

# El movimiento indígena nacional. ¿Único actor capaz de “destrabar” el conflicto?

MAYA LORENA PÉREZ RUIZ\*

## Resumen

Este artículo trata sobre la situación de los derechos indígenas en el conflicto entre el EZLN y el gobierno federal mexicano. Se busca demostrar cómo el contenido jurídico de las reformas constitucionales —empleadas en diversos momentos para impulsar u obstaculizar el diálogo y la negociación con los zapatistas a lo largo del conflicto— ha quedado subordinado a una disputa de orden político y militar. Asimismo, y en el contexto posterior a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se analizan las opciones del movimiento indígena nacional mexicano para conseguir sus derechos y contribuir, al mismo tiempo, al acercamiento entre el EZLN y el gobierno federal.

## Abstract

This article discusses the issue of the rights of the indigenous peoples within the ongoing conflict between the Zapatista Army of National Liberation and the Mexican federal government. We intend to prove that the legal substance of the constitutional reforms, put forth during the conflict, has been subsumed by the military and political struggle, although these reforms have been used, for a while, either to further or to hinder the negotiations with the Zapatistas. Moreover, and in the aftermath of the 9/11 terrorist attacks in the United States, there have been some endeavors to discuss options for the Mexican indigenous peoples' movement to stand for their rights while collaborating to achieve a rapprochement between the Zapatista Army and the Mexican government.

*Palabras clave:* derechos indígenas, conflicto militar, opciones del movimiento indígena.

---

## Los derechos indígenas: subordinados a conflictos políticos y militares nacionales

La lucha de las poblaciones indígenas por sus derechos tiene en México, por lo menos como movimiento social nacional, una vigencia de más de treinta años. Para muchos sectores de la sociedad nacional, sin embargo, esta lucha cobró visibilidad sólo cuando el

\* Dirección de Etnología y Antropología Social del Instituto Nacional de Antropología e Historia, Periférico Sur s/n, esq. Zapote, col. Isidro Fabela, CP 14000, México, D.F.

---

---

movimiento indígena se alió con los zapatistas chiapanecos, a partir de enero de 1994.

Como producto de esa alianza, los derechos indígenas han ocupado un lugar importante en la discusión sobre el cambio democrático en México y han desempeñado un papel fundamental en el entramado del conflicto entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal. No obstante, y paradójicamente, también han quedado subordinados a una lógica de confrontación política y militar entre actores sociales diversos y, en muchos sentidos, ajena al contenido mismo de las propuestas jurídicas que se han discutido y disputado para llevar tales derechos a la Constitución mexicana.

Un recuento rápido del papel que han desempeñado los derechos indígenas en la trama del conflicto entre el EZLN y el gobierno federal permitirá comprender mejor la afirmación anterior para poder ubicar, desde una óptica diferente a la usual, lo que podría ser el reto que tienen ante sí los indígenas para conseguir el pleno reconocimiento de sus derechos y contribuir al proceso de paz .

Un elemento importante, y poco reconocido, es que mucha de su legitimidad la obtuvieron los zapatistas precisamente por reivindicar y proyectar en los planos nacional e internacional las demandas indígenas construidas y enarboladas por el movimiento indígena nacional, previo e independiente del EZLN, y que dicho tema fue cobrando importancia en su agenda conforme el movimiento indígena se presentó ante ellos como el sector aliado más organizado, constante y propositivo de la sociedad nacional.<sup>1</sup> De esta manera, las críticas que había venido haciendo el movimiento indígena nacional sobre las deficiencias de un Estado nacional —que no reconocía la existencia de alrededor de diez millones de personas y cuyas políticas de desarrollo había hecho de esa población una de las más empobrecidas de México— llenaron de contenido específico a una de las denuncias zapatistas más significativas (referente a la situación indígena y su condición de explotación), al tiempo que la propuesta autonómica dotó al movimiento zapatista de las propuestas jurídicas particulares para orientar, en el tema indígena, las demandas y las negociaciones con el gobierno federal. Por ello, pese a que los derechos

<sup>1</sup> El EZLN reconoce este hecho después de la firma de los primeros acuerdos de paz y lo expresa con claridad en la entrevista que da al diario *La Jornada* el 25 de noviembre de 1996.

indígenas, como permanentemente lo aclaró la dirigencia del EZLN, eran sólo parte de la agenda zapatista; ese tópico fue uno de los más importantes tratados en el Diálogo de la Catedral (en marzo-abril de 1994) y después en el que se abordó en la primera mesa de negociación con el gobierno (de octubre de 1995 a febrero de 1996).

De igual manera, el problema indígena tuvo un papel fundamental para el gobierno federal, dentro del contexto del levantamiento del EZLN, en la medida en que lo reconoció como la causa del levantamiento armado y como la razón legítima para sentarse a negociar con una organización formalmente ilegal.

