo y que no se creó), se tuvo una inflación del 52 por ciento y la deuda externa creció más de 20 por ciento. Más allá de la correlación militar de fuerzas entre zapatistas y ejército, la debilidad financiera de la economía mexicana y el enorme malestar social acumulado provocado por los efectos de las políticas de ajuste obligaron al gobierno a



tratar de evitar una convergencia entre el descontento popular desorganizado y el EZLN.

En el terreno político, una de las primeras ofertas del presidente Zedillo a la oposición partidaria al inicio de su mandato fue la de realizar una profunda reforma del estado y, como parte de ella, una reforma electoral "definitiva" que desactivara las continuas impugnaciones a los resultados de los comicios. Aunque la reforma fue pactada hasta agosto de 1996 y quedó circunscrita a una reforma electoral limitada que no dejó contento a nadie, el gobierno requirió de tiempo para negociarla con los partidos, aislando la presión de otros actores políticos y sociales que reclamaron participar en ella. En estas condiciones, acordar la reforma indígena se convirtió, desde la lógica gubernamental, en un instrumento para romper una posible convergencia entre los zapatistas y los partidos políticos, dándole al EZLN un pequeño nicho de legalidad, y para ganar tiempo en la negociación con los dirigentes partidarios de una reforma electoral sin "interferencias" de otros actores.

Los Acuerdos de San Andrés son resultado, en mucho, de la elaboración de un proyecto alternativo elaborado por intelectuales y dirigentes indígenas. En él se expresa una profunda recomposición de sus identidades surgida de la reflexión de sus condiciones materiales de vida. El eje conceptual sobre el que se articulan sus demandas es el del derecho a la libre determinación y a la autonomía como ejercicio de ésta. La demanda autonómica no proviene de agentes externos, sino de un hecho mucho más elemental: en México sobreviven pueblos<sup>[6]</sup> que tienen identidad propia y conciencia de ella, que son descendientes de los pobladores originales de estas tierras y conservan, en mayor o menor grado, sus instituciones, cultura y lengua, y quieren que éstas sigan existiendo pero con reconocimiento legal. Estos pueblos consideran que la autonomía les permite garantizar esto. Ven la posibilidad de acceder a la igualdad plena ante la ley como producto de la conquista del derecho a ser diferentes. Ven en la conquista de un derecho específico (no de un privilegio) la vía para convertirse de minorías permanentes en mayorías. Con ello buscan terminar con la situación de simulación y negociación desigual permanente en la que tienen que vivir con el resto de las instituciones políticas nacionales, para, de esta manera, estar en mejores condiciones de fuerza en la tarea de reconstituirse como pueblos.

Pero, además de su existencia como pueblos, argumentan sus reclamos a la luz tanto de los convenios internacionales firmados por el gobierno mexicano como de las nuevas tendencias del derecho. La lucha por el reconocimiento a la diferencia parte de aceptar el derecho al ejercicio distinto de la autoridad y a constituirse como colectividad con derechos propios. Reivindica un derecho de igualdad y un ejercicio diferente de éste, y parte de la legislación de este derecho en el nivel internacional.<sup>[7]</sup> El Convenio 169 de la OIT forma ya parte, por la vía de la recepción, de la legislación mexicana. En la misma dirección apunta la Convención sobre Tratados, también firmada por el gobierno mexicano. Allí se establece tanto que los países que son parte de ésta deben cumplir de buena fe los tratados que firman como que ningún estado puede invocar su derecho interno como pretexto para dejar de cumplir lo que firmó.<sup>[8]</sup>

Ninguna consideración jurídica sobre San Andrés en lo general, o sobre la iniciativa de Ley de la Cocopa en particular, puede prescindir de este hecho. El Convenio 169 es norma interna.

Como otros sujetos sociales carentes de privilegios, los pueblos indios han encontrado en los derechos de tercera generación un punto de apoyo en su lucha contra la exclusión. La historia no es nueva. Ésta ha sido la vía de construcción de los derechos. Tal y como lo ha señalado Hanna Arendt, los derechos humanos de primera generación fueron "una especie de ley adicional, un derecho de excepción para quienes no tenían nada mejor en que apoyarse",<sup>[9]</sup> mientras que los de segunda generación nacieron de una reivindicación de los no privilegiados por conquistar el derecho al bienestar social. Como se sabe, los derechos de primera generación establecieron límites a la acción del estado frente a los individuos, mientras que los de segunda generación pretenden guiar la acción del estado para garantizar al conjunto de los individuos, pero sobre todo a los sectores sociales más desfavorecidos, los mínimos necesarios para garantizar la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales y culturales para el desarrollo de una vida digna. Es en este contexto que se reconocen derechos específicos -no privilegios- de grupos que, por su especificidad, tienen necesidades y demandas comunes. Los derechos de tercera generación tienen como titular no al individuo sino a los grupos humanos. Están consagrados tanto en la Carta de las Naciones Unidas como en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el referente a los Derechos Civiles y Políticos. Tienen como eje central de su acción el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos. Parten de considerar que, así como en los derechos de primera generación se busca establecer límites a la acción del estado frente a los individuos, los derechos de tercera generación pretenden fijar los límites a la acción del soberano frente a colectividades culturalmente homogéneas. Los pueblos indios argumentan sus reivindicaciones a partir de estos derechos.

