

20 años después, las causas del zapatismo siguen vigentes

Jaime Martínez Veloz*

A través del cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y de la armonización del marco legislativo y constitucional nacional con el internacional, comprometida por el Presidente de la República en la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas de la ONU, celebrada en septiembre de 2014, junto a las luchas, iniciativas, esfuerzos y empuje de los pueblos, se podrá contar con un nuevo y mejor marco normativo que permita a las comunidades indígenas salir del atraso, la pobreza y conflictividad en que subsisten.

Las causas que dieron origen al levantamiento zapatista en 1994 no se han modificado sustantivamente a pesar de lo actuado durante todo este tiempo y de los muchos esfuerzos sinceros por lograr cambios perdurables en beneficio de los pueblos indígenas.

El 16 de febrero de 1996, después de más de un año de encuentros y desencuentros, se concretó el Primer Acuerdo de Paz entre el EZLN y el gobierno federal en materia de derechos y cultura indígenas. Este tema era el primero de la agenda acordada por las partes y faltaban por discutir otros cinco: Democracia y Justicia, Bienestar y Desarrollo, el Tema de la Mujer, la Reconciliación en Chiapas y el Acuerdo Final de Paz.

* Director de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México.

Llegar a ese día no había sido fácil, el camino de la negociación había estado empedrado de obstáculos.

Los acuerdos en materia de derechos y cultura indígenas fueron pactados en el marco de una negociación amparada por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión el 11 de marzo de 1995. Son el resultado de un proceso de negociación que contó con el respaldo, la autoridad y el compromiso de todas las fuerzas políticas del país y de todas las instituciones de la República.

Vale la pena recordar que la construcción de estos acuerdos se realizó durante varios meses de trabajo y consulta de las comunidades indígenas, asesores, investigadores, delegaciones del gobierno federal y del EZLN, con la participación de la Comisión

Nacional de Intermediación (Conai) y la coadyuvancia de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), con una cobertura de los medios nacionales que dieron fe y fueron testigos de un proceso serio y responsable. Por ello resulta deleznable la posterior campaña de calumnias alimentadas desde las oficinas del poder político y económico en contra de un proceso ejemplar de construcción de acuerdo.

Esto, que se dice fácil, se construyó en medio de una realidad compleja donde las tensiones, provocaciones y confrontaciones casi siempre aparecían cuando se avanzaba en las posibilidades de diálogo entre las partes.

La vieja pretensión de reducir el conflicto indígena a cuatro municipios de la geografía chiapaneca, que responde a la lógica reduccionista de aquellos que tratan de minimizar el impacto del

levantamiento armado de enero de 1994, ha demostrado su falsedad cuando los conflictos que enfrentan las comunidades, en todos los rincones del país, tienen como común denominador el despojo, la exclusión y la violación constante de sus derechos por parte de instituciones, funcionarios y, sobre todo, voraces compañías trasnacionales que sin recato explotan —o están en vías de hacerlo— los recursos naturales de las tierras y territorios de las comunidades indígenas y ejidales de nuestro país.

Por ello el escenario de incertidumbre constante en el que se ha desarrollado la negociación en Chiapas debe ser analizado en el contexto de una reflexión positiva sobre el futuro de la concertación y sus posibilidades reales de allanar el camino hacia la paz.

Diversos sucesos han entorpecido el diálogo para concertar una paz definitiva y avanzar hacia la solución de fondo a los problemas políticos, económicos y sociales que tuvieron en el alzamiento de Chiapas una expresión extrema.

Desalojos, presencia de grupos paramilitares, enfrentamientos por motivos políticos o religiosos con saldo de heridos y muertos, acciones judiciales inoportunas, violencia rural, son sólo algunos de los hechos que gravitaron durante el proceso de negociación en Chiapas.

En paralelo, el ambiente de enrarecimiento se acrecentó con campañas de desprestigio contra las instancias de intermediación, descalificaciones *a priori* a propuestas de las partes, así como amenazas anónimas contra personalidades y organizaciones que han apoyado el proceso de paz. La suma de acontecimientos impide aceptarlos como naturales o fortuitos. Hay bases para pensar en la existencia de importantes niveles de influencia y acción por parte de sectores que con una visión estrecha desearon una salida sin futuro: el aplastamiento del movimiento armado.

