

Crisis, nuevos rasgos y retos del conflicto armado interno

Miguel Álvarez Gándara*

El comunicado zapatista del reciente 1º de enero formaliza los nuevos rasgos del EZLN en el conflicto, al que debemos entender como actor orgánico de los pueblos originarios y que, asumiendo la actual situación global de guerra, sin retirar su declaración de guerra y ratificando sus demandas de 1994, se reitera armado hasta el final en lucha de carácter universal en contra del capitalismo, planteando su valoración y objetivo ya no en lo que se confronte, negocie o dependa de la voluntad de otros, sino con base en lo alternativo que construye y vive en los marcos de su autonomía y territorios. Expresa también un gran cambio generacional, llamando a sus jóvenes a continuar este proceso que ha resultado fructífero y favorable para las comunidades zapatistas, quienes anuncian haber logrado por sí mismas mejores condiciones que las que vivían en 1994.

A 22 años del levantamiento zapatista configurado como conflicto armado interno¹ y cuyo proceso de paz

* Ex secretario ejecutivo de la Conai y presidente de Serapaz.

¹ El Derecho Internacional Humanitario (DIH) surge de la necesidad de regular y ordenar las consecuencias provocadas por los conflictos armados, tanto los internacionales como los no internacionales o internos. Su propósito fundamental es reducir los efectos negativos propios de la guerra y, por otra parte, aplicar ciertas normas a la excepcionalidad de la misma, para restringir y regular sus medios, conductas y métodos. Para ello, el DIH presenta una serie de orientaciones y normas relacionadas con la naturaleza de los conflictos armados, pues la definición precisa de los elementos bélicos de un conflicto y es determinante para que jurídicamente una situación de conflicto sea entendida en el ámbito internacional o fuera de él. Estas normas, en su mayoría reflejadas en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales, son de obligatorio cumplimiento tanto por los gobiernos y los ejércitos partici-

sigue en crisis, los primeros Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígena siguen siendo un referente histórico vivo, válido y vigente. Mientras el Estado mexicano los ha in-

pantes en el conflicto como por los distintos grupos armados de oposición o cualquier parte participante en el mismo. En cuanto a la definición de “conflicto armado interno”, ha existido una maduración y formalización que se expresa principalmente en lo siguiente:

a) Una primer definición se estableció en 1962 con base en lo dispuesto en el Artículo 3 común a los cuatro convenios de Ginebra, que dice así: “El conflicto armado interno comprendería las acciones armadas en el interior de un Estado que dan lugar a hostilidades dirigidas contra un gobierno legal, que presentan un carácter colectivo y un mínimo de organización. No puede considerarse en sentido técnico como conflicto armado interno las situaciones de tensión política o social en el interior de un Estado”.

cumplido, el EZLN los ha ejercido en sus territorios autónomos. A 20 años de su firma el 16 de febrero de 1996, son oportunidad de diversas valoraciones. La primera de ellas, muy significativa y

b) Posteriormente, en los términos del Artículo I del Protocolo II de 1977 —que “desarrolla y completa” el artículo 3 común “sin modificar sus actuales condiciones de aplicación”—, se considera conflicto armado no internacional a “Todo conflicto que se desarrolle en el territorio de un Estado, entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el derecho internacional establecido para ese tipo de conflicto. Las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos no son considerados como conflictos armados”.

relevante, es la que realizó el propio EZLN en su comunicado del 1° de enero de este año.

Procuraré entonces dos propósitos:

A) Resaltar desde la óptica del esfuerzo mediador lo que este incumplimiento significó para el rompimiento del proceso de diálogo y negociación hacia un “Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad”, conforme a la estrategia gubernamental para desentenderse del carácter y tipo de conflicto y de su causa, de la ley especial, del modelo e implicaciones de la Mesa de San Andrés, y de los compromisos sustantivos con el movimiento indígena y civil nacional representado por el EZLN.

B) Reflexionar acerca de los nuevos rasgos y retos del conflicto armado interno que a 22 años sigue vivo pero que ahora refleja una nueva situación que ya no pasará por un proceso de paz que implique alguna negociación entre las partes.

Rasgos y claves iniciales del conflicto armado interno

Carácter del conflicto

Los conflictos armados internos han reflejado los problemas estructurales y civilizatorios de las sociedades y Estados.

c) En marzo de 2008, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), instancia a la que los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 confiaron “trabajar por la comprensión y la difusión del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados y preparar el eventual desarrollo del mismo”, propuso la siguiente definición que refleja la firme opinión jurídica que predomina actualmente: “Los conflictos armados no internacionales son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado [Parte en los Convenios de Ginebra]. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima”.

En este marco, actualmente se reconoce al Derecho Internacional Humanitario como ordenamiento rector de la guerra y como derecho de los conflictos armados no internacionales. Aplica cuando se esté frente a un grupo insurrecto con un alto nivel de organización capaz de conducir las hostilidades por la fuerza de las armas, en un umbral de intensidad tal que el gobierno tenga que emplear a las Fuerzas Armadas en lugar de recurrir únicamente a las fuerzas de policía. Si un grupo cumple con esas características, se activa el DIH, lo que permite realizar operaciones usando fuerza letal, pero siempre respetando los principios de precaución, distinción, proporcionalidad y humanidad. Esas operaciones son legítimas y no pueden ser objeto de persecución penal. Además, los grupos no gubernamentales que participan en el conflicto deben ser considerados “partes en el conflicto” en el sentido de que disponen de fuerzas armadas organizadas con una cierta estructura de mando y capacidad de mantener operaciones militares de carácter colectivo que cumplan los requisitos mínimos desde el punto de vista humanitario.

Ha habido diversos tipos de conflictos según su carácter, causa, temática y actores. Igualmente, ha habido diversos tipos de procesos de paz, según se sigan las etapas y paradigmas de la paz-justicia, paz-desarrollo, paz-democracia y/o paz-derechos. Las nuevas violencias y conflictos del siglo XXI se valoran ahora en el marco del paradigma dominante de paz-seguridad, con nuevas situaciones de guerra ya no ligadas a consecuentes procesos de paz.

Todo conflicto armado interno expresa una problemática muy diversa de causas, si bien están articuladas en torno de un factor desencadenador de tipo político que hace necesaria la vía armada ante la incapacidad de ésta y de los actores de la política para resolver los orígenes, proyectos o espacios para otros actores o agendas estructuralmente significativas.

En 1994 se caracterizó al conflicto armado interno que México vivía en Chiapas como un *nuevo tipo de conflicto* que, en el marco de la crisis del Estado nacional y de la búsqueda de alternativas a la globalización excluyente, integró las lógicas de los paradigmas de paz con justicia, con desarrollo, con democracia y con derechos. No se trató del viejo tipo de conflictos y actores explicados por la necesidad de la toma del poder para la implementación de programas revolucionarios, sino de un conflicto que, requiriendo lo militar pero sin agotarlo, se refirió a aspectos fundamentales de la crisis estructural y sociocultural, planteando la activación de todas las fuerzas nacionales necesarias para impulsar un cambio sustantivo, constitucional y pacífico a partir del reconocimiento y la revaloración de la identidad y alternativas de los pueblos y culturas indígenas.

Sin embargo, tampoco se trató específicamente de un conflicto étnico, no obstante que el EZLN sea principalmente un movimiento indígena enraizado en la defensa prioritaria de la dignidad, derechos y culturas de los pueblos indígenas, pues sus causas, demandas y propuestas se proyectaban más allá en amplias dimensiones civiles y nacionales para reconstruir al Estado mexicano (esto quedará muy claro en la negociación de la Mesa 2 sobre Democracia y Justicia, por la convocatoria y propuestas articuladas por los zapatistas, que incluían prácticamente a todas las fuerzas sociales, civiles y políticas democráticas y alternativas del país). El EZLN abrió una nueva generación y tipo de movimiento armado sustentado en un movimiento social. Un nuevo tipo de movimiento armado y de movimiento social, en un nuevo tipo de conflicto en el que otras fuerzas políticas y civiles fueran también actores determinantes del proceso.

Al iniciarse la vía armada, los viejos conflictos requerían que diera de sí la capacidad militar de las dos partes,

la que una vez agotada o satisfecha, y lograda la estatura político-militar que no podía alcanzarse en acción política normal, permitía abrir una segunda etapa, de negociación política, como la única manera de cosechar el avance que se había conseguido en la etapa militar. Entonces, estos viejos conflictos, de alguna manera, requerían la maduración de lo militar y no podían construir una salida política sólida y definitiva hasta que se agotara lo militar, cuando por esta vía las partes no pudieran ya ganar más, situadas en un doloroso empate. En esa lógica, la sociedad civil no aparecía como un actor determinante.

El gobierno mexicano, y las Fuerzas Armadas en particular, no quisieron comprender este carácter de nuevo conflicto, asumiendo que la importancia la daba la capacidad militar y no la causa de fondo, por lo que sólo lo aceptaron reducido a una problemática local, sin reconocer que aunque no se expresara lo armado en un nivel nacional, la causa sí implicaba realidades nacionales.