Entre los factores internos a la negociación, el resultado final puede explicarse, en parte, como consecuencia del esquema seguido por la delegación gubernamental en San Andrés. Desde su lógica, una propuesta suficientemente jugosa para el zapatismo en torno a la cuestión indígena le haría firmar los acuerdos y avalar no sólo los resultados de la primera Mesa sino los del conjunto de las mesas posteriores, independientemente de los resultados finales de éstas. La verdadera oferta (nunca explicitada) que la delegación gubernamental hizo al EZLN fue la de un mecanismo para la construcción de su programa político y para establecer puentes con otros sectores sociales, más que entrar a negociar cuestiones sustantivas con él. San Andrés era la vía para la reinserción de los rebeldes en la vida civil sin otorgarles conquistas políticas significativas pero "permitiéndoles" la construcción de una salida "decorosa", y los Acuerdos en materia de derechos y cultura indígenas fueron la carnada para que los zapatistas no trataran de descarrilar el proceso.

Por lo demás, es una vieja tradición de la política gubernamental la de firmar compromisos que luego no se cumplen. Fiel a este principio, la delegación gubernamental jugó a la ambigüedad y estableció que su responsabilidad se limitaba a enviar a las instancias nacionales de debate y decisión los pronunciamientos y acuerdos firmados en San Andrés.<sup>[10]</sup> Con ello quiso ponerle un candado a su responsabilidad. Sin embargo, meses después, el 11 de julio, en el marco de una nueva crisis, tuvo que aceptar una modificación a las reglas generales de la agenda, formato y procedimiento de negociación y aceptar que los Acuerdos de San Andrés tienen un carácter vinculatorio para las partes. Éstas tienen una obligación con lo que firmaron. El candado se abrió parcialmente.

Para el EZLN los Acuerdos en materia de derechos y cultura indígenas fueron un triunfo evidente y un espacio de legitimación. En la medida en la que el gobierno se comprometió a resolver una parte de sus demandas resultaba evidente que su movimiento era legítimo. Los Acuerdos le dieron, además, un instrumento programático para apoyar y sostener el ascenso de la lucha indígena nacional y facilitar su inserción en la vida política del país. Sin embargo, los zapatistas no se hicieron demasiadas ilusiones sobre el futuro de los compromisos pactados. En el balance público que realizaron junto con sus asesores señalaron: "Porque los zapatistas tienen perfectamente claras las enormes limitaciones que un régimen como el actual tiene, la capacidad limitada que impide que el gobierno tome en sus manos la solución de problemas que escapan ya a sus posibilidades de gestión y control";<sup>[11]</sup> y en el pronunciamiento que el CCRI hizo sobre el tema señalaba la necesidad de impulsar la más amplia movilización social para darles cuerpo a estas demandas,<sup>[12]</sup> para que quedara claro su escepticismo sobre el futuro que tendría lo pactado, la comandancia del EZLN se negó a que la firma de los documentos se hiciera en público.

Las razones para firmar los Acuerdos de San Andrés respondieron también a cuestiones internacionales. Inmediatamente después de su aprobación, los negociadores gubernamentales partieron a una gira para explicar a los países miembros de la Unión Europea (UE) los alcances del Acuerdo mínimo firmado por el EZLN. Paralelamente, distintas embajadas mexicanas en el viejo continente emprendieron una ofensiva informativa para mostrar la "voluntad negociadora" del gobierno mexicano. La campaña diplomática sobre la cuestión chiapaneca del gobierno mexicano en Europa buscaba tres objetivos simultáneos. El primero y más importante consistía en "lavar la imagen" de una administración desprestigiada por sus continuas y documentadas violaciones a los derechos humanos (agravadas por la deportación de tres sacerdotes que trabajan con la diócesis de San Cristóbal) y por el rezago de justicia hacia los pueblos indios de su país, ante la UE, con el objetivo de allanar los impedimentos para la firma de un tratado de libre comercio con ella.<sup>[13]</sup> De manera insistente, la mayoría de los países que la integran ha señalado que la firma de un tratado comercial con México está condicionada a que éste pase la prueba de la "cláusula democrática". El segundo objetivo era procurar contrarrestar el señalamiento hecho durante la reunión de la Comisión de Aplicación de Normas de la Organización Internacional del Trabajo

realizada en Ginebra, Suiza, el 16 de junio de 1995, en el que se indicaba que en México se cometen actos graves contra los trabajadores rurales e indígenas y que el gobierno mexicano debía rectificar su política indigenista.<sup>[14]</sup> El tercero era tratar de revertir la creciente influencia que en distintos círculos europeos habían adquirido tanto Samuel Ruiz como los zapatistas.