Los planteamientos de los poderes Ejecutivo y Legislativo que llevaron a aprobar la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas partieron de la base de que al EZLN lo integra un grupo de mexicanos con intereses legítimos que plantea demandas sobre una realidad de incontrovertible injusticia.

Ese, por lo demás, ha sido el punto de partida que desde el inicio del conflicto en Chiapas motivó la persistente posición de la mayoría de la opinión pública nacional, que ha exigido una y otra vez el logro de la paz por la vía del diálogo y a partir de resolver las justas demandas de los sectores indígenas, zapatistas o no.

La exigencia nacional es encontrar el marco legal y operativo que garantice en forma fehaciente la resolución de las justas demandas sociales, económicas y políticas esgrimidas por el EZLN como base de su alzamiento y que han sido reiteradamente aceptadas por las autoridades como reflejo de una problemática real.

No obstante este consenso social sobre la forma de resolver el conflicto, desde enero de 1994 se han manifestado dos formas de comprender el fenómeno chiapaneco, y de cada una de ellas se desprenden estilos distintos de abordar la negociación. Una que entiende el levantamiento indígena como parte del agotamiento de las formas políticas, sociales y económicas con las que hemos vivido, para de aquí desprender la solución dentro de los grandes cambios exigidos por la mayoría nacional. Y otra que toma al conflicto como algo aislado, sin connotaciones nacionales y que hay que desactivar puntualmente. Esta vía les permitió llevar la negociación al límite y apuesta al desgaste de su contraparte más que a la celebración de acuerdos.

La elaboración de la iniciativa de modificaciones constitucionales en materia indígena derivada de dichos acuerdos fue redactada en San Cristóbal de las Casas por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), en noviembre de 1996, por acuerdo de las partes: el gobierno federal y el EZLN.

La iniciativa de ley es una transcripción puntual de los acuerdos de paz firmados. El contenido de la iniciativa de ley indígena de la Cocopa es el contenido de los acuerdos de San Andrés Larráinzar.

¿Como se construyó la iniciativa de ley indígena por parte de la Cocopa?

Don Luis H. Álvarez, senador en ese tiempo (noviembre de 1996) y presidente de la Cocopa, nos convocó a los miembros de la comisión legislativa a reunirnos en San Cristóbal de las Casas. Llegamos todos: Heberto Castillo, Pablo Salazar, Juan Guerra, César Chávez, Pepe Narro, Rodolfo Elizondo, Juan Roque, Óscar López Velarde, Marco Michel, Óscar González, Benigno Aladro, excepto Fernando Pérez Noriega, quien andaba fuera del país, y nos encontramos en el hotel Flamboyant.

La Cocopa tenía casi dos años de existencia y enfrentaba toda clase de situaciones y provocaciones contrarias al espíritu de la paz en Chiapas.

La discusión fue intensa, pero fructífera. Las conversaciones entre el EZLN y el gobierno federal se efectuaron al amparo de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que contaba con el respaldo de las instituciones de la República, las cámaras legislativas, el Poder Ejecutivo, los partidos políticos, las organizaciones sociales, la sociedad civil y los ciudadanos.

El proceso de paz y negociación no era un acto de buena voluntad ni una ocurrencia, sino una acción ciento por ciento republicana.

La agenda de diálogo acordada entre el gobierno federal y el EZLN se organizó por temas de interés común a través de un procedimiento de consultas mutuas, y con un método de trabajo que permitiera que cada acuerdo tuviera la legitimidad que reclamaban los actores involucrados en el conflicto.

El primer tema a discutir fue Derechos y Cultura Indígenas, después seguirían: Democracia y Justicia, Bienestar y Desarrollo, Los Derechos de la Mujer, La Reconciliación en Chiapas y El Acuerdo Final de Paz.

El tema Derechos y Cultura Indígenas se discutió de octubre de 1995 a febrero de 1996, mes en el que el gobierno federal y el EZLN firmaron lo acordado. Contrariamente a la buena disposición mostrada durante la negociación del primer tema, en la discusión sobre Democracia y Justicia la delegación gubernamental enmudeció, se mostró insolente y arrogante, revelando una actitud impropia, por lo que el diálogo se convirtió en monólogo; en la mesa de negociación había dos partes, pero el gobierno no hablaba.