No obstante, desde el principio dicho tema, y específicamente la propuesta autonómica, se convirtió en el vehículo en torno al cual se expresaron las disputas que tenían que ver con los alcances que podría tener un acuerdo de paz entre el EZLN y el gobierno federal y, en esa medida, el lugar y la importancia que el gobierno estaba dispuesto a reconocerle al EZLN en el ámbito político nacional.

Una revisión cuidadosa y muy detallada de la secuencia cotidiana del conflicto y de las negociaciones entre EZLN y gobierno federal, permiten advertir que en el intento permanente de reducir el alcance de los acuerdos sobre temas indígenas con los zapatistas, a niveles locales y regionales, por lo menos durante el periodo priísta, tuvo que ver más con la intención de reducir la fuerza y la importancia de los zapatistas —con miras a crear ciertas condiciones para la firma de la paz— que con el contenido mismo de los temas que se discutían. Durante el Diálogo de la Catedral, por ejemplo, mientras explícitamente se discutían diversas demandas indígenas, y respecto a la autonomía sólo se obtenía la promesa de una buena ley reglamentaria para el artículo 4º., la finalidad principal del Comisionado para la Paz en Chiapas era lograr que la negociación se dirimiera en el marco del derecho nacional, y no internacional, y que los zapatistas aceptaran una plataforma de demandas que pudieran resolverse dentro del marco jurídico e institucional nacional, dejando de lado sus demandas radicales sobre la renuncia del Ejecutivo y una nueva Constitución. Posteriormente, durante la I Mesa de Negociación sobre Derechos y Cultura Indígena, como pudo constatare después, mientras en la primera fase se discutían como antagónicas las propuestas autonómicas de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y de la Comisión de Justicia que llevaba el Ins-

---

---

tituto Nacional Indigenista (INI), paralelamente el gobierno federal preparaba la captura del supuesto comandante *Germán* y fortalecía el cerco militar, paramilitar, social y político contra el EZLN. La suspensión misma del diálogo entre zapatistas y gobierno, al parecer, tuvo mucho más que ver con situaciones de coyuntura que con el contenido específico de los Acuerdos de San Andrés.

Sobre este último punto, quizás uno de los más difíciles de captar en toda su magnitud, cabe recordar que cuando los zapatistas se retiraron de las negociaciones de San Andrés, el 3 de septiembre de 1996, éstos vivían una particular situación de debilidad, ya que los alcances de las negociaciones de la Mesa II sobre Democracia y Justicia, así como el futuro mismo del EZLN como fuerza política legal, habían quedado limitados por la reforma electoral que firmaron los principales partidos políticos en la Mesa de Bucareli, el 25 de julio de 1996, sin que se incorporaran en ella los resultados del Foro Nacional sobre la Reforma del Estado (convocado por los zapatistas) ni los avances de la II Mesa de Negociación de San Andrés. Se trataba de un momento crítico, ya que la sociedad civil y política a partir de ese momento se concentró en los procesos electorales de 1997, además de que justamente, cuando se suponía que podían firmarse los acuerdos de la II Mesa, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) de Guerrero hizo su aparición en territorio zapatista, con lo cual aumentó la vigilancia del ejército mexicano sobre la zona y, puede suponerse, hubo cierto fortalecimiento de los sectores más desconfiados y renuentes a las negociaciones con el gobierno federal, dentro del propio EZLN.

Otro punto a recordar es que la iniciativa de la COCOPA se elaboró, mediante un procedimiento especial, fuera de la dinámica de las mesas de negociación de San Andrés, en el que se supone que participaron mediante “mensajes ciegos”, sin firma, el presidente Ernesto Zedillo y el subcomandante Marcos,<sup>2</sup> y que éste se realizó estando formalmente suspendido el diálogo y cuando se hablaba de que existía un endurecimiento hacia el EZLN entre ciertos sectores dentro

<sup>2</sup> Jaime Martínez Veloz, diputado del PRI y miembro de la COCOPA, cuando sucedieron estos hechos, habla de esa “vía rápida” y los “intereses ajenos” que hicieron fracasar las negociaciones entre el EZLN y el presidente Zedillo, en un artículo publicado en la revista *Proceso*, núm. 1105, del 4 de enero de 1998.

del gobierno federal.<sup>3</sup> Dicho endurecimiento se presentaba, por lo demás, cuando el cerco militar contra el EZLN estaba casi concluido (el ejército mexicano estaba por terminar el último tramo de la carretera fronteriza del sur que rodea la zona zapatista); cuando la presencia de los grupos paramilitares, unida a la fuerte derrama económica gubernamental que beneficiaba a las comunidades no-zapatistas, minaba fuertemente a sus bases de apoyo, y cuando en el ámbito nacional, los resultados de la Mesa para la Reforma del Estado, de la que sale la reforma política vigente, debilitaron las alianzas políticas del EZLN y con ello la posible participación del EZLN como fuerza política legal en los escenarios nacionales.