## **El *impasse***

A la firma de los Acuerdos le sigue un periodo de avance en lo formal en las negociaciones sobre democracia y justicia, un *impasse* en la aprobación de los Acuerdos sobre derechos y cultura indígenas por parte de las instancias nacionales de decisión y crisis parciales en el Diálogo, que se prolonga hasta el 2 de septiembre de 1996, fecha en la que el EZLN suspende la negociación argumentando, entre otros señalamientos, que el gobierno no había cumplido su compromiso de legislar sobre el tema.<sup>[15]</sup>

En apariencia, durante los dos meses posteriores a la firma de los Acuerdos éstos caminaban normalmente. El 18 de marzo de 1996, el secretario de Gobernación se reunió en privado con los miembros de la delegación gubernamental y con integrantes de la Cocopa, y les señaló que en el mes de abril, una vez que tuvieran los resultados de la Consulta Nacional sobre el tema organizada por esa instancia, se podría elaborar la iniciativa de ley correspondiente. Un día después, el senador Pablo Salazar presentó al pleno del Senado los Acuerdos. El 20 de marzo, la Secretaría de Gobernación informó que había instalado una oficina para dar cumplimiento a los Acuerdos, mientras la Cocopa los entregaba al jefe del Ejecutivo estatal y al Congreso local. Casi un mes después, el 16 de abril hicieron lo mismo con el presidente Zedillo. Sin embargo, a partir de ese momento el proceso de elaboración de esa iniciativa prácticamente se detuvo. El subsecretario de Gobernación Natividad González Parás, fue comisionado para elaborar una propuesta de reformas constitucionales sobre el tema pero ésta no caminó nunca realmente. En los hechos, la comisión intergubernamental que trabajó sobre el tema se encontró con las posiciones enfrentadas de sus integrantes, que iban desde quienes sostenían que no eran necesarias reformas constitucionales sino solamente una ley reglamentaria al artículo 4º constitucional hasta quienes veían en San Andrés un techo y no un piso para elaborar la propuesta.

Mientras tanto, la segunda Mesa del Diálogo relacionada con el tema de democracia y justicia entró en crisis. Primero fue la negativa gubernamental a llevar invitados y asesores a la primera fase, que la convirtió en una reflexión entre los invitados y asesores del EZLN y no en un intercambio de posiciones y puntos de vista de diversos actores. Después ocurrió una serie de violentos desalojos a campesinos que ocupaban tierras en Chiapas, con saldo de varios muertos, y se hicieron anuncios sobre el fin del reparto agrario en la entidad coincidiendo con las fechas de encuentro de las delegaciones. Finalmente la sentencia en contra de Javier Elorriaga y Sebastián Entzin, presuntos zapatistas presos, por el delito de terrorismo, a comienzos de mayo, llevó a los zapatistas a levantarse de la mesa de negociaciones y declarar la alerta roja.

La sentencia se emitió con serias deficiencias jurídicas y enrareció el ambiente político. Aunque oficialmente el gobierno declaró que se trataba de una decisión autónoma del Poder Judicial, la importancia de una acción de esta naturaleza y la tradicional dependencia de este poder con respecto al Poder Ejecutivo hacían difícil pensar que así era. Las implicaciones de la sentencia tenían una complicación adicional: si los zapatistas eran terroristas, ¿qué hacía el gobierno negociando con ellos?, ¿aceptar una resolución de esta naturaleza no implicaba que el estado mexicano reconocía la existencia de terrorismo dentro de su territorio? La crisis se resolvió, finalmente, después de que el gobierno perdió la batalla de la opinión pública, con la libertad de los detenidos el 7 de julio y, sobre todo, con una solución que excedió, aparentemente, los límites del diferendo: la renegociación del formato de la negociación. Como parte de las nuevas reglas quedó establecido que la Cocopa sería la única instancia responsable de declarar la ruptura del diálogo y el compromiso de que los Acuerdos tenían un carácter políticamente vinculatorio. Durante este periodo fueron evidentes profundos conflictos y disputas dentro del gobierno federal sobre cómo manejar el conflicto, al punto de que el procurador, la Secretaría de Gobernación y la comisión negociadora sostuvieron públicamente posiciones distintas. Finalmente, el titular de la Secretaría de Gobernación, en disputa con los responsables de la comisión gubernamental para la negociación en Chiapas (formalmente dependiente de él pero en realidad cercana al presidente de la república), asumió un papel más relevante en la conducción de las pláticas, apoyándose en la creciente interlocución de la Cocopa con el EZLN.

A partir de ese momento comenzaría a manejarse una "vía" alternativa en la negociación al margen de las pláticas formales. Con el tiempo, de ella saldría la propuesta de firma de la paz en el corto plazo y el retiro de la declaración de guerra del EZLN, después de la aprobación de las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas y, ya con la paz firmada, la continuación de las negociaciones sobre el resto de los temas sustantivos. En síntesis, una variante del modelo palestino. Los actores principales de este *fast track* serían el EZLN, la Cocopa como mediadora y la Secretaría de Gobernación, al margen de la delegación gubernamental.