Mientras esto sucedía, los partidos negociaban con el entonces secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, una reforma electoral que no incluía el tema indígena.

Por la vía de los hechos, el diálogo entró en crisis, producto de la actitud del gobierno y las dirigencias partidarias. Al término formal de las sesiones de trabajo sobre ese tema, con justa razón el EZLN declaró suspendido el diálogo en tanto el gobierno federal no modificara su actitud y cumpliera lo pactado en el tema Derechos y Cultura Indígenas.

En este contexto, los miembros de la Cocopa nos reunimos y, después de una intensa valoración de argumentos a favor y en contra, por unanimidad decidimos elaborar una iniciativa de modificaciones constitucionales sobre la base del respeto puntual y escrupuloso del texto pactado entre el gobierno y el EZLN en materia de Derechos y Culturas Indígenas. El acuerdo logrado en la Cocopa condicionaba

la elaboración de la iniciativa de ley a que gobierno y EZLN asumieran el compromiso de que la misma sería el documento que se enviaría al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación.

Desde el salón de trabajo del Flamboyant, don Luis H. Álvarez y Heberto Castillo, ante todos los miembros de la Cocopa, llamaron al subcomandante Marcos y a Chuayffet para darles a conocer nuestra propuesta y su aprobación o no al acuerdo de la comisión legislativa. Ambos representantes de la partes en conflicto dieron su consentimiento y nos dimos a la tarea de elaborar la denominada Ley Cocopa, cuyo contenido es una traducción literal de lo que se conoce como Acuerdos de San Andrés en Materia de Derechos y Cultura Indígenas.

Concluida la iniciativa de ley, enviamos simultáneamente una copia del texto a la comandancia zapatista y otra, vía fax, al gobierno federal.

La respuesta del EZLN fue de aceptación: a pesar de “que tiene algunas lagunas, consideramos que hay un avance importante”. Incluso Marcos fue más allá y dijo: “si siguen las señales por buen camino, lo más seguro es que la paz se firme en el primer trimestre de 1997”¹. ¡Te imaginas vos, la paz a la vuelta de la esquina!

Sin embargo, la paz que tanto anhelábamos los mexicanos tenía enemigos: Ernesto Zedillo, su empleado Chuayffet, las dirigencias partidarias y quién sabe cuántos más. Al llegar a la reunión en Gobernación, Chuayffet nos recibió tratando de mostrarse como un constitucionalista, cuestionando la iniciativa de ley y señalando que tenía algunas observaciones de “técnica jurídica”.

Poco después, en una reunión que sostuvimos con el presidente Zedillo, éste le enmendó la plana y le aclaró: “Emilio, no es un asunto de técnica jurídica. Tú porque eres del altiplano no eres tan claro como nosotros los del norte. No estoy de acuerdo con la iniciativa y punto”. Delante de una subcomisión de la Cocopa, en un ambiente tenso, lo enfrenté: “Usted será el Presidente, pero es el responsable de lo acordado en San Andrés”. Me respondió con la mirada fija y la quijada rígida: “Si hubiera sabido lo que iba a firmar Bernal, hubiera preferido haberme esperado dos o tres meses para que no firmara lo que firmó”. Todavía socarrón le contesté: “Pero el hubiera no existe. La iniciativa contiene

¹ *La Jornada*, 3 de diciembre de 1996.

literalmente lo que su gobierno firmó con el EZLN”. Apretó más la quijada y casi nos corrió de Los Pinos.

Heberto, don Luis, Pepe Narro y Juan Roque, uno a uno expusieron sus argumentos y defendieron con firmeza la iniciativa de ley, pero salimos con rabia, impotencia y el corazón destrozado ante la actitud presidencial. Fue la última vez que la Cocopa se reunió con Zedillo.

Un año después, cuando sobrevino la masacre de Acteal, el Presidente se decía condolido. La hipocresía no tiene límites en las salas del poder: tuvo la paz a su alcance y la mandó al carajo. ¿De qué chingaos lloraba?

Al mismo tiempo, la ofensiva propagandística contra la iniciativa de la Cocopa fue tan brutal como mentirosa.