Tampoco quisieron mantenerse en las implicaciones del conflicto armado interno, que luego del cese al fuego tuvieron que tolerar el resto de 1994. Esta situación inédita, que aplacó la lógica del enfrentamiento y del agotamiento militar, estableciendo la necesidad y condiciones de la solución política, fue posible por el carácter y tipo real del conflicto, por el proyecto zapatista detrás de las armas, por el nuevo tipo de mediación y por la gran participación civil.

Después del cese al fuego, aquel 12 de enero de 1994, quedó intacta la capacidad militar de las partes. Sin embargo, aunque sin desarmarse, el EZLN no ha realizado desde entonces acciones de armas, el gobierno federal de hecho ha continuado la guerra y pasado por varias fases su labor militar ya no sólo contra el frente armado zapatista sino contra las bases indígenas que soportan al cuerpo armado. Para el gobierno, el objetivo no era la procuración de la solución política negociada y de fondo, sino el acomodo del conflicto en un marco militar de baja intensidad o guerra de desgaste que le acotara y redujera las implicaciones y compromisos.

Aunque se realizaron cuatro grandes esfuerzos —los Diálogos de Catedral, el acercamiento con la Secretaría de Gobernación, la Mesa de San Andrés y la llamada Vía Paralela—, todos los avances fueron cayendo por el predominio en el Estado de la lógica y actitud de sus actores militares. Sin duda la crisis del proceso de paz es responsabilidad del Estado y del gobierno mexicano, cuya visión estratégica se ha basado principalmente en el Ejército como factor de estabilidad capaz de derrotar al enemigo del viejo conflicto, en cuyo margen el gobierno planteaba muy limitadas salidas, que no soluciones.

Considerando que al Estado no le gustaba que un movimiento armado le forzara a situaciones y soluciones que no quería, como tampoco al Ejército que apareciera otro actor nacional que se nombrara también Ejército, surgieron dentro del gobierno mexicano dos grandes tendencias que disputaron desde 1994: la que planteaba que a esa especie no deseable había que aplastarla, y la que señalaba que debía propiciarse que esa especie se convirtiera en otra, esto es, en un actor político. Es pública la gran molestia que al Ejército Mexicano le causó el que se le hubiera obligado al cese al fuego el 12 de enero de 1994, considerando que fue un gran error histórico haber detenido un operativo militar con garantías de éxito (pedían que se decretara el cese al fuego una vez tomada Guadalupe Tepeyac, mediante un operativo que ya preparaban), que les dejaba sin favorables posiciones estratégicas (pues tuvieron que aceptar zonas de control zapatista y un diseño desfavorable de las zonas grises) y a cambio de una aventura (un diálogo de paz que no conducían).

A la salida de Salinas, el último del poderoso presidencialismo, el Ejército amplió su autonomía e impuso al candidato electo Zedillo el acuerdo de que no se volvería a salir de la zona de conflicto ni a frenar su operativo militar mientras no existiera a cambio una política sólida y madura. Así, el Ejército, ya con Zedillo como presidente, preparó el operativo del 9 de febrero de 1995 y se convirtió en el cauce y elemento fundamental de la estrategia gubernamental.

El orden de los factores quedó inverso: no es lo político lo que condujo la lógica de la acción militar; en la estrategia del gobierno, fue la lógica militar la que condujo, definió y redujo los espacios hacia una solución política. Predominó entonces en la concepción y operación del Estado y gobierno mexicano una vieja solución ante un supuesto viejo tipo de conflicto. En lugar de entender que el nuevo tipo de conflictos requiere apostarle, en definitiva, a una salida política, la estrategia militar en el fondo deseaba provocar al zapatismo a medirse militarmente.

El incumplimiento de lo acordado y Acteal fueron las señales inequívocas de que el Estado no caminaba la ruta de la paz. No extrañó más tarde que el EZLN rompiera con la ficción del diálogo, pero sorprendió cuando trasladó su estrategia y energía al reconocimiento de los propios pueblos de sus derechos y a la vivencia colectiva de la autonomía y de los acuerdos firmados. Para el EZLN actualmente ni la paz ni la justicia ni la dignidad necesitan ni dependen de una solución negociada con el Estado; la clave está en el reconocimiento propio y en la vivencia de su causa.

Así, como lo ha ratificado en su pronunciamiento del 1° de enero de 2016, sin desarmarse y ratificando el sentido histórico y representativo de su levantamiento y demandas, el EZLN conduce con lógica política un proceso integral de construcción política, socioeconómica y cultural con base en identidad, territorio y autonomía. El conflicto armado interno, formalmente y como tal, se mantiene pero ahora con los rasgos de la nueva generación de conflictos, que ante las *situaciones* de guerra no pasan ya por las implicaciones de la negociación con el Estado. La Mesa de San Andrés, tan difícil de construir, es ya un modelo clásico que no responde a los nuevos retos. El proceso de paz, sobre otras bases y claves, también se ha modificado pero sigue pendiente. La responsabilidad del Estado en propiciar su crisis no ha caducado; mal haría el actual gobierno en equivocarse de nuevo al reducir la valoración del conflicto, sus causas y actores.

Grandes etapas del proceso

Cuatro grandes etapas se distinguen hoy en el proceso del conflicto. La primera, la de la confrontación militar, del 1° al 12 de enero de 1994. La segunda, del 12 de enero de 1994 a marzo de 2001, que tenía como propósito la búsqueda de una ruta política negociada y que implicaba la interlocución zapatista. La tercera, marcada por la crisis total de las rutas de diálogo y negociación, del rompimiento zapatista con ese proceso y lógica, y la puesta principal de su energía en la construcción regional de las juntas, municipios y comunidades zapatistas. Y la cuarta, iniciada hace algunos años pero expresada como tal en el reciente comunicado zapatista, marcada por los nuevos rasgos del conflicto armado interno que no permite ni requiere solución institucional o algún proceso de paz que implique negociación.

1. En la primera etapa, del 1° al 12 de enero de 1994, siempre ha brillado la organización militar y la audacia política, jurídica y mediática mostrada por el zapatismo. El EZLN atendió las claves de las normas y criterios del Derecho Internacional Humanitario para los conflictos armados internos: preparación y acción contundente, declaración de guerra antes de las hostilidades, lograr el involucramiento de las Fuerzas Armadas, lograr el reconocimiento de su capacidad de fuerza jerárquica, acuartelada, uniformada, orgánica y colectiva, y lograr el acreditamiento de una causa justa con respaldo social para ser parte de un proceso de cambio estructural significativo del Estado mexicano

Por la necesaria solidez e interlocución de don Samuel Ruiz y de su diócesis para comprender y orientar el conflicto

hacia una ruta de paz, junto con el surgimiento de una enorme solidaridad y la participación civil nacional e internacional, se lograron generar las condiciones para obligar al gobierno a determinar el pronto cese al fuego. Esto fue posible no obstante la oposición del Ejército y de varias fuerzas contra el costo y la situación que se tuvieron que aceptar en términos de las normas internacionales derivadas de las Convenciones de Ginebra y el Derecho Internacional Humanitario: la participación discreta pero definitiva del Comité Internacional de la Cruz Roja; la definición y el respeto de las “zonas grises” (que dentro de la llamada zona zapatista o zona de conflicto impedían cualquier acceso a las Fuerzas Armadas); la atención a detenidos, heridos y desplazados; la aceptación en los hechos de la beligerancia zapatista; y el reconocimiento y diálogo de las partes con el zapatismo con un mediador necesario aunque incómodo.

La gran movilización del Ejército mexicano, sus acciones duras y sus bombardeos sobre poblaciones civiles indígenas, como si se tratara de un enemigo externo, merecieron diversas protestas y acusaciones mundiales por ser violatorias a todos los derechos y acuerdos.

2. En la segunda etapa, que vivió más de 70 fases, se distinguen los cuatro esfuerzos, modelos o formatos de diálogo y negociación:

- a) El primero consistió en los llamados “Diálogos de Catedral”, que duraron 11 días en el ciclo que sucedió de enero a junio de 1994, con la participación directa del subcomandante Marcos y del comisionado Manuel Camacho, así como con la mediación plena de don Samuel —único miembro con su secretariado de la desde entonces llamada Comisión Nacional de Intermediación—. La Mesa operó las semanas finales de febrero y la primera de marzo en un diálogo abierto que, sin embargo, en cuanto a la negociación, resultó solamente un “modelo de ventanilla”, ya que en estricto sentido el gobierno sólo recibió el pliego de peticiones y definió internamente respuestas que luego ofreció al movimiento zapatista en una lógica de respuesta a demandas; nunca negoció causas ni diagnóstico ni soluciones. Se presentaron dos paquetes, uno de 32 medidas a la ventanilla de actores zapatistas, y otro de 15 comisiones de trabajo que operarían con otros actores en el terreno político natural. Los zapatistas llevaron estos paquetes a consulta, rechazándolos en la turbia situación política del asesinato del candidato Colosio, lo que obligó a todos los actores del proceso a cosechar lecciones y a realizar ajustes estratégicos y programáticos.

b) El segundo, propiciado por la Conai, fue el inicio en enero de 1995 de una interlocución directa entre la comandancia zapatista y el secretario de Gobernación —hacia una nueva agenda y formato de diálogo—, proceso que fue interrumpido el 9 de febrero por la invasión militar cobijada en los expedientes abiertos y las órdenes de aprehensión de la PGR —contra la comandancia zapatista, algunos agentes de pastoral y mediadores—, mostrando que dos líneas estratégicas se confrontaban duramente en el interior del Estado.