La liberación de Elorriaga y Entzin y la redefinición de los procedimientos de la negociación permitieron reanudar el diálogo. En ese contexto, entre el 30 de junio y el 6 de julio de 1996, el EZLN, con la coadyuvancia de la Cocopa y la participación de la Conai, convocó a la realización del Foro para la Reforma del Estado.<sup>[16]</sup> Participaron en él mil quinientos representantes, entre los que se encontraban algunos de los más significativos personajes en la lucha por democratizar al país. Aunque formalmente no hubo un grupo de trabajo especial para cuestiones indígenas, se puso especial cuidado en potenciar su proceso de organización y elevar su protagonismo en la vida política nacional. De particular importancia fue la aparición pública, coincidentemente con la realización de este evento, de una nueva organización político militar en el estado de Guerrero: el Ejército Popular Revolucionario (EPR), que rechazó explícitamente la vía del diálogo con el gobierno para satisfacer sus demandas.

Días después, entre el 27 de julio y el 3 de agosto se efectuó, también en Chiapas, el Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo. Nuevamente, aquí se realizó la lucha indígena.

La reanudación del Diálogo entre el EZLN y el gobierno federal duró, sin embargo, poco tiempo. Durante la fase final de negociación sobre democracia y justicia, la oferta gubernamental fue de muy bajo perfil. Desde la lógica de los rebeldes, el gobierno estaba dispuesto a hablar pero no a negociar y menos a cumplir. Decidieron, después de una consulta con sus bases, suspender el Diálogo el 2 de septiembre de 1996, un día después de que en su tradicional informe presidencial Ernesto Zedillo no mencionara una sola palabra de los Acuerdos firmados por su gobierno el 16 de febrero.

## **La salida del EZLN**

El movimiento indígena decidió realizar su Congreso Nacional en la ciudad de México entre el 8 y el 12 de octubre e invitar a una delegación del EZLN. El solo anuncio de la posible salida de una delegación zapatista fuera de Chiapas precipitó un intenso debate nacional alrededor de la legalidad o ilegalidad de la medida y colocó la cuestión indígena en el centro del debate político nacional. De un lado, la Secretaría de Gobernación señaló que los zapatistas no podían salir del estado de Chiapas y que si lo hacían serían detenidos. Algunos voceros gubernamentales llegaron a sugerir en el momento más ríspido de la discusión que era inminente una acción militar disuasiva. Del otro, una amplia coalición de fuerzas sostuvo que la Ley para el Diálogo mantenía a salvo todos los derechos de los zapatistas, entre ellos el de viajar al Distrito Federal.

La realización del Congreso Nacional Indígena fue un momento clave en el ascenso del movimiento indígena en casi todo el país. Este nuevo movimiento era resultado de la convergencia entre una fuerza clandestina y armada y una amplia constelación de organizaciones y grupos que venían luchando desde antes de 1994 por el reconocimiento de derechos para los indígenas. Los Diálogos de San Andrés en lo general y el Foro Nacional Indígena realizado en San Cristóbal del 3 al 8 de enero de 1996 en lo particular fueron el punto de arranque en la construcción de esta red nacional.

El debate sobre la salida de los zapatistas al Distrito Federal tensó la relación entre zapatistas y gobierno y metió, una vez más, la cuestión indígena en la agenda nacional, después de que había pasado a ocupar un papel muy secundario en la opinión pública. El EZLN sostuvo que su viaje buscaba ratificar la vía que había escogido para solucionar sus demandas: la del diálogo pacífico. No irían armados, ni llamarían a tomar las armas, sino que irían a hacer política, a crear las condiciones que permitieran el establecimiento de un verdadero diálogo.<sup>[17]</sup>

Finalmente, el conflicto se resolvió sobre la base de una negociación en la que la Cocopa jugó un papel clave y en la que el gobierno aceptó el traslado de una delegación zapatista a la ciudad de México. El EZLN decidió entonces dar una "bofetada con guante blanco" y enviar como su delegada a la comandante

Ramona, gravemente enferma de un riñón. La salida de la dirigente tzotzil había sido decidida por los rebeldes antes de que pactaran con la Cocopa y quiso ser una lección de cómo hacer política, destinada por igual al gobierno federal y a ciertas franjas de la izquierda y el movimiento social. Buscó hacer evidente la torpeza de una estrategia gubernamental dirigida no a solucionar el conflicto sino a derrotar al EZLN cercándolo y amenazándolo, construyendo una salida política que era, en lo esencial, una salida moral. ¿Iba el gobierno a detener a una mujer gravemente enferma? Simultáneamente, descubrió a una franja de la izquierda que buscaba hacer su política a cuenta de los zapatistas, apostando a la figura de Marcos.<sup>[18]</sup>

La llegada de Ramona a la ciudad de México movilizó a decenas de miles de personas que tomaron las calles para recibirla. Su salida (en medio del descubrimiento de una osamenta en el jardín de una de las casas del hermano del expresidente Salinas de Gortari, acusado de ser el autor intelectual del asesinato de su excuñado) le dio al zapatismo un capital político indiscutible, al movimiento indígena nacional mayor protagonismo, a la Cocopa una gran potencialidad negociadora y a la Secretaría de Gobernación los hilos de la negociación del conflicto desplazando a la comisión especial responsable de ella. A partir de ese momento la "vía de negociación paralela" conocida como *fast track* comenzó a ganar más y más terreno.