Al terminar esta última reunión de la Cocopa, el presidente Ernesto Zedillo (diciembre de 1996) se comprometió a responder a los zapatistas con un documento de observaciones a la iniciativa de ley en materia de Derechos y Cultura Indígenas. Pero al estilo de Zedillo, el documento de observaciones no era tal, sino una nueva iniciativa de ley que desconocía lo pactado en San Andrés Larráinzar.

Con la estrategia presidencial nos echó montón el mundo. Articulistas cercanos a la Presidencia de la República, empresarios y “constitucionalistas” oficiales acusaron a la Cocopa de pretender “balcanizar” al país, de atentar contra la soberanía nacional. A Pablo Salazar y a mí nos acusaron de haber “traicionado” a Zedillo, dado que en nuestro carácter de priistas deberíamos de haber obedecido ciegamente la línea presidencial.

En plena etapa de presidencial de descalificación de la Iniciativa de Ley Indígena, incluso el maestro Ignacio Burgoa Orihuela fue parcial al afirmar que:

la Cocopa era una comisión que representaba sólo a un grupo de indígenas de Chiapas [sic] y calificó de ignorantes a los que pretendían reformas constitucionales para la autonomía de los pueblos indios, en virtud de que una reforma que diera autonomía a los pueblos indígenas pondría en riesgo la soberanía nacional, ya que se convertirían en pequeños estaditos independientes y soberanos.

La boruca sustituyó la sustancia, pero nadie pudo demostrar ni lo ha podido hacer, que el contenido de la Iniciativa de Ley Cocopa sea distinto al contenido de lo pactado en San Andrés. Este elemento nunca fue tratado por los articulistas o constitucionalistas adúladores de la

Presidencia de la República. Es decir, si existía inconformidad con la iniciativa de ley, deberían haber cuestionado al Ejecutivo por haber pactado en los términos que lo hizo. Pero nunca lo hicieron porque sus posturas eran parte de la estrategia presidencial del desconocimiento en los hechos de los Acuerdos de San Andrés.

Por otro lado, y con justa razón, el EZLN nos planteó la necesidad de definir nuestra postura ante la posición presidencial y la propia iniciativa de ley.

En el interior de la Cocopa, la presión se hizo presente. A los del PAN se les colocó marcaje personal para que no insistieran en seguir apoyando la iniciativa de ley; en el PRI, a Pablo Salazar y a mí se nos mandaban recomendaciones de la Presidencia y Gobernación para retirarnos del proceso de negociación. Sin ningún argumento, sino sólo porque había “razones de Estado”, el presidente Zedillo y el subsecretario de Gobernación, Arturo Núñez, le pedían ayuda a mis amigos Mario Luis Fuentes (director del DIF) y Carlos Rojas (secretario de Desarrollo Social) para que me convencieran de desistir de apoyar la iniciativa de ley. Ambos entendieron mis razones y fueron respetuosos de las mismas.

Dionisio Pérez Jácome, coordinador general de Comunicación Social del gobierno federal, con un doble discurso presidencial reiteraba la disposición de las autoridades para sumar a los indígenas al desarrollo y reconocer sus derechos, pero eso sí, “sin vulnerar el marco jurídico hecho para todos los mexicanos”.

No obstante las presiones y dado que las posturas de la Cocopa se definían por consenso, en nuestra respuesta al EZLN no logramos el acuerdo para continuar adelante con el proceso legislativo de la iniciativa de ley, pero sí la sostuvimos como parte sustancial del proceso de negociación, desde el momento en que en el punto número tres del pronunciamiento público de la Cocopa del 4 de marzo de 1997 precisamos: “La Cocopa, con las consideraciones que a continuación se mencionan, sostiene la propuesta de reformas constitucionales en materia indígena de fecha 29 de noviembre de 1996, que es el resultado de un esfuerzo honesto y serio de todos sus miembros para conciliar las diferencias de las partes”.

Después de casi dos meses de toma y daca, quienes sosteníamos una postura en defensa de la iniciativa, en medio de presiones intensas, habíamos logrado el consenso para impedir sacar del proceso de negociación a la Iniciativa de Ley Cocopa, cuyo referente es y ha sido obligado en la

búsqueda de cualquier escenario que permita un desenlace positivo para el proceso de paz.