En esas condiciones es que puede deducirse que, dentro la perspectiva de los miembros “duros” del gobierno zedillista, convertir en ley los Acuerdos de San Andrés, en la propuesta de la COCOPA,<sup>4</sup> ya no era necesario, en la medida en que habían sido los zapatistas los primeros en retirarse de las negociaciones y una vez que ya no consideraban prioritario negociar con el EZLN, al que supusieron debilitado y cercado política y militarmente. Y fue así como se desarrolló, en cambio, una ofensiva abierta contra el EZLN, que incluyó el ataque directo contra los municipios autónomos zapatistas, el negarle a los zapatistas toda representación política nacional, para reducir su capacidad de negociación a su capacidad militar, el “chiapanizar” el conflicto y fortalecer la imagen negociadora del gobierno federal. Parte sustancial de la estrategia fue debilitar también las instancias de intermediación y de coadyuvancia (con la CONAF<sup>5</sup> y la COCOPA), y construir soluciones unilaterales para muchas de las demandas zapatistas, restándole legitimidad al EZLN y sumándosela al gobierno federal. Entre las acciones unilaterales que emprendió el Poder Ejecutivo zedillista, con el apoyo del gobierno de Chiapas, destacaron las propuestas para la remunicipalización y para el desarme de la población dentro de la zona de conflicto. La iniciativa de ley sobre derechos indígenas que envió el presidente Zedillo al Congreso for-

---

<sup>3</sup> Especialmente se decía que Emilio Chuayffet, secretario de Gobernación en ese momento, llegó a manipular la información para convencer al presidente de la República del peligro de balcanización que corría el país en caso de aprobarse la autonomía indígena.

<sup>4</sup> Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por representantes de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, además de un representante del Congreso de Chiapas y uno del Poder Ejecutivo federal.

<sup>5</sup> Comisión Nacional de Intermediación, presidida por el obispo Samuel Ruiz.

---

---

mó parte también de esta estrategia para anular al EZLN como interlocutor para resolver el problema indígena, así como los grandes problemas nacionales.

Por todo lo anterior, existen elementos para considerar que la negativa del gobierno zedillista para enviar los Acuerdos de San Andrés, en la versión de la COCOPA, al Poder Legislativo, respondió fundamentalmente a razones políticas y militares y no, como se explicó ante la nación, a causa de la fragmentación y la pérdida de la soberanía que se viviría en México si se reconociera la autonomía indígena. Aunque seguramente también existían temores al respecto.

Con variaciones importantes, existen indicios de que nuevamente con el gobierno foxista los derechos indígenas han estado sujetos más a disputas de poder y legitimidad que a la discusión estricta acerca de la mejor manera de dotar a los pueblos indígenas de sus derechos.

De esta manera, los zapatistas, en el contexto posterior a las elecciones del 2000, con las tres condiciones que exigieron para volver al diálogo (la aprobación de la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la COCOPA, el retiro de siete bases del ejército dentro de la zona de conflicto y la liberación de todos los presos zapatistas), parece que requerían cotejar no sólo la voluntad presidencial para dotar de constitucionalidad los derechos indígenas, sino poner a prueba la fuerza del presidente Vicente Fox frente a un Congreso en el que su partido no contaba con la mayoría absoluta; frente a su propio partido con el cual existían desde entonces serias diferencias; y aun frente al ejército mexicano. Es decir, se trataba de medir la fuerza del nuevo presidente de la República, que sería necesaria para demostrar su capacidad efectiva para lograr las transformaciones democráticas a que se había comprometido ante la nación y, sobre todo, para garantizar el tránsito legal y pacífico del EZLN, de movimiento clandestino y armado, a movimiento social, legal y pacífico. Por su parte, los legisladores, en manos de quienes tanto el presidente como el EZLN depositaron la confianza para la aprobación de la iniciativa de reformas constitucionales para cumplir los Acuerdos de San Andrés, estuvieron mucho más interesados en ganar posiciones y en debilitar al propio presidente Fox y al EZLN (en el caso del PAN y el PRI), que en discutir y acordar lo mejor para los indígenas.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> La postura del EZLN frente al gobierno de Vicente Fox se expuso en un comunicado dado a conocer el 2 de diciembre de 2000. Una propuesta de análisis sobre esta nueva etapa puede

En cuanto al nuevo presidente del país, en el mejor de los casos, puede pensarse que, sumido en el vértigo de su triunfo, calculó mal tanto la respuesta zapatista a sus ofrecimientos (de retomar como propia la iniciativa de la COCOPA para enviarla al Congreso) como el apoyo que tendría de los legisladores, mientras que en el peor de ellos, puede suponerse que intencionalmente se comprometió ante los zapatistas en asuntos que otras fuerzas políticas se encargarían de acotar o negar, para asumir él mismo el papel de mediador y conductor del proceso de paz, o para poder justificar el endurecimiento hacia los zapatistas. Esta última posibilidad parece tener cierto sustento, ya que en reiteradas declaraciones algunos miembros de su gabinete han comenzado a responsabilizar al EZLN de la suspensión del diálogo y están siguiendo el camino, ya recorrido por los gobiernos priístas, de emprender unilateralmente la solución de las causas que originaron el conflicto.<sup>7</sup> Dicha posición, por lo demás, fue la imperante durante el Primer Informe de Gobierno presentado por Vicente Fox ante el Congreso de la Unión, el primero de septiembre del año 2001.