## **El modelo de la tripartita**

La "ruptura del cerco" por parte de los zapatistas permitió construir un nuevo modelo de negociación no formal distinto al de San Andrés, conocido como la tripartita. En resumen, este nuevo formato consistió en reuniones por separado entre el EZLN, la Cocopa y la Conai, y encuentros entre la Cocopa y la Secretaría de Gobernación, y, esporádicamente, el presidente de la república. Este esquema permitió, en medio de jalones y recriminaciones, acordar e instalar formalmente la Cosever.

Fue sobre la base de este modelo que se comenzó a negociar la forma de llevar a reformas constitucionales los Acuerdos sobre derechos y cultura indígenas. La Secretaría de Gobernación se comprometió a no presentar una iniciativa que no fuera avalada por los zapatistas. Tanto el EZLN como el gobierno federal elaboraron una primera propuesta de redacción. Según la opinión de la comisión legislativa, la de los zapatistas era muy alta y la del gobierno muy baja. El 19 de noviembre la Cocopa se entrevistó en la selva con la comandancia rebelde y allí planteó lo que era su estrategia: no prestarse a reabrir la negociación sobre San Andrés y redactar un texto sobre la base de un último documento elaborado por cada una de las partes. El acuerdo consistía en que, a partir de ese momento, el único documento válido sería el que elaborara la Cocopa. El 26 de noviembre el EZLN entregó a la Comisión su documento definitivo. Un día después la Cocopa señaló a las partes que las propuestas de ambos tenían fuertes divergencias. El 29 de noviembre la Comisión legislativa entregó al EZLN el texto final, al que sólo podría decirse sí o no, y no hacer modificaciones. Lo mismo hizo con el gobierno federal. Los zapatistas señalaron un día después que faltaban puntos importantes pero que

lo aceptaban. Al terminar la reunión, la Comisión se dirigió a la ciudad de México a entrevistarse con la Secretaría de Gobernación. Ésta aceptó el documento pero pidió tiempo (para esperar la llegada del presidente de un viaje a Asia) antes de pronunciarse. Una crisis de gobierno (el despido del procurador miembro del PAN) retrasó las definiciones. El 2 de diciembre la Secretaría de Gobernación se reunió con la Cocopa y le dijo que no estaba de acuerdo con el documento entregándole varias observaciones. Los zapatistas rechazaron la respuesta y con su retiro a posiciones de montaña emplazaron a la Cocopa a respetar su compromiso inicial. El 6 y 7 de diciembre se efectuaron nuevas reuniones con el secretario de Gobernación y con el presidente. En ellas se acusó a la Cocopa de favoritismo hacia el EZLN. El doctor Zedillo pidió entonces quince días para consultar a los constitucionalistas. Los zapatistas lo aceptaron pero abrieron a los medios la negociación. Era el fin de la línea "negociaciones discretas, resultados públicos". Cuando el presidente envió sus observaciones los zapatistas pidieron veinte días para analizarlas. Finalmente, el 11 de enero hicieron pública su posición: las observaciones presidenciales eran una nueva propuesta y resultaban inadmisibles.

El modelo de negociación alrededor de la tripartita llegó a su fin. En el corto plazo las partes no se volverían a sentar. Hacia adelante no había nada con que sustituirlo.

### **La crisis de la crisis**

Pocas veces en la historia de las trescientas setenta y seis modificaciones que han transformando las dos terceras partes del articulado de la Constitución de 1917 se había suscitado un debate como el actual. Muchos factores se mezclan para darle a la discusión sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas el tono y la intensidad que ha alcanzado. Entre ellos se encuentran: la naturaleza misma de los cambios propuestos, que afectan la naturaleza constitutiva del estado mexicano. La iniciativa de la reforma como resultado de la negociación con una guerrilla y como vía para alcanzar la paz. El despliegue de un amplio movimiento indígena nacional que reivindica derechos y no asistencia. El clima de descomposición política creado por el agotamiento del régimen. Los convenios internacionales firmados por el gobierno mexicano y la casi total ausencia de jurisprudencia constitucional sobre el tema, que ha llevado a que, en cincuenta años, no se mencione siquiera la palabra "indígena".

Pocas iniciativas de reforma constitucional han tenido que enfrentar tal cantidad de resistencias. El racismo, presente en las regiones indígenas pero latente hasta ahora en el resto del país, se ha hecho manifiesto y ha precipitado una avalancha de opiniones que son una mezcla de desconocimiento e intolerancia sobre la realidad de los pueblos indios. Una corriente de opinión en los medios quiso hacer de los sistemas normativos indígenas el equivalente de linchamientos, violación de derechos humanos y arbitrariedad, sin aportar más pruebas que la repetición sostenida de lugares comunes. El presidente Zedillo insistió, en su campaña personal contra las reformas, en que éstas buscan fueros y privilegios, y que irremediamente



conducirán al país a la balcanización y la desintegración.<sup>[19]</sup> Pareciera que a una parte de la sociedad mexicana le molesta profundamente que el país conserve una población indígena tan numerosa (la mayor de América Latina) y que ésta se rebele contra la exclusión y la pérdida de la identidad propia a que se la ha condenado.