Aunque nuestra respuesta no fue la que esperaba el EZLN de la Cocopa, y su contestación fue muy severa a la misma, la iniciativa de ley seguía como una de las partes sustantivas de la negociación, ante el desencanto presidencial.

Posteriormente, en 1998, el presidente Zedillo turnó una Iniciativa de Ley Indígena al Congreso de la Unión, la cual no tenía nada que ver con los Acuerdos de San Andrés. Dicho acto sólo buscó crear un clima de distracción pública, porque detrás de la misma turnó la Iniciativa de Ley del Rescate Bancario, que ha hipotecado el futuro de varias generaciones de mexicanos.

De esta manera, de nueva cuenta por “razones de Estado” el gobierno utilizaba y manipulaba el tema indígena como bola de humo para imponer una de las leyes (IPAB) más leoninas y draconianas que recuerde el país.

Una vez terminado su sexenio, el presidente Zedillo, defensor del “marco jurídico hecho para todos los mexicanos”, se alquilaba como empleado de una de las empresas ferrocarrileras transnacionales beneficiadas con las privatizaciones producidas durante su mandato.

En la campaña presidencial de 2000, “los Acuerdos de San Andrés” se convirtieron en uno de los temas principales. El candidato Vicente Fox se comprometió a cumplirlos. Ya como Presidente de la República, en un acto propagandístico, sin trabajo de operación política ni construcción de acuerdos con las diferentes fuerzas políticas, el mandatario turnó la Iniciativa de Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena, elaborada por la Cocopa, al Senado de la República, acompañándola de una intensa campaña publicitaria.

El ex secretario de Gobernación, Santiago Creel, nunca reunió a los coordinadores de los grupos parlamentarios y mucho menos a la Cocopa, para diseñar una ruta de trabajo con el propósito de desahogar tan importante tema. Sólo realizó conferencias de prensa con la voz impostada y haciendo alardes de muchacho chicho, deslindándose siempre del resultado legislativo. En su “brillante estrategia de dar atole con el dedo”, el “bueno de la película” sería el gobierno federal y los “malos” los muchachos del Congreso, para lo cual Diego Fernández se prestó con mucho gusto y se llevó al baile incluso a los senadores del PRD.

Casi en paralelo a la presentación de la Iniciativa de Ley Indígena por parte del ejecutivo federal, el EZLN realizó una exitosa caravana del sur al centro del país. Las movili-

zaciones en torno al zapatismo y a la causa indígena fueron enormes y vibrantes. Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Tlaxcala, Michoacán, Querétaro, Guerrero, Puebla y Tabasco vieron pasar la caravana zapatista en medio de grandes muestras de apoyo y solidaridad.

La movilización social generó grandes expectativas en torno al gran pendiente indígena. Por la calidad y cantidad de apoyos hacia los zapatistas, parecería que el Congreso de la Unión sabría leer lo que de él esperaban los pueblos indígenas del país.

A su llegada al Distrito Federal, se concretó una reunión entre la Cocopa y el EZLN en la Escuela de Antropología. Los nuevos miembros de la Comisión Legislativa, acostumbrados a “recibir línea” de sus líderes parlamentarios, aceptaron llevar una propuesta “cuentachiles” para el establecimiento de un formato de diálogo entre el Congreso de la Unión y el EZLN; casi se le proponía a los zapatistas “verse en lo oscurito” y no de frente a la nación.

La respuesta del EZLN fue enérgica y demandó hacer uso de la tribuna del Congreso de la Unión para aportar sus argumentos en relación con la propuesta de Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena. Ante dicha petición, la derecha mexicana se mostró horrorizada y se preguntaba en voz alta: “¿cómo es posible que indios desarrapados quieran hablar en la más alta tribuna de la nación?”.

El debate en el Congreso de la Unión fue intenso. Las derechas del PAN y el PRI mandaron a sus “expertos juristas” para impedirles a los indígenas su pretensión. Pero lo que estaba discutiéndose no era un hecho cuya interpretación fuera de carácter jurídico, lo esencial y el fondo de este debate era si el actual sistema político incluía o no a todos los mexicanos.

Esta cuestión, que taladra a los más conspicuos personajes de la política mexicana, intentó ser detenida infructuosamente por la derecha parlamentaria. Por 10 votos, ganamos en la Cámara de Diputados la votación para que los indígenas hicieran uso de la tribuna del Congreso de la Unión.