Lograr este acercamiento resultó muy arduo luego de varias situaciones que fueron cruciales: el intento zedillista en septiembre por abrir la interlocución directa al margen de don Samuel; la ampliación de la Conai el 13 de octubre por la invitación de don Samuel a personalidades civiles, tanto nacionales como chiapanecas; el rompimiento del cerco militar que hace el EZLN el 19 de diciembre para hacer públicos sus 31 municipios autónomos —acción que el Ejército reivindica como una acción militar y que dice le faculta a preparar su propio rompimiento del cerco, zonas grises y compromisos—; las tensiones que llevan a don Samuel a lanzar un nuevo llamado al diálogo, respaldado por su ayuno en Catedral; el surgimiento de las Comisiones para Chiapas surgidas en ambas Cámaras (que serán la base de la posterior Comisión de Concordia y Pacificación), que realizan tareas favorables para que finalmente el gobierno reconociera el 24 de diciembre a la Conai, la que comienza su puenteo a través de la Secretaría de Gobernación, asignada a tareas de comisionada de paz.

Fruto de todo ello, el 15 de enero de 1995 se realiza el primer encuentro en Guadalupe Tepeyac de la comandancia zapatista con el secretario de Gobernación, mientras el Ejército se desentiende de este proceso y prepara con la PGR el ataque del 9 de febrero. En tanto, Zedillo respalda ambas dinámicas, antes de finalmente integrarlas en una sola que ha tenido como base la lógica militar y la estrategia de reducir el carácter y el estatus del conflicto.

c) El tercer modelo, el más consolidado, surgió precisamente en el marco de la crisis generada por el 9 de febrero y las averiguaciones contra los zapatistas acusados de delincuentes. La sociedad civil vuelve a pesar para reorientar hacia la lógica política, junto con las labores de la Conai y de las Comisiones para Chiapas del Congreso. Así, para rehacer la interlocución surge una ley especial —la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas” del 11 de marzo de 1995—

que, aunque propicia el proceso que llega a la “Mesa de San Andrés”, en su Artículo 13 deja suelta la lógica y acción militar, lo que refleja la correlación desfavorable y al Ejército en proceso de creciente autonomía. Esta ley especial recoge pero acota las implicaciones del Derecho Internacional Humanitario para los conflictos armados internos.

Así, la ley especial estableció el reconocimiento mutuo del gobierno federal y el EZLN como partes necesarias para negociar una agenda de siete temas sustantivos cuyos resultados se integrarían al “Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad”, que convertiría en realidad la solución de las causas del conflicto; reconoce al EZLN como un “movimiento de mexicanos inconformes, mayoritariamente indígenas”; y define además la institucionalidad para el diálogo y la negociación (la Comisión de Concordia y Pacificación —Cocopa, integrada por representantes del Congreso de la Unión y del gobierno de Chiapas—, la Comisión de Seguimiento y Verificación —Cosever, a definir paritariamente— y “la instancia de mediación reconocida por las partes”).

La Mesa de San Andrés se maduró y reglamentó de abril a septiembre de 1995 (mediante documentos aprobados de “Principios” y de “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 entre el gobierno federal y el EZLN”). Así, con la mediación de la Conai y la coadyuvancia de la Cocopa, comenzó en aquel octubre la negociación del primero de los siete temas de la agenda, en materia de los derechos y cultura indígena, cuyos acuerdos fueron firmados por separado en la madrugada del 16 de febrero de 1995. Este modelo y etapa entraron en crisis por diversas razones a las que me referiré en el siguiente capítulo.

d) El cuarto modelo, la Vía Paralela, surge sin precisión o formalización de su formato ante el endurecimiento gubernamental para asumir lo firmado de la Mesa I y lo acordado como procedimientos de la Mesa II, en su pretensión de rehacer el modelo metodológico y de reducir y acotar la representatividad zapatista al tema indígena.

En agosto de 1997 ya había iniciado la crisis formal de la Mesa de San Andrés por la creciente paramilitarización y los incumplimientos con los que el gobierno logró trabar la dinámica del diálogo. En la búsqueda de rehacer el proceso, se inicia el formato de las llamadas reuniones tripartitas (EZLN-Conai-Cocopa) que, al no prosperar en

la voluntad gubernamental, abren la posibilidad de otro formato operado desde septiembre de 1997 a través de la Cocopa en la llamada “Vía Paralela”.

En este marco y formato, las partes dieron su voto de confianza a la Cocopa para que elaborara, de hecho en calidad de árbitro, una iniciativa final de reformas constitucionales que recogiera los Acuerdos de la Mesa I. Así surgió la llamada “Iniciativa Cocopa”, aceptada por las partes en noviembre de 1997 como la clave legislativa que propiciara en el Congreso el cumplimiento de los Acuerdos hacia una reforma constitucional congruente con lo firmado. Si bien el gobierno la aceptó mediante sus comisionados, en el fondo nunca lo hizo y buscó la manera de trasladar al Congreso la responsabilidad del incumplimiento.

Esta Vía Paralela surgió inicialmente como complemento de San Andrés luego de los ataques a don Samuel y de la masacre de Acteal como su suplemento, y finalmente como formato principal cuando el conflicto se trasladó al Congreso y la Conai renunciara en junio de 1998 ante la crisis del diálogo y de las condiciones de mediación. Así, la interlocución de Cocopa con las comisiones del Congreso y los partidos marcaron las actividades de 1998 a 2001, procurando la aceptación de su iniciativa y de abrir el formato a la interlocución del zapatismo con el Congreso. Como se sabe, ambos retos nunca fueron logrados ante la cerrazón gubernamental y partidaria, a pesar de la intensa movilización e iniciativas zapatistas, y de la sociedad civil nacional e internacional. Al final, la limitada reforma constitucional aprobada significó el incumplimiento formal del Estado y sus poderes de lo acordado y firmado.

Cabe señalar que por los tiempos legislativos hubo un cambio en la composición y nivel de los miembros de la Cocopa, que resultó menor que la de su primera etapa. Las perspectivas de la sucesión presidencial de 2000, las negociaciones de la transición democrática, así como los procesos electorales, generan un mayor peso de lo partidario en las decisiones de la Comisión, lo que debilitó su capacidad y funcionamiento como representativo de un órgano de Estado.

3. Respecto de la tercera etapa, de 2001 a 2009, enmarcada por el incumplimiento constitucional y la fallida alternancia y transición democrática del panismo, destaca la liberación que asumen los pueblos indígenas sobre que el reconocimiento de sus derechos dependa del Estado y los partidos. Si el sujeto son ellos, los derechos no dependen de

otros, sino de su propia capacidad de ejercerlos. Así, en el espíritu de la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, el EZLN pone su energía en la vivencia territorial y organizativa de la autonomía plena e integral, madurando su proyecto en la articulación de las Juntas de Buen Gobierno, los municipios autónomos y la dinámica alternativa de las comunidades zapatistas. Esta experiencia es referente alternativo a nivel global, nacional y local.

4. La cuarta etapa, iniciada desde hace varios años siguiendo las orientaciones de la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, pero formalizada el 1° de enero de 2016, deja ver que ni ha desaparecido ni se ha diluido como tal el conflicto armado interno que México sigue viviendo en Chiapas. Se trata ahora de un proceso vivo, válido, intenso, complejo y no resuelto que hay que entender en el cruce de cuatro factores: el vigente carácter estructural de sus causas, la guerra como un factor de situación permanente, las nuevas conflictividades, agendas y actores del contexto nacional y global, y al zapatismo como el actor beligerante que sin desarmarse ha trasladado su fuerza y energía a su propia acción autónoma. El EZLN, reivindicando las causas y demandas originales de su levantamiento, sigue construyendo las bases de un proceso de paz con justicia y dignidad que ya no pasará por su interlocución con el Estado. ¡Nuevas situaciones, tareas y retos vendrán!

En estas últimas etapas, los temas de paz, Chiapas e indígenas fueron despojados de su centralidad nacional y salieron de las agendas prioritarias de los otros actores. Mil asuntos han sucedido que han cambiado la coyuntura, los actores dominantes y las condiciones políticas. La inseguridad, la guerra al narcotráfico, las nuevas violencias, la desconfianza y la polarización social se suman a las dificultades del gobierno para convertir las reformas legislativas en realidades. Crecen y se diversifican la conflictividad, las víctimas y los movimientos sociales. Han surgido nuevas alternativas indígenas de justicia y seguridad, y de defensa de su tierra y territorio, que se han convertido en nuevos epicentros indígenas (Cherán, Ostula, la CRAC o Xochicuautla)... Y, cruzando todo, el gravísimo Ayotzinapa que cuestiona y confronta de lleno al Estado, logrando que las graves violaciones conviertan a los Derechos Humanos en plataforma crucial de estos tiempos. ¡Y muchos más etcéteras!

Modelo y Mesa de San Andrés

El modelo de diálogo y negociación de San Andrés recoge experiencias de procesos similares de América Latina; pre-

tende impulsar un proceso social incluyente que traslade el enfrentamiento militar a la disputa política, mediante una negociación sustantiva orientada a la construcción de la paz (llamada “pacificación” en la ley especial), entendida ésta como proceso de solución a las causas del conflicto. La Mesa de San Andrés sería el espacio reglamentado de esta lucha política entre pares, y trabajaría centralmente en la búsqueda de compromisos y acuerdos para la solución real y profunda del conflicto.