El rechazo presidencial a la iniciativa de reformas constitucionales que la Cocopa elaboró para dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés proviene no de observaciones de técnica jurídica o de términos, sino de fondo. La argumentación jurídica para justificar la negativa gubernamental al documento de la Comisión legislativa es parte de una añeja tradición de la política nacional: tender una cortina de humo para legitimar la ruptura de un compromiso y para buscar, si no convencer a la opinión pública, sí, al menos, confundirla.

Las razones de esta actitud son básicamente políticas. En el corto plazo el presidente Zedillo busca sacar al EZLN de la política nacional, aventarlo a la montaña, impedir que influya en el proceso electoral. Confía en que la correlación de fuerzas militares le garantiza incumplir su compromiso sin grandes sobresaltos. Está decidido a hacer valer una regla de oro de la tradición política gubernamental: un acuerdo se respeta sólo mientras las condiciones que lo hicieron posible no cambien. Y a juzgar por la actitud presidencial, esas condiciones ya se modificaron.

El cambio tiene que ver con un hecho básico: el partido del gobierno está en grave riesgo de perder su mayoría. Como se sabe, el PRI va por todo y con todo en estos comicios intermedios. No quiere darse el lujo de perder un solo voto, ni de permitir que el clima político que puede facilitar su "triunfo" se trastoque. Respetar los Acuerdos de San Andrés y reformar la Constitución conforme a lo pactado daría al zapatismo fuerza, legalidad y legitimidad suficientes para modificar el entorno político de manera relevante. El PRI busca evitar que un actor que no controla (el EZLN) entre en escena. Se juega en ello su sobrevivencia como fuerza dominante aunque incrementa aún más la descomposición política de la nación.

Pero, además, la resistencia a cumplir lo pactado en San Andrés dentro del gabinete presidencial no se limita a consideraciones de coyuntura. Para funcionarios relevantes, los Acuerdos son peligrosos no porque verdaderamente piensen que van a balcanizar al país o a crear fueros, sino por razones más elementales: ven en ellos un espacio para la organización y desarrollo de los pueblos indios al margen del tradicional control gubernamental y un instrumento legal que les permitiría a las comunidades resistir, en condiciones menos desventajosas, al proyecto gubernamental (encarnado en las reformas salinistas al 27 constitucional), que busca desamortizar los recursos naturales que no son propiedad de la nación y que aún se encuentran bajo control indígena, para hacer de esas regiones nuevos enclaves.

La posición gubernamental para explicar su rechazo a la iniciativa de la Cocopa parte de cuatro puntos básicos. Primero, que su compromiso era remitir los Acuerdos de San Andrés a las instancias de decisión y debate nacionales. Segundo, que en su iniciativa debe incorporar no sólo los Acuerdos de San Andrés sino, también, los resultados de la consulta nacional indígena. Tercero, que sobre los intereses específicos de los pueblos indios hay un conjunto de intereses nacionales que ellos encarnan. Finalmente, descalificar en abstracto la iniciativa como obra de asesores radicales o "falsos redentores".

Por su parte, el EZLN apostó, en el corto plazo, a la respuesta indígena nacional, a ganar el debate en la opinión pública y a la presión internacional. Todas ellas se encuentran ahora en su fase de despegue, con relativo éxito. El ascenso en la lucha indígena es notable. El debate en la opinión pública fue ganado, en lo esencial, por los zapatistas, y la presión internacional, sobre todo la europea, es significativa.<sup>[20]</sup> El *boomerang* internacional que el gobierno lanzó en Europa se volvió en su contra. Cada vez se aleja más la posibilidad de firmar un tratado comercial con la Unión Europea.

## **Recuento**

Más allá del destino que tengan las reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas, las conversaciones para la paz en Chiapas están en crisis. Se trata, según lo ha señalado la Cocopa, de una crisis dentro de la crisis. No hay, en el futuro inmediato, perspectivas de que las partes se vuelvan a sentar a negociar.

En el centro de esta nueva interrupción se encuentra una cuestión de fondo: el gobierno no tiene hacia el conflicto chiapaneco una política de paz sino un esquema de negociación. Una política de paz busca resolver a fondo las causas de la rebelión y sostener la continuidad de la negociación como parte de una política de estado que trasciende los intereses inmediatos del gobierno y los partidos. Un esquema de negociación consiste, tan sólo, en la aplicación de algunas medidas para "contener" al enemigo y tratar de derrotarlo, utilizando el conflicto en función de las coyunturas políticas nacionales.

El esquema de negociación del gobierno ha tenido como ejes centrales "achicar" a los actores, "chiapanequizar" el conflicto y ofrecer al zapatismo un esquema de reinserción civil sin negociación real de sus demandas. Sin embargo, en su implementación se ha topado con tres problemas básicos: la falta de unidad de mando de los actores gubernamentales involucrados en el proceso, que se ha traducido en la carencia de una política única, explícita y coherente; la pretensión de administrar el conflicto sin resolverlo, y el golpeo a cualquier mediación que no le sea incondicional.