La maniobra del Ejecutivo federal estaba clara, él mandaba la Iniciativa de Ley Indígena, pero los legisladores de su partido se oponían a cualquier acción en favor de ella, y aunque perdieron esta votación en la Cámara de Diputados, en la Cámara de Senadores se fraguó el Dictamen sobre la Ley Indígena, el cual tiró al cesto de la basura todo el esfuerzo y trabajo de años de funcionarios del propio gobierno, del propio Congreso de la Unión, del EZLN y de grandes núcleos de la sociedad civil.

La ley aprobada no tiene nada que ver con el proceso de negociación ni con el contenido de lo esencial de los Acuerdos de San Andrés. No fue aceptada ni por los zapatistas ni por ningún pueblo indígena. Como aportación para la paz, no sólo es una traición, sino un fracaso.

¿Qué ha pasado en México a 20 años del incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés?

Los números no mienten. Las estadísticas no tienen signo político, sólo muestran resultados.

En 1994 el EZLN se levantó en armas, enarbolando las causas que hoy documenta el Coneval.

Las causas que dieron origen al levantamiento zapatista en 1994 no se han modificado sustantivamente, a pesar de lo actuado durante todo este tiempo, incluyendo muchos esfuerzos sinceros por lograr cambios perdurables en beneficio de los pueblos indígenas.

Medio millón más de indígenas pobres en los dos últimos años. Un aumento en 300 mil del número de indígenas en pobreza extrema.

Entre 2012 y 2014 se amplió la brecha de pobreza y, particularmente, la de pobreza extrema entre la población indígena y no indígena.

El porcentaje de población indígena en pobreza pasó de 72.3 a 73.2%, esto es, 8.7 millones de personas; medio millón más que en 2012.

El porcentaje de pobreza extrema pasó de 30.6 a 31.8%, es decir, 3.8 millones de indígenas; 300 mil más que en 2012.

La población con al menos una carencia social pasó de 92.6 a 92.1%; y aquella con al menos tres carencias, de 56.1 a 54.8%.

El rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, la carencia por acceso a la seguridad social, la calidad y los espacios en la vivienda fueron las privaciones sociales que se redujeron.

En sentido opuesto, las carencias sociales que se incrementaron fueron los servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación. Esta última con la mayor variación al pasar de 34.4 a 38.8%; 600 mil personas más que en 2012.

La población indígena con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo pasó de 42.4 a 43.9%, y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar pasó de 74.5 a 76.1%.

A pesar de las reformas jurídicas aplicadas y de los cada vez mayores recursos destinados para su atención, los pueblos indígenas han tenido un avance muy lento en materia económica y social, por lo que siguen representando el sector de la población con los más altos niveles de pobreza, mayores carencias sociales, menor nivel de ingreso, menor representación política, y son los que sufren la mayor discriminación entre los diversos grupos.

El incremento de recursos financieros a este sector no ha influido en la disminución de los niveles de pobreza de la población indígena porque es ahí donde reside la necesidad de entender que enfrentar este grave problema no es sólo un asunto presupuestal. Es un tema que requiere abordarse en el marco del contexto económico y jurídico en el que se produce, que permita incorporar los derechos de los pueblos indígenas excluidos hasta hoy, para que puedan ser ejercidos a cabalidad.

¿Quién ha ganado y quién ha perdido en estos 20 años?

Para comprender el modelo económico que siguieron los gobernantes en estos últimos 20 años, se hace imprescindible responder algunas interrogantes mayores.

¿Qué grupos sociales se beneficiaron con la política económica de los gobiernos priistas y panistas?

¿Cuáles fueron los fundamentos para tomar las decisiones que arrojaron los resultados económicos?

¿Podría haber sido de otra manera?

¿Hasta qué punto se puede interpretar el desarrollo económico del país considerando las variables externas?

¿Hasta dónde tienen un grado de importancia los conflictos e intereses nacionales para explicar los resultados económicos?

Y más preguntas que podrían surgir al desenredar la madeja. Pero con las respuestas a estas interrogantes podemos llegar a una conclusión aproximada.