En todo caso, lo importante de señalar es que también durante la nueva época del país, entre los actores con capacidad de decisión, ha sido relegada la discusión estricta de los contenidos y los procedimientos para dotar a los pueblos indígenas de sus derechos, frente a una situación y una dinámica en la que los diversos actores han debido, ante todo, recomponer y fijar sus nuevas posiciones de poder.

### Los retos actuales

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la situación de los derechos indígenas en México

---

consultarse en mi artículo "Otro escenario. ¿La misma confrontación?", en la revista *Configuraciones*, núm. 5, México, 2001.

<sup>7</sup> Por ejemplo, el constitucionalista Ignacio Burgoa Orihuela, así como Fernando Pérez Noriega, este último legislador del PAN y miembro de la COCOPA, han llegado a considerar inminente, y hasta necesario, reactivar las órdenes de aprehensión contra el EZLN, como derivación de la promulgación que deberá hacerse de la ley aprobada por el Congreso de la Unión, o como medida de presión para que los zapatistas retornen al diálogo (véase al respecto *La Jornada*, 31 de julio y 1º de agosto de 2001).

---

---

se ha tornado aún más compleja y difícil de resolver, ya que la nueva situación política mundial ha agregado nuevas dificultades a la construcción de opciones pacíficas para resolver el conflicto entre el EZLN y el gobierno federal, al tiempo que el país deberá enfrentar retos importantes para fortalecer su soberanía. Ciertamente, de continuarse la posición del gobierno de Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo —que no distingue en el mundo más que la existencia de aliados incondicionales o enemigos, que pretende ubicarse por encima de cualquier legislación nacional e internacional y que considera que su lucha es una guerra entre civilizaciones—, coloca en una posición peligrosa tanto al EZLN, por ser un grupo armado opositor del gobierno y del neoliberalismo, como a los pueblos indígenas de México, por exigir derechos como pueblos con una cultura y una tradición civilizatoria diferente. Inclusive, la postura norteamericana, conducida a situaciones extremas por sus sectores radicales, puede llegar a generar situaciones críticas para el propio gobierno mexicano, si las autoridades de Estados Unidos consideran, en algún momento futuro, que ese país debe intervenir más directamente para resolver los conflictos mexicanos que, dentro de su lógica estratégica, pongan en peligro su seguridad.

En torno a los derechos indígenas, cabe recordar que en abril de 2001 hubo ciertos factores que impidieron que se aprobara en el Congreso de la Unión la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la COCOPA y negociada con el EZLN, o que, como opción, se aprobara una versión que recogiera lo esencial de los Acuerdos de San Andrés para facilitar un acuerdo de paz con los zapatistas. Entre estos factores destacaron las disputas partidistas por el poder y el control del Congreso de la Unión, los conflictos de liderazgo entre el presidente Fox y su partido, el rechazo permanente de ciertas facciones del PRI y del PAN para dialogar y negociar con un grupo armado, así como la lógica de una confrontación militar entre el EZLN y el gobierno federal, que se heredó de situaciones anteriores.

Al aprobarse, en su lugar, una reforma sobre derechos indígenas —que no respeta los Acuerdos de San Andrés, que retoma la tradición paternalista y asistencialista hacia los indígenas y que es rechazada por innumerables municipios y comunidades indígenas—, no sólo se impidió el restablecimiento del diálogo entre el EZLN y el gobierno federal, sino que se demostró la insuficiencia de las institu-



ciones democráticas nacionales tanto para atender los reclamos de un sector importante de la población (la indígena), como para abrir canales para la reconversión de un grupo armado (el EZLN) en una fuerza política legal. Ello reavivó la vieja inconformidad indígena con las formas de representación y participación democráticas actuales (concretamente su rechazo hacia los partidos políticos y la representación social por la vía de las diputaciones y las senadurías), al tiempo que es posible que entre los grupos armados se fortalecieran sus planteamientos acerca de que en México no es factible el cambio social mediante la participación abierta y legal.