De esta manera, los indudables aciertos que ha habido durante el proceso de negociación, tales como incorporar directamente al ejército a ésta, meter a los partidos políticos como coadyuvantes y admitir cierta participación de la sociedad civil, han terminado por rendir menos frutos de lo esperado. Asimismo, la derrama económica en la región ha servido para amortiguar el

descontento social y rearticular algunas clientelas políticas, pero no para desarrollar el estado, ni crear instituciones, ni resolver las causas que originaron el conflicto.

La carencia de unidad de mando gubernamental en las negociaciones ha propiciado que intervengan en él, de manera escalonada, una comisión especial encabezada por Bernal-Del Valle, la Secretaría de Gobernación y el presidente de la república, con posiciones distintas. Asimismo, ha facilitado que el gobernador del estado o personajes como el secretario de la Reforma Agraria o el comisionado especial Dante Delgado incidan en el proceso con su propia agenda y utilicen la provocación y la cooptación política como instrumentos de intervención, al tiempo que anuncian el fin del reparto agrario en la entidad y desalojan violentamente a grupos de campesinos.

La intención gubernamental de "administrar" el conflicto en lugar de resolverlo provocó, por ejemplo, que se les diera largas a las conversaciones de San Andrés para ganar tiempo en la negociación con los partidos sobre la reforma electoral, o que se tratara de hacer pagar al PAN el fracaso de las reformas constitucionales en materia indígena inmediatamente después del despido del procurador Lozano Gracia. En cambio, se hizo coincidir la firma de los Acuerdos sobre derechos y cultura indígenas con la gira del presidente Zedillo por la Unión Europea.

La decisión gubernamental de monopolizar la negociación y dismantelar las mediaciones que no le sean incondicionales provocó, primero, la contención y debilitamiento de la Conai y, después, el desgaste de la Cocopa, única comisión legislativa especial que ha tenido resultados positivos. Con ello canceló la posibilidad de solucionar el conflicto en el corto plazo y potenció la perspectiva de tener que recurrir a mediaciones internacionales.

Finalmente, la estrategia gubernamental de no comprometerse con sus acuerdos (la iniciativa presidencial sobre derechos y cultura indígenas reconoce derechos a condición de que no puedan ejercerse) rompió con un principio básico de cualquier negociación: crear certidumbre y confianza.

Los pueblos indios se han colocado, por derecho propio, en el centro de la arena política. Han creado un amplio consenso en torno a la idea de que la nación tiene una enorme deuda con ellos que es necesario saldar. Su movilización tiene una vitalidad de largo plazo. De ella se alimenta la insurrección zapatista.

México comenzó los dos últimos siglos con insurrecciones indígenas de largo aliento. Este fin de siglo puede terminar con otra. El actor incómodo, los pueblos indios, exige derechos. De la solución a esta demanda y de cómo se articule con las exigencias de democracia política y otros modelos de desarrollo enarboladas por ellos mismos y por otros sectores de la población depende la estabilidad política del país.

Para citar la versión impresa de este documento:

Hernández Navarro, L. Entre la memoria y el olvido: guerrillas, movimiento indígena y reformas legales en la hora del EZLN, *Chiapas*, núm. 4, México: IIEc, UNAM-Ediciones ERA, 1997, pp. 69-92. ISBN: 968-411-405-2.

## Notas:

- [\*] Este trabajo, que fue presentado como ponencia en la conferencia sobre procesos de paz comparados organizada por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, tiene grandes deudas con mucha gente. Entre otros deseo agradecer las enseñanzas y comentarios de: Laura Carlsen, Adelfo Regino, Aristarco Aquino, Fidel Morales, Lorenzo Gómez, Antonio García de León, Ramón Vera, Hermann Bellinghausen, Eugenio Bermejillo, Miguel Tejero, Josefina Aranda, Víctor Pérez Grovas, Carlos Monsiváis, Julio Moguel, Gustavo Esteva, Gilberto López y Rivas, Ricardo Robles, Jerónimo Hernández y Magda Gómez. La responsabilidad final de lo que se dice es mía.
- [1] La política institucional destinada a atender a la población indígena recibió el nombre de indigenismo. El indigenismo es simultáneamente una teoría antropológica, una ideología de estado y una práctica de gobierno. Tenía como objetivo central el de proteger a las comunidades indígenas en la perspectiva de su integración con el resto de la sociedad nacional. Entre la vasta bibliografía sobre el tema véase: Guillermo Bonfil Batalla, *Etnodesarrollo y etnocidio*, FLACSO, San José de Costa Rica, 1982.
- [2] El artículo 4º de la Constitución establece: "La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".
- [3] Véase "Acuerdos sobre derechos y cultura indígena a que llegaron las delegaciones del EZLN y del gobierno federal en la primera parte de la plenaria resolutive de los Diálogos de San Andrés Sacamch'en, 16 de febrero de 1996", *Chiapas*, n. 2, Era, México, 1996. (N. del E.)
- [4] Adelfo Regino, "La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances", *Chiapas*, n. 2, Era, México, 1996.
- [5] *La Jornada*, 29 de enero de 1996.
- [6] Entendemos por indígena la definición dada por el Convenio 169 de la OIT. Según su artículo 1, fracción b, "[éstos] son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". En su artículo 2 se señala: "la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio". Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