Los ajustes en la forma de conducir la economía nacional a partir de los años ochenta implicaron modificar la política económica y social comenzando con la aplicación de medidas que buscaban dar cumplimiento a compromisos asumidos por México con organismos internacionales y gobiernos de países desarrollados, en aras de incrementar la apertura y desregulación de la economía, y reducir drásticamente la participación del Estado como

actor preponderante en la conducción de los procesos de desarrollo nacional.

Las expectativas que en su momento se generaron con estas reformas eran las de lograr estabilidad macroeconómica, mayores tasas de crecimiento, así como incremento de la competitividad en los sectores y ramas de la economía que estarían vinculados a mercados internacionales; además, estos procesos tendrían un efecto redistributivo a partir de la reducción de las brechas salariales tanto entre sectores como con nuestros socios comerciales, y de una mayor eficiencia en la aplicación del gasto, lo cual, en suma, se traduciría en una reducción de la pobreza y de la desigualdad.

A más de tres décadas, se puede afirmar que la realidad ha sido muy distinta a la proyectada.

Los principales fracasos de la aplicación del modelo neoliberal en México han sido: un pobre desempeño de la actividad económica; niveles de ingreso bajos en comparación con países de la región y con economías que tenían niveles de desarrollo comparables al de México; abandono del sector primario; reorientación productiva hacia actividades con baja generación de valor, en particular, hacia el sector de servicios; dependencia de los ingresos petroleros y del desempeño de la economía de Estados Unidos, principal socio comercial; falta de creación de empleo formal e incremento de la informalidad de la economía.

En los últimos 20 años, la economía ha tenido un comportamiento pobre que se refleja en un promedio de crecimiento anual de 2.6% para el caso del PIB, y de 1.3% al considerar el PIB per cápita.

En la historia económica reciente encontramos periodos con algunos destellos en el comportamiento económico. En el periodo de 2008 a 2013, el país creció 2%, nivel por encima del promedio del conjunto de países de la OCDE, que fue de 0.8%; sin embargo, el porcentaje del gasto público respecto del PIB fue de apenas 27.2%, cuando el promedio del conjunto de países de la OCDE fue de 42%.

Los niveles productivos se mantuvieron estables; de esta forma, se esperaría que las economías de las familias se comportaran de la misma manera; sin embargo, no fue así. La problemática se encuentra en el contrato social, en donde la distribución de los beneficios solamente favorece al capital y no al trabajo.

En los últimos 20 años, el salario mínimo real tuvo un decremento de 27% y las fortunas de las nueve familias más

ricas del país han crecido casi 10 veces entre 1996 y 2014, al pasar de un total de 13 mil 300 millones de dólares en 1996 a 131 mil 700 en 2014.

Ningún país aguanta una situación de esta naturaleza sin pagar las consecuencias.

La minería, principal beneficiaria del incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés

El atractivo que tiene el país para la inversión minera extranjera se deriva de los múltiples apoyos que existen, así como de los tratados internacionales y, en especial, del poco gravamen a esta actividad, sin tomar en cuenta la etapa en la que se encuentre. México posee facilidades para la constitución de empresas provenientes del extranjero al tener acceso a un mercado potencial de más de mil millones de consumidores y 63% del PIB mundial, ya que cuenta con 28 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) y acuerdos para evitar la doble tributación con más de 40 países. Dada a su ubicación geográfica, tiene acceso a los océanos Atlántico y Pacífico, y es intermediario en los mercados de Norteamérica y Sudamérica, donde el crecimiento se está potencializando. Debido a sus riquezas naturales, México se posiciona en el ámbito mundial en el primer lugar en la producción de plata, tercero de bismuto, quinto de plomo, noveno de oro y decimoprimer de cobre.

De acuerdo con datos de la Camimex, en 2010 la participación extranjera en la minería era de 70%, dejando solamente 30% a la participación nacional. En la actualidad la participación extranjera en la minería en exploración minera es de 70%. De esta cifra, Canadá participa con 74%; USA, con 15%; y China, con 8.3%.

Canadá es el país que más ha aprovechado la tendencia privatizadora de México en el sector minero. Tan sólo como ejemplo está lo siguiente: de las 10 minas de oro más grandes en México, siete están concesionadas a empresas de origen canadiense: Goldcorp, Agnico Eagle, Alamos Gold, New Gold, Yamana Gold y Torex Gold Resources, con la mayor producción de oro en la mina Peñasquito con 411,000 onzas de producción.