Fue así como se reconstruyó en nuestro país un escenario similar al que teníamos antes del arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República, en el que a nombre de la legalidad se sacrificó la capacidad de diálogo y negociación política y en el que se depositó nuevamente en los rebeldes, armados y civiles, la legitimidad emanada de su lucha, ante procedimientos e instituciones nacionales insuficientes para resolver conflictos y demandas expuestas por sectores importantes de la sociedad. Con el agravante, además, de que se abrió un nuevo frente de disputa, ya que diversos analistas consideran que atrás de la aprobación de la ley indígena actual estuvo el interés del gobierno, en alianza con los priístas, para reducir al mínimo los derechos indígenas y la fuerza del EZLN, con el fin de hacer viable el Plan Puebla Panamá. Éste, según sus opositores, fue gestado desde la administración priísta anterior, con la participación del Banco Mundial, para implantarse en regiones de fuerte presencia indígena y detener los flujos migratorios hacia la frontera con Estados Unidos.

Si antes del 11 de septiembre las consecuencias de no aprobarse una reforma constitucional consensada con el EZLN y las organizaciones indígenas eran ya bastante graves para la vida democrática del país, éstas han adquirido un nuevo rango, ante la posibilidad de que en el futuro el gobierno de Estados Unidos considere que el asunto del EZLN y los derechos indígenas ponen en alto riesgo su seguridad.

En este nuevo panorama mundial, en el que la soberanía de las naciones y la legalidad internacional están amenazadas por la nueva lógica estratégica y geopolítica impulsada por Estados Unidos, los indígenas, el EZLN, los legisladores del Congreso de la Unión, así como el Poder Ejecutivo federal y de Chiapas, deben de repensar el

---

---

camino a seguir para poner fin al conflicto armado y resolver las demandas indígenas.

El EZLN, desde sus posiciones de montaña, espera silencioso ante la nación el resultado final que tendrá la llamada Ley Indígena,<sup>8</sup> hoy en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las repercusiones políticas y militares que en algún momento tendrá, en contra suya, el atentado terrorista del 11 de septiembre en el vecino país. Y mientras los zapatistas esperan y analizan su nueva situación, los indígenas de diversas regiones y organizaciones continúan dando muestras de su rechazo hacia las reformas, que no sólo son insuficientes, sino que han demostrado ser improcedentes y agresivas para el proceso de paz en México.

La primera respuesta generalizada contra las aprobadas reformas constitucionales en materia indígena fue el rechazo, mediante comunicados, foros, entrevistas y movilizaciones, así como la exigencia de que se reforme dicha ley, para que se retorne a la iniciativa de la COCOPA. En ello coincidieron el EZLN, el Congreso Nacional Indígena (CNI), diversas e innumerables organizaciones indígenas e importantes sectores de la sociedad civil, así como los Congresos estatales de las entidades con fuerte población indígena del país. Una segunda respuesta, impulsada desde organizaciones, municipios y comunidades indígenas, fue la de emprender juicios de amparo y controversias constitucionales contra la Ley Bartlett-Cevallos, de modo que se han presentado 329 controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>9</sup> Una tercera vía, impulsada por la ANIPA, el SITRAJOR y el STUNAM,<sup>10</sup> fue la de presentar ante la OIT una reclamación formal por el incumplimiento gubernamental del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Y una cuarta, impulsada desde instancias gubernamentales, fue

<sup>8</sup> A la reforma constitucional sobre derechos indígenas se le ha dado en llamar Ley Indígena o Ley Bartlett-Cevallos por la influencia que tuvieron ambos legisladores en la redacción y aprobación de dichas reformas, pero ciertamente no se trata de una ley.

<sup>9</sup> Respecto al número de controversias constitucionales puede consultarse *La Jornada*, del 29 de septiembre de 2001, el artículo "Perredistas piden no esperar respuesta de la Suprema Corte a controversias", de Andrea Becerril.

<sup>10</sup> La ANIPA es la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, el SITRAJOR y el STUNAM son los sindicatos independientes de *La Jornada* y de los trabajadores de la UNAM. La nota sobre el procedimiento puede consultarse en *La Jornada* del 6 de septiembre de 2001, en el artículo de Rosa Rojas "ANIPA, SITRAJOR y STUNAM llevan ante la OIT su inconformidad por la reforma indígena".

la iniciada por el gobernador del estado de Oaxaca, José Murat, quien recurrió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para demandar al presidente Fox y al Congreso de la Unión, debido a la ilegalidad de las reformas constitucionales recientemente realizadas. Los argumentos de la segunda y cuarta vías señalan que la aprobación de la Ley Indígena presentó errores de procedimiento, además de que no respetó los contenidos del Convenio 169 de la OIT y anula los avances de ciertas legislaciones estatales, como la oaxaqueña, que después de los Acuerdos de San Andrés, y desde hace siete años en el caso de Oaxaca, reconocen derechos indígenas, como la autonomía, más avanzados que los que contiene la ley federal aprobada.<sup>11</sup>