Este proceso cuidaría, entonces, varias dimensiones: la dinámica estrictamente interna de lo que las partes expresan y disputan en la Mesa; el vínculo de ésta con los otros terrenos o escenarios de la estrategia y la acción de las partes; y también el vínculo real que esta Mesa y las estrategias de las partes tengan en cuanto a la pacificación general con los otros conflictos y actores implicados en las causas y soluciones nacionales del conflicto principal y general.

Así, este modelo requería acciones de distensión militar en la medida del avance y consolidación política, de la participación civil como actor corresponsable del proceso de negociación y paz, así como del cumplimiento simultáneo y verificado de acuerdos a lo largo de la discusión de siete temas de agenda que se abordarían sucesivamente. Se trataba de un modelo articulado y con visión de conjunto en donde todo estaba interrelacionado en un eje político orientado a la solución de las causas del conflicto.

Sin embargo, el conjunto del modelo se atoró, pues la vinculación nacional, la participación civil, la distensión militar y el cumplimiento de acuerdos se obstaculizaron por la acción gubernamental. Si funcionaba el modelo, funcionaría todo; si no funcionaba algo central, no funcionarían tampoco los elementos secundarios. El consenso logrado con las partes era avanzar en todas las áreas y aspectos necesarios; sin embargo, el gobierno cambió el sentido de su voluntad, no quiso cumplir de la manera pactada y encontró la manera de trabar el proceso.

La labor fundamental de la Conai como mediación en el proceso de diálogo y negociación en la Mesa de San Andrés fue la conducción metodológica hacia el “Acuerdo de Concordia y Pacificación”, cuidando los seis supuestos o soportes estratégicos de San Andrés. Analizarlos sirve para explicar el porqué, quién y para qué de su crisis.

a) El *primer supuesto* fue que “a mayor avance de la lógica política retrocedería la lógica militar”. Lo cierto es que la lógica política avanzó al grado de llegar a acuerdos en el primero de los siete temas, pero la lógica y acción

militar no sólo no retrocedió, sino que se diversificó, creció y generó el peligroso fenómeno de los grupos paramilitares y la aceleración de las contradicciones secundarias.

Pensamos que la estrategia militar, en la que se sustentó toda la estrategia del Estado, ha sido también el factor en torno al cual el gobierno ha tejido su disputa por mover el estatus del conflicto. No es igual el estatus de un conflicto inicialmente reconocido como armado entre el gobierno y el EZLN, que el de un conflicto complejo reducido al gobierno de Chiapas frente al EZLN; y menos aún, al de un conflicto local entre organizaciones indígenas y el EZLN. Al reducir el estatus, se quiere recuperar la capacidad del gobierno y el Ejército de actuar no como actores de guerra, sino como “actores garantes del orden y la estabilidad”. Así pues, la reducción del estatus está relacionada con la postura gubernamental en cuanto al diagnóstico, carácter y naturaleza del conflicto —bases por cierto de su labor diplomática—, y tiene como eje esa hegemonía de la labor militar respecto a las necesidades de la lógica política. De esta manera, ni la negociación ni la paz pudieron avanzar.

b) El *segundo supuesto* fue que “a mayor avance en la mesa de negociación, habría un mayor avance en el conjunto del proceso de paz”. Para el proceso de incorporación de todos los actores que tienen que ver con las causas y las soluciones del conflicto, la paz tiene que ser un proceso con una estrategia mucho más amplia que sólo la de la negociación. San Andrés contenía una estrategia de conjunto que le daba un sentido político y articulador a la negociación, y también un espacio a los actores de los conflictos menores vinculados al circuito de los actores principales.

Aquí lo que se enfrentaba era una estrategia gubernamental que, en lugar de impulsar la articulación de la negociación prioritaria con el resto de los actores y conflictos, propició su desarticulación y desfase: para cada conflicto, una comisión parcial, un plan especial, etcétera. Con eso, lo que el gobierno impulsaba era el aislamiento de la Mesa respecto del resto de la problemática de Chiapas y el país. Así, creció y se diversificó la polarización. Más conflictos y más actores vivieron en la lógica de la violencia al grado que ni siquiera, fortaleciendo o rehabilitando la negociación, difícilísima, entre el gobierno y el EZLN, se pudiera fortalecer o rehabilitar como tal el proceso de paz.

Se trata de dos lógicas diferentes, vinculadas, pero entonces desfasadas. Por eso la Conai asumió su labor de

mediación para el conjunto del proceso de paz y no sólo para la tarea específica de la negociación de las partes. Este reto está reglamentado en San Andrés, tanto en los principios y las reglas como en la ley misma, pues el sentido de la negociación se orientaba al proceso de construcción de la paz, reto principal establecido y supuestamente aceptado por el Estado.

- c) El *tercer supuesto* fue la “incorporación de la sociedad civil como actor tanto de la negociación como de la pacificación”. Se conocen las imágenes de la plenaria de San Andrés donde aparecen las delegaciones del gobierno y el EZLN, la Conai y la Cocopa, pero ellas no reflejan el verdadero proceso de negociación sucedido; había varios formatos de trabajo, aunque generalmente cada parte iba a su oficina, y era la Conai la que “puenteaba, lubricaba y amortiguaba”. Más que el diálogo y la relación directa entre las delegaciones, lo que San Andrés cuidaba de propiciar eran las condiciones de negociación. Sin embargo, eran tan polares las propuestas entre las partes, que la única manera de avanzar era que, de los nueve pasos en los que consistía la negociación de cada tema, cinco de ellos los trabajaran fundamentalmente los asesores e invitados de las partes; sobre esa materia era que después las partes podrían acercarse, encontrar convergencias y llegar a acuerdos. Así, en términos no solamente de formato sino sobre todo de contenido, la clave era entonces que la sociedad civil, por la vía de asesores e invitados que trabajaban en mesas por subtemas, de hecho construyera y viabilizara la materia de la negociación. Para el primer tema el gobierno aceptó incorporar a sus asesores e invitados, y pudo generarse entonces la base para los primeros acuerdos en materia de derechos y cultura indígena; por eso también fue grave que al segundo tema (Democracia y Justicia, con representatividad y propuestas zapatistas más allá de lo indígena) el gobierno no llegara con sus asesores e invitados. Simplemente, sin ellos se trabó la posibilidad de construir la materia de acuerdo.

Además de obstaculizar el papel de la sociedad civil como actor en la Mesa, el gobierno dificultó también que ésta fuera actor clave de la reconciliación. En lugar de dar garantías para la participación de civiles en la distensión de las zonas de conflicto en Chiapas, persiguió a quienes se movilizaban como sociedad con lenguaje de paz. A pesar de ello, la participación civil siguió siendo un soporte fundamental del modelo de San Andrés y del proceso de paz necesario en México.

- d) El *cuarto supuesto* fue la “simultaneidad de la negociación con el cumplimiento y la verificación”. En otros procesos generalmente se negocia hasta un acuerdo final, que al firmarse desmonta el andamiaje de relación entre las partes, y entonces se genera una comisión de seguimiento y verificación que muchas veces no puede garantizar el cumplimiento de acuerdos. En otras ocasiones esos acuerdos se llevaron a cabo con modelos que no buscaban tanto la garantía de que se cumplieran, sino que pretendían convertir los acuerdos en espacios o instrumentos de lucha, pero sin garantía de cumplimiento. En el caso mexicano, se estableció como garantía y compromiso que después de cada uno de los siete temas comenzara el cumplimiento de acuerdos, y empezara por tanto su verificación de manera que el cumplimiento y ésta lubricaran la negociación de los demás temas. Por supuesto, si el gobierno trabó el cumplimiento y la verificación de los acuerdos del primer tema, trabó la negociación de los temas siguientes, ayudado también por la inoperancia de la Cosever, la cual, luego de instalada a finales de 1996, nunca pudo realizar su primer reunión de trabajo para concretar su plan y tareas.
- e) El *quinto supuesto* fue la “vinculación de Chiapas con la situación nacional”, con lo cual se pronosticó que “el proceso de negociación sería un buen ejemplo y aliento para otros cambios nacionales”. Sin embargo, como hemos señalado, prevaleció la disputa gubernamental de diagnóstico y de estatus para reducir el conflicto y la negociación a una agenda de tipo local.
- f) Finalmente, el *sexto supuesto* se refería a los “roles de la Conai y de la Cocopa”, formalmente diversos y complementarios. Sin embargo, gradualmente el gobierno y la lógica protagonista de los partidos fueron erosionando y haciendo competitiva esta relación al grado de convertir a la coadyuvancia en “vía paralela” a San Andrés y a la Conai. El problema no era la existencia en sí de otras vías que facilitarían la negociación, sino que éstas se desfasasen y pudieran afectar lo avanzado a lo largo y en conjunto.

