

LAS 10 CONDICIONES DE CONAI Y COCOPA

GUSTAVO CASTRO SOTO
SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS, MÉXICO; 15 DE ABRIL DE 1998

Los municipios de las Zonas Norte, Selva y Altos tienen los siguientes elementos comunes (más de 40 de los 11 municipios): índice de marginación MUY ALTA (ocupan los primeros lugares en el estado y de los primeros lugares en el país); alto porcentaje de población indígena (principalmente choles, tzeltales, tojolabales y tzotziles); con la mayor inversión social federal y estatal para supuestos proyectos de desarrollo desde que comenzó el conflicto ; con la mayor inversión en caminos y carreteras controladas y construidas por el Ejército Mexicano; con toda la presencia zapatista; con la mayor presencia de los partidos políticos de oposición (básicamente el PRD); con más de 30 municipios autónomos rebeldes y zapatistas; con la mayor concentración de militares, campamentos, retenes y operativos en el estado; con toda la presencia de los grupos paramilitares; con la mayor concentración de la presencia policiaca federal y estatal en el estado; con el total de los miles de desplazados internos y refugiados de guerra; con la mayoría de los presos políticos indígenas; y con la mayoría de las muertes y violaciones a los derechos humanos.

La CONAI y la COCOPA manifestaron el 22 de enero a las Partes y a la sociedad en su conjunto su firme convicción de que la solución al conflicto de Chiapas debe ser pacífica y que “Nunca las medidas de fuerza serán solución”. Para ello se expusieron 10 puntos indispensables para reorientar políticamente el proceso con el fin de reanudar el diálogo y la negociación entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

El Gobierno Federal, el 15 de febrero de 1998, por medio del Lic. Emilio Rabasa Gamboa, “Coordinador del Diálogo y Negociación”, afirmó que “Las condiciones que la COCOPA y la CONAI consideraron indispensables para la reanudación del diálogo y la negociación entre el Gobierno Federal y el EZLN creemos, de buena fe, que han quedado satisfechas”.

Sin embargo, ninguna de las condiciones ha sido cumplida cabalmente:

PRIMERA CONDICIÓN: LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

El comunicado conjunto *CONAI-COCOPA* dice: “*La concreción de los Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígena, es el punto central de la crisis en la que actualmente se encuentra el diálogo. De su cumplimiento depende fundamentalmente la reanudación de éste; por tanto, la estrategia para reactivarlo deberá ser en primer lugar las reformas legislativas en materia indígena*”. Para la CONAI y la COCOPA, la iniciativa de ley sobre Derechos y Cultura Indígena de la Mesa I del diálogo de San Andrés, hecha por éste último en noviembre de 1996 a petición de las Partes (EZLN y Gobierno Federal), es el documento que ambas partes tendrían que presentar al Congreso de la Unión. Sin embargo, algunos partidos como el PAN, el PVEM y el PRI se arrepienten también -junto con el Ejecutivo- de la propuesta e intentan ahora abortarla.

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

El Gobierno Federal afirmó que redujo, como gesto de avance, de 27 a 4 sus observaciones a la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la COCOPA en noviembre de 1996; que suma todas las propuestas de los partidos y que se basa en el texto original de los Acuerdos. Ahora presentó el 15 de marzo al Congreso de la Unión su iniciativa unilateral sobre la Mesa I, Derechos y Cultura Indígena, de los Acuerdos de San Andrés.

Sin embargo:

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

1) Reduce el ejercicio de los derechos de los pueblos indios a las comunidades. Aunque la iniciativa gubernamental reconoce que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación”, reduce “la expresión concreta de ésta a la autonomía de las comunidades indígenas”. Esta reducción viola los Acuerdos de San Andrés que establecen “que la legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como *los sujetos* de los derechos a la libre determinación y *autonomía*”. También viola el Convenio de la OIT que atribuye como sujeto de estos derechos a los pueblos indígenas.