Sobre el caso oaxaqueño, cabe recordar que el gobierno de Oaxaca, después de firmarse los Acuerdos de San Andrés en marzo de 1998, envió al Congreso local la iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, que fue producto de un ejercicio de acercamiento y búsqueda de consensos. En su elaboración participaron muchos de quienes habían estado cerca del conflicto en Chiapas, aunque en diferentes lados de la mesa: indígenas que habían sido asesores zapatistas, miembros del Foro Nacional Indígena y del CNI; asesores del EZLN no-indígenas; miembros de la COSEVER<sup>12</sup> y hasta algunos funcionarios federales asesores de la delegación gubernamental en Chiapas. Al decir de los especialistas y de varios líderes indígenas, se trató de una propuesta que superó a la enviada al Congreso de la Unión por el presidente Zedillo, recuperó lo establecido en los Acuerdos de San Andrés y en la propuesta de ley de la COCOPA y se colocó en un punto intermedio entre las reivindicaciones del movimiento indígena nacional y lo que el gobierno ha estado dispuesto a aceptar. Por su contenido, basado también en el Convenio 169, y por su forma de consulta y elaboración, dicen los expertos, esta ley se coloca a la vanguardia de las iniciativas para reconocer constitucionalmente los derechos indígenas.<sup>13</sup> Al ser el gobernador de Oaxaca, con años de experiencia con

<sup>11</sup> *La Jornada*, 31 de julio, 1º de agosto, 25, 26, 27 y 29 septiembre de 2001.

<sup>12</sup> Comisión de Seguimiento y Verificación establecida, por acuerdo entre el EZLN y el gobierno federal, como parte de los Acuerdos de San Andrés, para dar seguimiento al cumplimiento de dichos acuerdos.

<sup>13</sup> Una reseña del proceso de elaboración puede consultarse en *Proceso*, núm. 1125, 24 de mayo de 1998.

---

---

municipios indígenas que se rigen por usos y costumbres, uno de los que defienden la autonomía indígena, se pone en evidencia la debilidad de los argumentos que se oponen a ella por las supuestas consecuencias que, en términos de soberanía y unidad nacional, tendría su aprobación. No obstante su rechazo a las reformas aprobadas por el Congreso Nacional en materia indígena, habrá que enmarcarlas en las actuales disputas de liderazgo dentro de su partido, el Revolucionario Institucional (PRI).

En fechas más recientes (el 18 de febrero de 2002), un grupo de 168 diputados de todos los partidos, menos del PAN, apoyados por diversas organizaciones indígenas, intelectuales y ONG, han vuelto a presentar al Congreso la iniciativa elaborada por la COCOPA en 1996 —y rechazada por el Congreso en abril de 2001— como vía para satisfacer las demandas indígenas y reabrir el diálogo con el EZLN.

Es así, pues, como los zapatistas, las organizaciones indígenas vinculadas al CNI, la sociedad civil y un buen número de intelectuales prozapatista, han vuelto a enarbolar la llamada Ley COCOPA como la única capaz de responder satisfactoriamente a los Acuerdos de San Andrés.

Al analizar las respuestas mencionadas antes, se advierte que, no obstante sus diferencias, todas las acciones en contra de la llamada Ley Indígena aprobada por el Congreso, tienen en común que son defensivas y de resistencia, y que seguirán siéndolo si sus promotores no van más allá de la oposición a la Ley Bartlett-Cevallos, si no abren caminos alternativos para solucionar el conflicto en torno a los derechos indígenas y si, en esa medida, son incapaces de crear condiciones para que el EZLN pueda transformarse en fuerza política legal. De ahí emerge, entonces, la urgente necesidad de que las organizaciones indígenas, los zapatistas, los asesores e intelectuales que los apoyan, así como la sociedad civil interesada, pasen de una fase opositora y defensiva a una etapa propositiva, que por la vía del acuerdo, la negociación y el derecho, aporte soluciones.

Un camino posible es retornar a los Acuerdos de San Andrés para fincar en torno a ellos una nueva propuesta de reformas constitucionales que cumpla con las expectativas de los indígenas respecto a la consecución de sus derechos, al tiempo que contribuya a abrir nuevamente los canales de comunicación entre el gobierno y el EZLN. Y que sea el movimiento indígena, independiente y conver-

gente, el actor responsable de impulsar y nuclear dicha iniciativa, ya que éste es el único sector que, ajeno a la contienda política y militar entre el EZLN y el gobierno federal, e independiente de filiaciones e intereses partidistas, puede tener la capacidad para concitar el diálogo y el acuerdo entre las diversas fuerzas políticas del país. De esta manera, al ser el movimiento indígena el que se encargue de conseguir consensos en torno a los derechos de sus pueblos —necesarios para satisfacer las demandas de alrededor de diez millones de indígenas, pero posibles de ser aprobados, en el contexto de una sociedad y un Congreso de la Unión plural y diverso—, se quitarían muchos de los obstáculos políticos y militares que han impedido hasta ahora una respuesta satisfactoria para los indígenas de México.