El proceso de paz requería involucrar también a los actores políticos y a los otros poderes del Estado. Por ello, la figura de la coadyuvancia del Congreso fue una de las novedades favorables del “caso mexicano”, porque fue la manera de involucrar al Poder Legislativo y a los partidos políticos nacionales en la búsqueda de salidas políticas, evitando la salida militar. Además de tareas distintas, la composición de la Cocopa era diferente del actor eclesial y civil de mediación; a cada Comisión

correspondieron tareas, composiciones e identidades diversas. Mientras que al coadyuvante político corresponde exactamente aportar iniciativas políticas e interlocución con otros actores externos a la Mesa, la labor de la mediación es exactamente la de no ser un actor político con interés, sino un testigo, garante y vehículo cuya operatividad e iniciativa, en medio de la desconfianza entre las partes, fuera capaz de generar puentes y condiciones de confianza relativa en la Mesa, mediante la conducción de los procedimientos, esfuerzos y compromisos de la paz. Mientras la Cosever seguía brillando por su ausencia, la sintonía entre la acción de ambas Comisiones fue constantemente obstruida por la estrategia gubernamental.

A la larga se constató que en el diseño faltó dar a la Cocopa una dimensión legislativa vinculante, de manera que sus propuestas tuvieran otro peso y repercusión. No obstante, la Cocopa contribuyó en importantes labores del proceso: el reconocimiento de la Conai por el gobierno de Zedillo; la generación de la ley especial; el vínculo de San Andrés y el EZLN con el proceso de reforma del Estado; la realización de foros nacionales en los que el EZLN discutía con otras fuerzas civiles las posturas que posteriormente negociaría con el gobierno; la interlocución con dependencias gubernamentales para superar incidentes y tensiones específicas del proceso; y la búsqueda de una reforma constitucional congruente con base en su iniciativa.

Ante este *impasse* y crisis de San Andrés, también desde 1996 la Conai fue abriéndose a otras áreas y terrenos de las necesidades del proceso de paz, aunque no estuvieran inscritos en la dinámica inmediata de la negociación. Así, impulsar la reconciliación, la participación civil y la observación internacional, fueron actividades desplegadas por la Conai que molestaban profundamente al gobierno, que de todas formas pretendía disolver; por la vía de los hechos, al modelo reglamentado de San Andrés.

Por ello es que la Conai asumió la defensa de la Mesa de San Andrés, no porque en ella jugara más activamente, sino porque había mejores posibilidades en la ruta de solución de fondo de las causas del conflicto. La reorientación del proceso de paz y el fortalecimiento del modelo de diálogo y negociación fueron entonces tareas estratégicas de la Conai. Recuperar la centralidad y articulación nacional para el proceso de paz con justicia y democracia fue tarea cotidiana durante 1997 y 1998, ya con el dolor y los límites reflejados por la masacre en Acteal.

Don Samuel, obispo, eje de un nuevo tipo de mediación civil colegiada

Don Samuel Ruiz García, desde 1960 obispo de la diócesis de San Cristóbal de Las Casas, generó a lo largo de 40 años una profunda misión pastoral de impulso a la dignidad, derechos y cultura de los pueblos indígenas. Fuerte, como su diócesis y los frutos de su trabajo, se destacó en Chiapas ante la debilidad de los diversos actores, pero ello no lo hizo ser, como muchos lo pretendieron, un actor propiamente político. Fue un actor eclesial con peso en diversas dimensiones, particularmente por su congruencia en la adecuación pastoral a las necesidades y derechos humanos, sociales y eclesiales de los pueblos indígenas.

Fue esta eclesialidad de don Samuel, su peso y autoridad moral, su conocimiento de las causas y de los actores del conflicto, lo que lo hace ser llamado sin duda por ambas partes para ser mediador del conflicto y eje de la Comisión Nacional de Intermediación. El 8 de enero de 1994, don Samuel hace pública su aceptación.

Para precisar y desempeñar su tarea, don Samuel y el pequeño equipo que invitó a acompañarle se acercaron en las primeras semanas de 1994 a otras experiencias latinoamericanas de paz y de mediación. Se recogieron sólidas lecciones que permitieron a la Conai concebir un inicial marco de referencia y perfilar el nuevo tipo de mediación adecuado a los rasgos y actores del conflicto armado interno en México:

- Siempre que hay un conflicto, y cualesquiera que sean las modalidades que lo generen, se da la constatación de que no es posible resolverlo volviendo a la situación anterior. Los conflictos de alguna manera revelan y a la vez crean procesos irreversibles que generan y necesitan de situaciones nuevas y cambios profundos. No se puede volver entonces al estatus previo que explica la violencia; sólo enfrentando sus causas se construye la paz.
- Ahí donde surgen los conflictos han fallado las vías e instancias políticas y sociales de representación y de disputa política. Los conflictos dejan ver también carencias estructurales y de los actores políticos y sociales; los conflictos armados y la paz no pueden ser resueltos si no es generando vías y formando o fortaleciendo actores políticos y sociales. Es muy distinto detener la guerra que construir la paz, la que no puede ser posible sin involucrar a los actores políticos y sociales necesarios para resolver las causas del conflicto.

- La paz no es sólo la negociación ni la mediación el único servicio civil o eclesial para la paz. Los procesos viven etapas y necesidades distintas. La participación civil y de las iglesias es válida no sólo durante la etapa en que se inicie la negociación; la tarea civil y eclesial es fundamental a todo lo largo del proceso.
 - La mediación es necesaria como un tercer actor imparcial en el circuito íntimo de las partes, pero sus claves no son la neutralidad ni la indiferencia acerca del proceso ni sus resultados, como tampoco la equidistancia. Se requiere tener postura y capacidad de responder a la expectativa de servir al proceso y resultado más justo para las causas. Por ello, ha de asumir las tareas metodológicas que generen condiciones de igualdad y verdadera paridad. Será sólida por su autoridad moral, por la credibilidad y congruencia de su papel, y por su capacidad metodológica y de interlocución respetuosa y creativa.
 - Aunque la mediación debe orientar hacia la paz el logro de un acuerdo político entre las partes de un conflicto armado, la tarea más profunda y difícil es la construcción de la paz como un proceso de cambios, orientado por el profundo cumplimiento de acuerdos y garantizado por un auténtico cese del enfrentamiento militar. Ese largo proceso incluye cumplimientos, verificaciones, reconciliación, reconstrucción y transformaciones. La mediación entonces no se agota en el diálogo de los actores del conflicto armado a fin de parar la guerra, sino que debe ocuparse de la generación de condiciones para que todos los actores civiles, políticos y sociales del entorno puedan ser copartícipes y corresponsables de los acuerdos y procesos en la construcción de la paz.
 - La mediación tiene que ubicar su estrategia en el mediano plazo y en toda la profunda tarea de reconciliación y reconstrucción en torno de las causas. Debe por ello diversificar sus vínculos sociales e involucrar en el proceso de cambios a las más diversas fuerzas y tendencias. Dado que es clave el papel de las mediaciones, las que sufren generalmente diversos ataques explicados por la polarización que produce un conflicto, es muy importante apoyar nacional e internacionalmente a las instancias que están dando los servicios de mediación concreta.
 - Los acuerdos para detener la guerra y firmar la paz, además de ser entendidos como fin de un periodo militar, deben entenderse como inicio de otra etapa civil de construcción política de la paz, y tiene, por tanto, que ser asumidos, madurados y participados por los actores claves de la construcción de los cambios, no nada más por los actores claves de la detención de la guerra.
 - Existe constatación mundial de que la paz no es sólo tarea de los actores militares ni propiedad solamente de quienes se enfrentaron; la paz es un proceso difícil y transformador que debe dar espacio, tarea y peso a todos los actores (comunidades, organizaciones, partidos, universidades, medios, etc.) vinculados a las causas del conflicto.
 - La etapa de negociación entre las partes es quizá la tarea más breve e intensa de los procesos de paz; los procesos posconflicto y de reconstrucción y reconciliación son más largos y todavía más complejos si no comienzan a poner de pie desde la negociación a aquellos actores, vías y condiciones cuya falta explicó la explosión de la violencia. La paz, a partir de la maduración y proyección posconflicto de los acuerdos firmados, es oportunidad de nuevos proyectos con nuevos sujetos.
 - Dos fueron las lecciones claves que se recogieron de otros procesos de paz y negociaciones de gobiernos con movimientos indígenas: a) que cuando un gobierno conduce la metodología, la agenda, las reglas y los ritmos, ahí, aunque los movimientos indígenas participen, éstos acaban perdiendo el resultado de la negociación, pues el gobierno los lleva al tipo de salida que quiere; b) que cuando el movimiento no logra convertir su demanda o su derecho en una propuesta concreta y verificable, es el gobierno quien define la respuesta práctica a su conveniencia.
- Así, la mediación posible giró en torno de don Samuel en tanto obispo comprometido con su pueblo. Ante las causas del conflicto y el tipo de paz necesaria, don Samuel y la Conai ejercieron una mediación imparcial, pero no neutral, comprometida con una concepción de paz vinculada a resolver las causas y a propiciar una salida estrictamente justa y digna. Ello requería, al mismo tiempo, el logro de la imparcialidad, a partir de la autonomía y distancia relativa respecto a las dirigencias y estrategias de cada una de las partes.
- La ubicación no-equidistante fue el reto cotidiano en tanto la flexibilidad de su eje de gravedad entre las partes garantizara que ambas se movieran políticamente, y construyeran mediante su interlocución las bases de diálogo y la negociación de una solución de fondo. Ese era el compromiso de la conducción metodológica con congruencia y firmeza: que ante la disparidad del peso militar entre las partes, ambas pudieran disputar políticamente, en una

mesa seria y confiable, la solución de paz a fondo. Ese fue el compromiso, aunque las partes tendrían siempre el derecho de mover o remover al servicio mediador.