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

3) **No reconoce los derechos de jurisdicciones de los pueblos indios.** El texto de la Iniciativa Presidencial a lo más que llega es a reconocer -lo que introduce la idea de discrecionalidad-, que “los procedimientos, juicios y decisiones -de estos pueblos- “serán convalidados”. El dejar opcional la convalidación de los procedimientos y juicios propios de los pueblos indios viola el Acuerdo de San Andrés que explícitamente establece “como garantía al acceso pleno a la justicia (...) que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos (...) y que mediante procedimientos simples sus juicios y decisiones *sean convalidados* por las autoridades jurisdiccionales del Estado”.

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

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

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

7) **Tampoco reconoce el derecho de los pueblos indios de definir “los procedimientos para la elección de sus autoridades”.** En el texto presidencial se establece que “en los municipios con población de mayoría indígena la legislación local será la que establecerá las bases y modalidades para asegurar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos (...)” En cambio el texto de la COCOPA dice “que en los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines (...) se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes”. Esta omisión viola lo acordado en San Andrés, que reconoce el derecho de los pueblos a “designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de

gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo”.

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

8) Comunicaciones: Promueve una reforma constitucional que no modifica la legislación actual. La propuesta del Ejecutivo afirma que las comunidades indígenas pueden “Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan” (art.4, VII). Por tanto, ¿hay leyes constitucionales de primera y de segunda?, ¿hay leyes secundarias que rigen las leyes constitucionales? Los acuerdos de San Andrés expresan (III,8) que “es indispensable dotar a estos *pueblos* de sus propios medios de comunicación...” para lo cual propone “la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación”. El Convenio 169 de la OIT afirma que “Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los *pueblos* interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional” (art. 26)

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

10) Programas de Desarrollo: No plantean una nueva relación del Estado y los pueblos indígenas. La propuesta unilateral plantea que “promoverá la igualdad de oportunidades a fin de que los pueblos indígenas, *a partir de su propio esfuerzo*, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional”. Esto es un retroceso frente a lo establecido en el artículo 26 constitucional vigente. Por su lado, el Convenio 169 de la OIT manifiesta que “deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo” (art.5); “establecer

los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin” (art.6); por último, “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (art.7).

Además:

11) El número de observaciones (27 o 4) es irrelevante en sí mismo. Una sola observación, si su contenido contradice aspectos esenciales de los Acuerdos de San Andrés, significa un obstáculo insalvable.

12) Una nueva propuesta de ley del Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión viola los acuerdos de San Andrés por ser una medida unilateral sin el consentimiento y consenso de ambas Partes. Además, el contenido no respeta la letra ni espíritu de los Acuerdos de San Andrés, la propuesta de la COCOPA ni el Convenio 169 de la OIT.

13) El gobierno federal sabe que esta acción unilateral rompe definitivamente el diálogo ya que está seguro que el EZLN no la aceptará, al igual que la CONAI, algunos partidos políticos de la COCOPA y la sociedad civil.

14) Por lo tanto, la **segunda condición del EZLN** para reanudar el diálogo automáticamente se descarta: “que el gobierno federal haga una propuesta seria para la Mesa II, Democracia y Justicia”.

15) Y, por lo visto, tampoco la **quinta condición**: “*Un nuevo comisionado gubernamental -o los actuales- pero con capacidad de negociación*”, cuando ni siquiera el “Coordinador gubernamental para el Diálogo”, Emilio Rabasa, se ha presentado protocolariamente con el EZLN, siendo el único que no lo ha hecho con respecto a sus 5 antecesores: Manuel Camacho Solís, y Jorge Madrazo bajo el título de “Comisionados para la Paz”, Gustavo Iruegas y Marco Antonio Bernal bajo el título de “Delegados Gubernamentales para el Diálogo y la Negociación, y Pedro Joaquín Coldwell con el título “Coordinador de la Delegación Gubernamental”. Las declaraciones del Lic. Rabasa no se alejan mucho de las razones por las cuales el EZLN solicita un cambio de “Coordinador” o de actitud gubernamental, ya que continúa agresiva contra el EZLN, de acusaciones, amenazas (contra la mediación que es un instrumento de ambas Partes, al igual que la coadyuvancia) de girar órdenes de aprehensión, de declarar la paz unilateralmente, etcétera.