Para sustentar dicha propuesta hay que decir que, después de 1994, las organizaciones indígenas depositaron en el EZLN la representatividad para obtener del gobierno federal, mediante la negociación, la constitucionalidad de sus derechos (y fueron los tiempos del EZLN); que, en un segundo momento, los zapatistas<sup>14</sup> y el Poder Ejecutivo federal colocaron en los legisladores de la COCOPA la responsabilidad de construir una iniciativa de reformas constitucionales que recogiera los Acuerdos de San Andrés como un paso importante para consolidar la paz (y fueron los tiempos de la COCOPA); y que, en un tercer momento, tanto los zapatistas como el presidente de la República, Vicente Fox, depositaron en el Congreso de la Unión la responsabilidad histórica de plasmar constitucionalmente lo acordado en San Andrés, mediante la versión elaborada por la COCOPA (y que fueron los tiempos del Congreso de la Unión). Debido al contexto político-militar en el que se han desarrollado las negociaciones, así como a disputas de poder y legitimidad entre partidos políticos, presidente de la República y EZLN, ninguno de estos intentos ha prosperado de manera que posibilite el acuerdo, la conciliación y la firma de la paz.

De esta manera, hoy, cuando zapatistas, organizaciones indígenas y no-indígenas, intelectuales y muchos otros simpatizantes de la causa indígena, se preparan para defender nuevamente la iniciativa de la COCOPA, como la única que recoge los Acuerdos de San Andrés,

---

<sup>14</sup> El EZLN, desde su Quinta Declaración de la Selva Lacandona, depositó en la iniciativa de la COCOPA sus logros y en el Congreso su esperanza para la aprobación de los derechos indígenas contenidos en los Acuerdos de San Andrés, que posibilitarían su transformación en fuerza política legal.

---

---

cabe reflexionar sobre las posibilidades de éxito que tendrá tal camino, en un escenario de mayor confrontación y polarización nacional, y en el que seguramente Estados Unidos buscarán tener una mayor injerencia en la política interna del país.

En la situación actual, México debe fortalecer su soberanía mediante su activa participación en el ámbito internacional para renovar y fortalecer los organismos internacionales que garanticen la paz, la soberanía de las naciones y la solución de los conflictos por la vía de la justicia y el derecho, pero, al mismo tiempo, las diversas fuerzas políticas del país deben esforzarse por fortalecer la institucionalidad y la democracia interna. En ese sentido es que se deben construir opciones que rompan con la lógica militar y de disputa política en la que se han estado discutiendo, hasta ahora, los derechos indígenas en México, y se debe propiciar que éstos sean “los tiempos de los indígenas y de la sociedad civil” para que, unidos, elaboren la iniciativa de reformas que recupere los Acuerdos de San Andrés y posibilite el acuerdo —desde la elaboración hasta la aprobación de dichas reformas—, entre EZLN, Poder Ejecutivo federal, Poder Legislativo y partidos políticos.

Quizá solamente la sociedad civil, indígena y no-indígena, independiente y convergente, pueda sacar a todos los actores aquí descritos de esa lógica de confrontación que ha impedido una respuesta satisfactoria tanto para los pueblos indígenas de México como para el EZLN. Dicho camino, en el contexto mundial actual, podrá servir, además, como un ejemplo de la vigencia del camino del diálogo, la justicia y la concertación, para alcanzar la paz.

Recibido el 10 de junio de 2002  
Aceptado el 27 de marzo de 2003

## **Bibliografía**

- Bonfil Batalla, Guillermo (1981), “Las nuevas organizaciones indígenas”, en Guillermo Bonfil Batalla (comp.), *Utopía y revolución*, México, Nueva Imagen.
- Centre Tricontinental (1994), “Editorial”, en *Les mouvements sociaux en Amérique Latine*, Alternatives Sud, vol. 1, París, L’Harmattan.

- Díaz Gómez, Floriberto (1995), "Pueblo, territorio y libre determinación", en Chacón *et al.* (comps.), *Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios de México*, México, UAM-Azcapotzalco.
- Díaz-Polanco, Héctor (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI Editores.
- Dietz, Gunther (1995), "Zapatismo y movimientos étnico-regionales en México", en *Nueva Sociedad*, núm. 40, Caracas.
- Giménez, Gilberto (1994), "Los movimientos sociales. Problemas teórico-metodológicos", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 2, México, abril-junio, pp. 4-14.
- López y Rivas, Gilberto (1996), *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*, México, Plaza y Valdés Editores, Universidad Iberoamericana.
- Melucci, Alberto (1986), "Las teorías de los movimientos sociales", en *Revista de Estudios Políticos*, vol. 5, núm. 2, México, abril-junio.
- Pérez Ruiz, Maya Lorena (2000), *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas*, tesis de doctorado en ciencias antropológicas, UAM-I.
- Sarmiento Silva, Sergio (1987), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI Editores.
- Warman A. y A. Argueta (comps.) (1993), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, México, CIIH-UNAM.