Por lo anterior, la Conai cuidó en los distintos esfuerzos y modelos de diálogo vividos que las partes acordaran y normaran los procedimientos. La mediación cuidaría todos los aspectos de rumbo y de procedimiento; el contenido y el ritmo quedarían en responsabilidad y disputa de las partes. Asimismo, la Conai asumió su mediación para la negociación en el marco de otras acciones y necesidades del proceso de paz, cuidando por tanto articular la Mesa con los otros actores, agendas, conflictos y necesidades del proceso nacional de paz.

La Conai vivió internamente dos grandes etapas. La primera desde el 8 de enero de 1994, cuando el único miembro era don Samuel con el apoyo diocesano y de su equipo y asesores invitados por él; y la segunda a partir del 13 de octubre del mismo año, cuando el propio don Samuel, en el marco del lanzamiento de una “Nueva iniciativa política para la Paz”, propone la incorporación de otras personalidades civiles para fortalecer la actividad y capacidad mediadora.

En las dos etapas ha habido reconocimientos explícitos de las dos partes. En la primera fue inicialmente el gobierno federal quien solicitó a don Samuel el rol mediador, mientras que en la segunda fue primero el EZLN quien aceptó la civilidad y ampliación de la Conai; el gobierno lo hizo hasta el 23 de diciembre de 1994, priorizando siempre a don Samuel por encima del colectivo.

Como toda mediación, la personalidad jurídica de la Conai fue sustentada fundamentalmente por la convención explícita y pública de las partes; posteriormente, por la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas” del 11 de marzo de 1995, y luego en los diversos instrumentos acordados y firmados por las partes que definieron los principios, agenda, reglas y procedimientos del diálogo y la negociación en la Mesa de San Andrés.

Durante la Mesa de San Andrés, la Conai, y particularmente don Samuel, asumieron otra tarea mediadora. En palabras de don Samuel:

Con la delegación del gobierno, no solamente en el tiempo de los diálogos, sino también en la preparación de los mismos, teníamos mayor posibilidad de comunicación, sea por teléfono, sea directamente con ellos. De esta suerte queríamos entender mejor sus posiciones y su disponibilidad que habría de influir en que el diálogo avanzara por los cauces de una comprensión mutua. Por

otro lado, más inaccesible era la posibilidad de entrevistarse de manera más constante con el EZLN. Eso era una desventaja porque era más intermitente el contacto con ellos y porque también había la dificultad cultural. Hubo momentos en los diálogos en que teníamos, con anuencia de todas las otras partes, el encargo de hacer la traducción cultural de las cosas; porque a veces empleaban términos demasiado elevados, y nos daba la impresión que deliberadamente se hacía para que sintiera el otro que era inferior y que no podía competir ni siquiera en lo mínimo del lenguaje, mucho menos en el desarrollo de los arreglos. Se aceptaba que nosotros fuéramos traductores culturales de los delegados del EZLN.

Así, un fruto muy valorado del esfuerzo y la esperanza de este proceso fueron los acuerdos. En palabras de don Samuel:

El 16 de febrero de 96, se firmaron los Acuerdos de San Andrés. Todos estábamos muy esperanzados en la firma de estos Acuerdos por parte del gobierno federal y del EZLN. Fue un logro esperanzador el que se haya llegado a consensos sobre Derecho y Cultura Indígena dado que el tema había emergido en las comunidades indígenas con anuencia explícita de las de todo el país, e inclusive de todo el continente. Sus demandas justas exigen una transformación del país y un reconocimiento del indio, no en el sentido de que la mayoría le da reconocimiento y por ende el derecho a los demás de existir; sino un reconocimiento en la Constitución de que somos un pueblo pluriétnico, con sus lenguas, con sus valores y con su forma específica de ser. Se trata de la toma de conciencia nacional de así estar constituidos, y por tanto con el reto de una convivencia unitaria importante, y de una estructuración a nivel nacional de manera diferente. Esto queda claro a lo largo de la lectura de estos Acuerdos: significa la existencia de un México nuevo y de relaciones diferentes en la sociedad, no solamente para los indígenas, sino para el mismo modelo de sociedad en el país, e inclusive como modelo posible para otras situaciones en el continente.

A lo largo de su labor, don Samuel y todos los miembros de la Conai impulsaron una mediación que cuidaba que la negociación entre las partes se orientara a la construcción de la paz, entendida como un proceso político y social de generación e incorporación de los actores, acuerdos, condiciones y cambios necesarios para atender las causas

estructurales y nacionales que originaron el conflicto. Si se movía esta convención y mandato de las partes, cambiarían las bases de su sustentación y labor mediadora. Esto sucedió finalmente por el desgaste de dos de los pilares de la aceptación de la Conai por las partes: la propia eclesialidad de don Samuel y la confianza en la imparcialidad del colectivo mediador. Así, el 7 de junio de 1998 el propio don Samuel y la Conai reconocen en la crisis general del proceso la inexistencia de las condiciones para continuar su servicio mediador.

El Archivo Histórico de la Conai, con más de 9 mil documentos digitalizados, da cuenta de los intercambios, formatos, acuerdos, propuestas y pronunciamientos sucedidos a lo largo de las diferentes etapas del proceso.

La estrategia de la crisis general y la salida de la Conai

Es necesario recordar lo que pasó en 1997 y 1998 para comprender que el incumplimiento de los Acuerdos no fue solamente por razones de su contenido e implicaciones, sino que fue un componente de una decisión estratégica de Estado contra todo el proceso y compromiso de una salida política negociada con el zapatismo. Ese cambio de postura y estrategia gubernamental incluyeron la paramilitarización que llevó a Acteal, la polarización que llevó a la renuncia de la Conai, el agravamiento diverso que llevó a otra reforma constitucional, y en suma de todo ello, al rompimiento definitivo del EZLN con el ya inexistente proceso de diálogo y negociación.

A lo largo de 1997 ya no fue posible cerrar la etapa de deterioro para abrir otra de distensión militar, por lo que se agravó el *impasse* del diálogo (iniciado en el marco de la crisis de la Mesa II, cuando la delegación gubernamental incumplió tareas y procedimientos, preocupada por la representatividad y el peso que el zapatismo adquiría en la discusión de los temas de democracia y justicia). El gobierno desplegó con mayor intensidad la “estrategia de debilitamiento y aislamiento del movimiento rebelde” mediante la fabricación de su base social de solución y de gestión, fortaleciendo el papel del gobierno chiapaneco a través de programas sociales, con el apoyo del Ejército y de diversas dependencias federales, siguiendo en todas las zonas de Chiapas el modelo regional contrainsurgente y paramilitar inicialmente probado en la zona norte. Ello dio mayor visibilidad a la llamada guerra de baja intensidad, guerra sucia, guerra de desgaste o estrategia contrainsurgente, tal como fue común caracterizarla y llamarla en medios civiles.

Como resultado de la polarización entre comunidades y organizaciones, se presentaron nuevos fenómenos de tensión con la Diócesis de San Cristóbal, pues la dinámica de unidad y reconciliación que desplegaba chocaba con la polarización y se distinguía en los casos concretos de la intencionalidad y necesidades políticas de las partes y aliados. Junto con ello, la Iglesia mexicana amplificaba su participación: el nuevo Nuncio Apostólico comenzaba su labor con señalamientos y propuestas sobre Chiapas que sonaban más en sintonía con su papel y relación diplomática con el gobierno; y la Comisión Episcopal para la Paz y la Reconciliación diversificaba también sus relaciones y hacía propuestas lejanas al proceso y distintas a las de don Samuel. Todo ello produjo señales que crearon desconfianza en el zapatismo al grado de que, en un comunicado público de fines de octubre, el EZLN acusó al Nuncio Apostólico de impulsar junto con el gobierno la estrategia de guerra contra el EZLN.

La tensión se polariza entonces en cuanto a la eclesialidad de don Samuel. Mientras que el EZLN sospechaba que por disciplina jerárquica pudiera ser llevado a posiciones afines al gobierno, éste y su Ejército agudizan su acusación de que la eclesialidad diocesana y la labor mediadora de don Samuel eran proclives al zapatismo.

Resultaba ya muy difícil la actuación de la Conai, toda vez que en esos tiempos se procesaba ya la “Vía Paralela” por conducto de la Cocopa. Un gobierno sin ninguna disposición de corrección estratégica, que refiere su disponibilidad inmediata de diálogo, pero que se desentiende de las cinco condiciones mínimas —planteadas por el EZLN desde el 2 de septiembre de 1996 para la reanudación del diálogo—; un gobierno que no quiere aprobar la reforma constitucional con base en San Andrés por temor “a un daño al Estado juarista”, pero que insiste en que quien debe entender y ceder, porque no tiene representatividad, tamaño ni peso para pedir más, es el zapatismo. Frente a un EZLN que, al contrario, sentía que cualquier llamado al diálogo implicaba complicidad con el gobierno al retirarle a éste la presión para que primero cumpliera sus compromisos y las condiciones mínimas para darle confiabilidad y distensión a la negociación. Así, cualquier actuación de la Conai era ya interpretada desfavorablemente por las partes.