- [7] Básicamente del Convenio 169 de la OIT, de su aprobación por parte del gobierno mexicano en septiembre de 1990 y de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991.
- [8] En sentido estricto los planteamientos que hoy se esgrimen en contra de la propuesta de reformas constitucionales elaborada por la Cocopa debieron ser presentados cuando el estado mexicano aceptó como parte de su legislación los puntos contenidos en este convenio.
- [9] Véase Hanna Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, t. I, Planeta-Agostini, España, 1994, y Celso Lafer, *La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hanna Arendt*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- [10] No podía ser de otra manera: el Ejecutivo no tiene la facultad de aprobar reformas constitucionales; no puede asumir funciones que le corresponden al Poder Legislativo.
- [11] "El diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígenas. Punto y seguido", *Nunca más sin nosotros*, Juan Pablos Editor, México, 1996, p. 86.
- [12] *Ibid*, p. 102.
- [13] A diferencia de Estados Unidos, los países de la Unión Europea, y otros del continente que no están en su seno, procuran establecer acuerdos comerciales con países que respeten los derechos humanos y sean democráticos. Véanse, por ejemplo, los ensayos de Fernando Escalante en la revista *Vuelta* o de Federico Reyes Heróles en el periódico *Reforma*.
- [14] *La Jornada*, 25 de junio de 1995.
- [15] Entre los puntos que los zapatistas pusieron como condición para reiniciar el Diálogo estaban, además: el fin de la violencia en la zona norte del estado, el contar con una delegación gubernamental con capacidad de solución, la instalación de la Cosever y la libertad de los presuntos zapatistas presos en diversas cárceles del país.
- [16] De acuerdo con las "Reglas Generales de la Agenda, Formato y Procedimiento del Diálogo y la Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad" aprobadas en San Andrés, Chiapas, el 11 de julio de 1996, se establece:
- "I. Los foros forman parte del Diálogo Nacional para la Reforma del Estado y su desarrollo tendrá como propósito aportar elementos y propuestas en el marco de aquél, además de fortalecer el proceso de paz que permite la suscripción del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad entre el gobierno federal y el EZLN [...]"
- "III. Los foros no constituyen una instancia de decisión ni de resolución sobre los temas contenidos en el Diálogo que se desarrolla entre el gobierno federal y el EZLN.
- "IV. Los resultados y las propuestas de los foros serán trasladados a las instancias del diálogo nacional y al Congreso de la Unión por la Comisión de Concordia y Pacificación [...]"
- [17] Señalaron, además, que se trasladarían haciendo uso de sus derechos. El marco legal para la negociación entre el EZLN y el gobierno federal es la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. La Ley reconoce en su artículo 1º, al EZLN como "un grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto armado el 1º de enero de 1994 en el estado de Chiapas". Esto implica que sus integrantes son ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Esta misma ley establece en el artículo 2º, fracción tercera, que entre los objetivos del acuerdo se encuentran el de "propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de los cauces pacíficos que ofrece el es-

tado de derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos". O sea, la Ley reconoce como su objeto lo que los zapatistas piensan hacer en la ciudad de México. Asimismo, en su artículo 4º suspende las órdenes de aprehensión y los procedimientos en contra de los integrantes del EZLN mientras las negociaciones continúen.

- [18] La comandante Ramona es, por méritos propios, una de las figuras más relevantes y queridas del EZLN. Ramona es, junto con la mayor Ana María (responsable militar de las fuerzas zapatistas en Los Altos) y el comandante David, la iniciadora del trabajo conspirativo en aquella región de Chiapas. Ella es un cuadro político del CCRI. Su responsabilidad es política e ideológica. Llegó a esa posición después de un largo camino. El 8 de marzo de 1993, según lo ha contado Marcos, las comandantes Ramona y Susana encabezaron el primer levantamiento del EZLN, el de la revolución de las costumbres, el que daría como resultado la Ley Revolucionaria de Mujeres del EZLN.
- [19] Tanto en Xilitla, el 26 de marzo, como en San Pablo Totoltepec, el 12 de febrero, el presidente Zedillo manifestó una drástica oposición a la iniciativa de reformas presentada por la Cocopa.
- [20] Primero diputados daneses (*La Jornada*, 27 de enero de 1997) y ciento veinte parlamentarios italianos de todos los partidos políticos después (*La Jornada*, 7 de febrero de 1997) exigieron al presidente públicamente que levantara el veto a las reformas en materia indígena. A ellos les seguirían dentro de pocos días, entre otros, llamamientos de diputados españoles y franceses. Detrás de ellos se encuentra la presión de miles de ciudadanos y fuerzas organizadas que reclaman una paz con justicia y dignidad, y que, como sucedió ya en Estados Unidos, han hecho movilizaciones frente a los consulados mexicanos de decenas de ciudades. El diputado del PRI Juan José Osorio protestó (*La Jornada*, 1º de febrero de 1997) por lo que supone son opiniones injerencistas de los diputados daneses como hace apenas unos días habían reclamado diputados priístas en contra de diputados italianos.