### Documentos

- ANIPA, abril de 1995, Convocatoria a la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, a realizarse el 10 y 11 de abril de 1995, en la Cámara de Diputados, San Lázaro, México.
- \_\_\_\_\_, abril de 1995, "Iniciativa de decreto para la creación de las regiones autónomas pluriétnicas", versión aprobada por la ANIPA, celebrada en el Congreso de la Unión los días 10 y 11 de abril de 1995 y que sería discutida en la Segunda Asamblea a celebrarse los días 27 y 28 de mayo de 1995, documento multicopiado, México.
- Cámara de Diputados, 20 de diciembre de 1990, *Diario de los Debates*, año III, núm. 21, México.

- 
- 
- CCRI-CG del EZLN y Comité de Asesores, febrero de 1996, “El diálogo de San Andrés y los derechos y cultura indígena: punto y seguido”, documento del CCRI-CG y Asesores del EZLN al terminar la tercera fase de la Mesa I, en López y Rivas, 1996.
- Convención Nacional Electoral de los Pueblos Indígenas, marzo de 1994, “Declaración de los pueblos indios de México en torno a la respuesta del gobierno al EZLN”, documento multicopiado, México.
- CNI, 18 de diciembre de 1994, “Declaración de la Montaña de Guerrero”, en *Ce-Ácatl*, núm. 67, México.
- , febrero de 1995, “Éstos son sólo llamados, los plazos los ponen los pueblos”, 2a. Convención Nacional Indígena, Juchitán de Zaragoza, Oaxaca, 24 a 26 de febrero de 1995, en *Ce-Ácatl*, núm. 69, abril de 1995, México.
- , 26 de febrero de 1995, “Declaración de Juchitán”, en *Ce-Ácatl*, núm. 69, abril de 1995, México.
- Congreso Nacional Indígena, 21 de enero de 1997, Comunicado de la Comisión de Seguimiento, en *Ce-Ácatl*, núm. 84, febrero de 1997.
- , 3 de marzo de 1997, “Declaración sobre el proceso Federal electoral de 1997”, Comisión de Seguimiento, México, en *Ce-Ácatl*, núm. 87, junio-julio de 1997.
- , 30 de abril de 1988, “Declaración de Tenochtitlan”, 4a. Asamblea Nacional, en *Ce-Ácatl*, núm. 94, junio de 1998, México.
- , 10 de junio de 1998, “Pronunciamiento de su Comisión de seguimiento”, en *Ce-Ácatl*, núm. 95, julio de 1998, México.
- , 2001, Manifiesto Indígena del Primero de Mayo.
- Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia *et al.*, marzo de 1994, “Convocatoria a la Convención Nacional Electoral de los Pueblos Indígenas”, en *Ce-Ácatl*, núm. 57, febrero-marzo de 1994, México.
- EZLN-COCOPA, 6 de julio de 1996, “Síntesis de propuestas y planteamientos en torno a la reforma del Estado, resultado del Foro Especial para la Reforma del Estado, organizado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, con el apoyo de la Comisión de Concordia y Pacificación y la coadyuvancia de la Comisión Nacional de Intermediación, en San Cristóbal de las Casas,



Chiapas, del 30 de junio al 6 de julio de 1996, y presentados al H. Congreso de la Unión a través de la Comisión de Concordia y Pacificación”, documento multicopiado.

EZLN, Documentos y comunicados, 1994 y 1995, México, ERA.

Foro Nacional Indígena, enero de 1996, “Documento final, parte I: planteamientos generales”, en *Ce-Ácatl*, núms. 76 y 77, enero, México.

———, 1996, “Resolutivos de la Mesa I, Comunidad y autonomía: derechos indígenas”, en *Ce-Ácatl*, núms. 76 y 77, enero, México.

FIPI *et al.*, agosto de 1994, “Los pueblos indios. Hacia la democracia y la paz en el futuro. Seis principios. Seis propuestas”, presentado en la CND, Aguascalientes, Chiapas, en *Ce-Ácatl*, núm. 64, septiembre de 1994, México.

PRD, Grupo Parlamentario de la LV Legislatura, noviembre de 1992, “Los derechos constitucionales de los pueblos indios”, documento multicopiado, México.

———, julio de 1992, “Iniciativa de Ley sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (Ley Reglamentaria del artículo 4o. y del párrafo segundo, de la fracción VII, del artículo 27 de la Constitución), en *El Diario de los Debates*, año 1, núm. 24, México, Cámara de Diputados.