A finales de octubre de 1997, en el marco de la problemática más de fondo del proceso, en el interior de la Conai se entendió agotada la capacidad para mover la postura estratégica y polarizada de las partes, sobre todo la del gobierno federal, responsable de las crisis del proceso; se reconoce entonces la crisis, disputa y rebasamiento a la mediación.

En las semanas siguientes sucedió la agresión a don Samuel en Tila y la agudización de las tensiones en Chenalhó, donde cohabitaban el municipio formal priista y el municipio rebelde zapatista. Las Abejas, cooperativa indígena regional, independiente, pacífica y religiosa, reaccionó con la oración ante la masacre en su ermita de Acteal el 22 de diciembre. Junto al dolor, indignó al mundo lo que esta violencia representa: la estrategia contrainsurgente hacia las comunidades indígenas y la Iglesia comprometida con ellas.

Por supuesto que se tomaron medidas para detener a los responsables directos, indios, pues “se trata de problemas intrafamiliares e intercomunitarios”. Se incrementó la presencia militar en todos los lugares porque “sólo el Ejército es garante de orden, estabilidad y legalidad”. El gobierno acusa de que “todo esto es producto de la falta del diálogo al que se ha negado el EZLN”.

Ahí fue el parteaguas. Con Acteal, la Conai constata y decide actuar ante el problema central del agravamiento del proceso, que era la estrategia reductora y contrainsurgente del gobierno federal que cubría al hecho de la guerra activa aunque negada. La Conai decide entonces, por servicio a la verdad y la paz, comenzar a hacer públicas diversas reflexiones críticas y a preparar nuevas iniciativas.

El 3 de enero de 1998, el nuevo secretario de Gobernación recibe su cargo con la instrucción de impulsar una “nueva estrategia para Chiapas”, uno de cuyos retos era resolver en definitiva la salida de don Samuel de la diócesis y el retiro de la Conai como mediación. Días después, la Conai lanza su iniciativa “Hacia una nueva estrategia de Paz con Democracia”, respondida con ataques hacia don Samuel y la Conai.

El 22 de enero la Conai logra un comunicado conjunto con la Cocopa, en el que se establecían las 10 condiciones mínimas para el diálogo y la negociación. Este documento contrastaba con la postura gubernamental que planteaba la reanudación inmediata del diálogo, para discutir las condiciones político-militares como resultado posterior de la reanudación del mismo.

La relación se tensó más por el creciente contacto de la Conai con instancias civiles internacionales, organismos multilaterales y embajadas en su búsqueda de información para comprender el deterioro tan delicado que permitió la masacre de Acteal. Además, en febrero llegó a México la primera Misión Internacional de Observación a los Derechos Humanos, esfuerzo autónomo que la Conai respaldó para que las autoridades mexicanas de Relaciones Exteriores la autorizaran, otorgando por primera vez la visa especial para este tipo de misiones. Sin embargo, el 17 de febrero se

emite un comunicado oficial de la Secretaría de Gobernación en la que su titular acusa al secretario ejecutivo de la Conai de estar promoviendo un movimiento de intervención internacional, señalándolo de “alejarse de las tareas de mediación que le otorga la ley”. Fueron notables también la campaña xenofóbica y las agresiones a extranjeros que aumentaron en esas semanas.

Después, el gobierno federal presentó unilateralmente una iniciativa de reforma constitucional al Senado de la República, rechazando cualquier intento de consenso y haciendo a un lado las reglas y procedimientos acordados para la búsqueda de salidas negociadas.

Por todo ello, las implicaciones y riesgos para el proceso de paz retaron al servicio moral y de verdad de la Conai a dar a conocer su valoración sobre esa actitud. Así, el 17 de marzo la Conai hace público su documento “En defensa de los pueblos indígenas, en defensa de la negociación para la Paz, en defensa de lo acordado”. La publicación de esta postura crítica al gobierno, y la certera reflexión de la Conai, abrieron la fase final del enojo gubernamental que comienza abiertamente a acusar que la Conai se había separado de la postura mediadora, e incluso a afirmar que nunca la ha tenido, sólo autonombrada y siempre parcial.

En su análisis interno, ese marzo de 1998, la Conai ubicaba la estrategia gubernamental mediante cinco escenarios posibles, todos ellos activos y no necesariamente excluyentes:

- a) La provocación paramilitar de un incidente violento que involucrara directamente al cuerpo armado zapatista, para propiciar una salida militar dirigida al descabezamiento del EZLN.
- b) La declaratoria gubernamental del agotamiento de la negociación y de su marco jurídico sobre la base de la reforma constitucional unilateral y de asegurar la atención de las causas locales del conflicto a través de programas sociales, y la oferta de una amnistía. Serían la manera de volver a declarar delincuentes a los zapatistas y de volcar la maquinaria jurídico-militar a su aprehensión (variable jurídica de la salida militar).
- c) El mantenimiento del *impasse*. El gobierno, hablando de diálogo directo y del combate a la pobreza pero actuando con base en su estrategia militar, continuaría la reducción de todo el tema chiapaneco considerado como la impostura que creció indebidamente, y en suma continuaría una relativización total que no quiere soluciones de fondo; cuidaría de la administración de la

violencia, de graduarla pero no evitarla. El EZLN procuraría consolidar sus bases y municipios, fortaleciendo su resistencia y ampliando su articulación con otras fuerzas indígenas y civiles.

- d) Diversificación de la violencia, más allá del *impasse* y la crisis de la negociación. Es posible una fase generalizada e inorgánica de la violencia en Chiapas por dos vías: por la propia agudización de las contradicciones locales secundarias cultivadas por la estrategia militar y paramilitar del gobierno, y/o por el aceleramiento de confrontaciones provocadas por grupos que disputan el poder nacional y la transición del Estado, interesados en poner condiciones de violencia a toda la etapa hacia el 2000. Con este esquema se perderán por largo tiempo las posibilidades de interlocución necesarias para propiciar una salida política. Este escenario es nacional e incluye la acción de otros movimientos armados en el país.
- e) El impulso de un nuevo movimiento nacional, mientras más articulado mejor, que pueda concebir y proponer a tiempo una alternativa estratégica que frene la guerra, vincule la paz con la democracia y la reforma del Estado, y que se signifique por acciones que permitan moverse a las partes.

Diversas situaciones nacionales y chiapanecas siguieron agudizando la tensión que habría de llevar el 7 de junio de 1998 a la declaración de la crisis general y a la conveniencia de la desaparición de la Conai. Se constató entonces que estaban agotadas las condiciones de mediación como producto del rompimiento de la negociación, resultado de que se habían frenado las condiciones del proceso de paz.

Simplemente, para el Estado la Conai representaba un modelo y proceso de negociación y de paz que no quería; y para el zapatismo la Conai ya no era garante para la paz que exigía. A partir de Acteal, éticamente era necesario reconocer la crisis y evitar la simulación.

Rasgos finales de la crisis y lecciones del diálogo y la negociación

I. En términos del proceso de paz, además de la batalla de interpretación y la valoración de los contenidos en materia de derechos y cultura indígena ya deliberados, aprobados y firmados por las partes (tema y retroceso que otros colegas abordan en esta misma publicación desde los enfoques de autonomía y Derechos Humanos), detrás del incumplimiento de los primeros Acuerdos estaba toda

una estrategia más amplia de incumplimientos, solamente explicados por la decisión de trabar no solamente el diálogo y la negociación sino todo el proceso de paz. Así, volvieron a estar en disputa, inciertos y/o indefinidos:

- a) La caracterización del propio conflicto, sus rasgos, actores y causas, y su enmarcamiento en la legalidad internacional para los conflictos armados internos.
- b) El diagnóstico, la concepción de paz y del tipo de solución a construir.
- c) El estatus, nivel e implicaciones del conflicto (el EZLN que actúa en la lógica de un conflicto armado interno de carácter estructural y nacional en torno del cual tiene sentido el proceso de negociación entre las partes; y el gobierno que reduce el conflicto a un conjunto de problemas locales y de pobreza que el gobierno local puede atender sin necesitar una verdadera negociación nacional).
- d) Las condiciones y alcances de la negociación política, así como su papel y peso para supeditar al elemento militar. A pesar de haber sido pactada la Mesa de San Andrés y el vínculo de esta negociación con las otras agendas y espacios de la vida política nacional, hay un cambio sustantivo de postura del gobierno basada en la supremacía de la lógica y peso de los actores militares y paramilitares.
- e) El modelo de diálogo y negociación, su agenda, procedimientos y reglas, el tipo de acuerdos y resultados. A pesar de lo acordado y firmado al respecto en la Mesa de San Andrés, el gobierno se movió en la lógica de impulsar un modelo diferente orientado a *dar salida* a los actores y no a las causas. Al margen de la ley especial, el gobierno rechaza la consideración del EZLN como contraparte indígena representativa con la que es necesario negociar una agenda sustantiva, para pasar de nuevo a la lectura dura que lo reduce a un actor militar al que hay que derrotar y desarmar.
- f) En vez del fortalecimiento, la disputa se orienta al debilitamiento de la legitimidad, legalidad, confiabilidad e institucionalidad establecidas para la paz, así como a la agresión a la mediación, a la coadyuvancia y a la instancia de seguimiento y verificación.
- g) La confiabilidad del proceso para generar resultados sólidos que cambien las causas y condiciones del conflicto.
- h) El proceso de incorporación de otros actores para la solución del conflicto; mientras una parte entiende que a mayor corresponsabilidad mejores condiciones

de solución de fondo, la otra pretende que a menores actores más rápida la solución.

- i) El grado y carácter de la colaboración internacional. Mientras una parte la considera indispensable para propiciar los profundos cambios internos que la paz requiere, la otra la considera inadmisibles, intervencionista e innecesaria (salvo cuando respalde al gobierno).

2. En suma, una valoración general del proceso permitía constatar en 1998 que:

- El proceso de negociación se detuvo ante la negativa de cumplir los compromisos firmados y de negociar seriamente los temas siguientes. Comenzó así una crisis de credibilidad en torno del modelo de San Andrés, del diálogo y la negociación, y más de fondo del propio proceso de paz.
- El avance sustantivo del proceso de paz marcado por la supeditación de lo militar a lo político, en lugar de empezar su etapa definitiva a partir de la firma de los primeros acuerdos, sólo comienza para la estrategia gubernamental una nueva etapa militar, caracterizada ahora por llevar el enfrentamiento, la destrucción y polarización a las bases zapatistas y a las comunidades indígenas.
- Se destruyeron los fundamentos construidos que permitían una vía política negociada e impulsar un tipo de proceso de paz. Volvieron a disputarse el diagnóstico, el estatus, la caracterización y la naturaleza del conflicto, el gobierno al rechazar el carácter e implicaciones del marco jurídico internacional.
- La falta de operatividad de la Cosever, y el hecho de que los Acuerdos firmados no maduraron los tiempos, tareas y responsabilidades concretas para su implementación (propuesta de la Conai que no prosperó antes de que se firmara), acentuaron el valor político y orientador de los Acuerdos, pero al mismo tiempo dejaron abierta la lucha por la interpretación y concretización de lo firmado, lo que facilitó su incumplimiento.
- El avance sustantivo del proceso de paz, de llevar la tendencia general de reconciliación y diálogo a todos los actores y conflictos relacionados con el conflicto principal y sus actores, tampoco fue logrado ante la estrategia de desarticulación que desde 1996 desfasó el avance de la Mesa respecto del resto del proceso de paz. Así, ya no bastaba la negociación entre el gobierno y el EZLN para impulsar todas las implicaciones y elementos del proceso de paz, ni siquiera para el impulso de

la distensión general; vinculadas formalmente en la ley especial y en los procedimientos acordados, resultaron separadas y labradas de manera diferente las crisis de los procesos de paz y de negociación.

- Ante el deterioro generalizado y la creciente paramilitarización, la Conai no logró mantener dentro de las reglas de juego y los espacios de diálogo a la confrontación estratégica entre las partes. La tensión y la disputa se desbordaron a otros terrenos y espacios, complicando aún más las posibilidades de recuperación del rumbo correcto de estos procesos.
- La opinión pública y los medios de comunicación se convirtieron en espacios polarizados de la disputa y no lograron constituirse en referentes constructores de la paz. La polarización abarcó a todos los sectores y ámbitos nacionales.
- La articulación de Chiapas y de la agenda de San Andrés con otras agendas y actores nacionales tampoco tuvieron mayor avance o repercusión. El gobierno federal fortaleció su estrategia para aislar, relativizar y localizar al conflicto, riesgos y retos chiapanecos.
- La participación civil, entendida dentro de la diversificación de actores, espacios y tareas de colaboración y facilitamiento del proceso de negociación y del proceso de cambios necesarios para atender las causas del conflicto, lejos de consolidarse resultó también reducida. De nuevo, fue la estrategia agresiva del gobierno, aprovechando su ventaja militar, de recursos y de medios de expresión, la que fue propiciando esta reducción.

3. Finalmente, asomaron algunas lecciones y correctivos que ya no se pudieron promover:

- a) Madurar los Acuerdos hasta acordar y firmar la manera de concretizarlos y cumplirlos.
- b) Aprovechar los momentos climáticos favorables para el cumplimiento de los Acuerdos.
- c) Madurar a tiempo las instancias de seguimiento y verificación.
- d) Vincular las diferentes negociaciones y propiciar un conjunto estructural articulado.
- e) Madurar y articular las diferentes iniciativas de reformas constitucionales para que no lleguen aisladas ni menores al choque institucional y legislativo.
- f) La necesidad de otorgar carácter legislativo formal y vinculante a la instancia de participación de las Cámaras en el proceso (Cocopa).

- g) Impulsar y formalizar la participación directa y concéntrica de los actores políticos, sociales y civiles necesarios.
- h) Involucrar y sintonizar a los medios y comunicadores.
- i) Formalizar el respaldo internacional y diplomático.
- j) Medidas para fortalecer la mística, generosidad y confiabilidad a lo largo del proceso.

Rasgos y claves actuales del conflicto armado interno

Por tanto, el nuevo tipo de conflicto de 1994, luego de la crisis del proceso de paz, la renovada composición y proyecto de las partes y los cambios en el contexto global y nacional, también se ha modificado. El carácter de conflicto armado interno como tal continúa, pero ahora es, otra vez, de un nuevo tipo distinto al que era en 1994.

El comunicado zapatista del reciente 1° de enero formaliza los nuevos rasgos del EZLN en el conflicto, al que debemos entender como actor orgánico de los pueblos originarios y que, asumiendo la actual situación global de guerra, sin retirar su declaración de guerra y ratificando sus demandas de 1994, se reitera armado hasta el final en una lucha de carácter universal en contra del capitalismo, planteando su valoración y objetivo ya no en lo que se confronte, negocie o dependa de la voluntad de otros, sino con base en lo alternativo que construye y vive en los marcos de su autonomía y territorios. Expresa también un gran cambio generacional, llamando a sus jóvenes a continuar este proceso que ha resultado fructífero y favorable para las comunidades zapatistas, quienes anuncian haber logrado por sí mismas mejores condiciones que las que vivían en 1994.

Estas definiciones plantean diversas preguntas, consecuencias y/o retos:

- El conflicto armado interno que México vive en Chiapas no podrá ser ya entendido ni resuelto en la visión clásica ni anterior de un Acuerdo de Paz, pues la paz no es ya un resultado del diálogo con los de arriba hacia acuerdos que no serán confiables, sino la generación de una nueva situación posible desde abajo. Hay un nuevo tipo de guerra, como situación, y un nuevo tipo de paz, como construcción. La paz así ya no tiene como palabra la interlocución ni como terreno la institucionalidad; ahora su palabra es construcción y su terreno la autonomía.
- Aunque el marco es de *situación de guerra*, el reto principal no es militar ni de confrontación, que resultaría

Estado-céntrica y que restaría energía a la tarea principal de construcción y de organización abajo. El signo de este cambio de mirada lo dio el zapatismo al terminar a salvo el papel de Marcos como principal conductor y objetivo militar.

- El otro marco que ha cambiado en el país es el de los Derechos Humanos como plataforma central de diversas situaciones y luchas fundamentales, en el que el respeto a los derechos y culturas indígenas es el reto prioritario.
- El EZLN no volverá al terreno de la interlocución con el Estado ni siquiera ya para el cumplimiento de los primeros Acuerdos de San Andrés. Cumplirlos será necesario como deuda y compromiso histórico válido y vigente para una nueva relación y lugar de los pueblos indígenas en un estado pluricultural. Esta es una tarea que otros actores deben asumir ya no solamente en el ámbito legislativo, a partir de actualizar la matriz y espíritu de los Acuerdos y de la generación de nuevas condiciones de interlocución con el auténtico movimiento indígena nacional.
- Queda abierto el reto de cómo entender, asumir y resolver los conflictos generados en el marco del conflicto principal, sin esperar que se restablezca alguna interlocución o postura zapatista al respecto. Entre éstos, a los que urge entonces abrir cauces propios, destaca prioritariamente Acteal.
- El EZLN incita a todos los movimientos a valorar la nueva situación general, llamándoles a pasar también a una lucha que tenga como base la construcción orgánica de alternativas, la sabiduría y la esperanza.
- Queda abierta la nueva valoración de esta nueva etapa y rasgos del conflicto y del zapatismo en el marco de la crisis nacional, del crecimiento de las otras conflictividades y violencias, de las víctimas y los otros actores sociales, así como de las nuevas iniciativas civiles nacionales.
- Queda también abierta la valoración y concepto de paz con justicia a construir en medio de las violencias y las tentaciones de reducir la paz a la seguridad.

Finalmente, asumiendo este vital, válido y vigente conflicto armado interno que México vive en Chiapas, pero también recogiendo el nuevo contexto global y nacional que hoy vivimos, debemos reconocer que estamos ante un gran momento histórico y estratégico que nos reta desde los indígenas y las víctimas a la maduración de los sujetos, experiencias, iniciativas y proyectos de profunda paz, justicia y dignidad. Como diría don Samuel, todo este reto sigue siendo una “Hora de gracia generadora de esperanza”.