Respecto al capital mexicano, alrededor de 30% del mercado minero se encuentra distribuido entre 10 empresas nacionales, de las cuales destacan:

- *Grupo Frisco (familia Slim). Principales minas: Minera María, Real de Ángeles Asientos, Real Ángeles Coronel, Real Ángeles San Felipe, San Francisco del Oro y Tayahua.* El grupo cuenta con un total de 455 títulos, los cuales fueron cedidos durante los sexenios presidenciales panistas de Fox y Calderón y que equivalen a casi 70% del total, con una equivalencia en hectáreas de 1,066,599.63 correspondientes a 87.15% del total.
- *Grupo México (familia Larrea). Principales minas: Mina Cananea, Copper México y National Minerals.* El grupo cuenta con 411 títulos, los cuales fueron cedidos durante los sexenios presidenciales panistas de Fox y Calderón y que equivalen a 62.17% del total, con una equivalencia en hectáreas de 414,740.15 correspondientes a 82.28% del total.
- *Grupo Peñoles (familia Bailleres). Principales minas: Mina Francisco I. Madero, Mina Bismark, Mina Milpillas, Mina Sabinas, Mina Tizapa y Mina Naica.* De los tres grupos mexicanos más importantes, este ha sido el más beneficiado de la bonanza panista, ya que del total de títulos, 1,161 fueron cedidos durante los sexenios de Fox y Calderón, referentes a casi 85% del total, con una equivalencia en hectáreas de 2,150,639.43 correspondientes a 95.11% del total.

Comportamiento de las concesiones

Este comportamiento es consistente con el desarrollo general que ha tenido el país durante los últimos 20 años respecto a la concesión de la tierra, facultad del gobierno federal, lo que limita la participación de los gobiernos estatales y municipales como promotores y defensores de los intereses de sus habitantes.

Las concesiones mineras en México las otorga la Secretaría de Economía y pueden durar hasta 50 años, con la posibilidad de renovarse otros 50 años y no hay límite en el número de concesiones otorgadas. La Ley Minera establece que las concesiones se otorgarán al primer solicitante, no al que presente el proyecto con las mejores condiciones técnicas y económicas para el desarrollo.

Las empresas extranjeras se pueden constituir con 100% de capital extranjero, teniendo como ventaja que el gobierno no cobra derechos sobre productos minerales, además se pueden transferir a ciudadanos o empresas mexicanas.

Valor de la producción minera nacional por estado

La alta vocación minera de la nación se ve reflejada en el valor total de la producción, la cual ascendió a 263,687,249,345 tan sólo en 2013. Los cinco estados que más producen pueden verse en el Cuadro 1.

Volumen de producción anual de los cinco principales minerales metálicos obtenidos a nivel nacional

La histórica vocación minera del país se ve reflejada en el Cuadro 2, el cual resume el valor acumulado de la explotación de los cinco principales metales. Vale la pena resaltar que entre 1994 y 2015 se produjeron 1,089 toneladas de oro, cuando en tres siglos de Colonia sólo se produjeron 182 toneladas. Es decir, en 21 años se produjo casi seis veces el oro producido en más de tres siglos de la Colonia.

Cuadro 1
Producción minera total por entidades federativas, 2009-2013

Estados/años	2009	2010	2011	2012	2013 PI	Total del periodo 2009-2013
Total anual	133,860,431,499	187,511,873,971	262,290,403,532	291,148,862,941	263,687,249,345	1,138,498,821,288
Sonora	24,395,709,924	37,366,247,969	65,744,733,572	72,461,989,648	66,618,953,015	266,587,634,128
Zacatecas	21,245,872,217	37,022,350,692	59,315,353,310	63,614,289,936	47,098,802,489	228,296,668,644
Chihuahua	16,982,913,633	23,444,691,793	28,252,797,773	35,566,262,470	29,763,792,988	134,010,458,657
Durango			17,208,064,394	20,209,269,630	22,302,267,166	59,719,601,190
San Luis Potosí	10,779,307,946	12,441,696,676		15,077,553,749	12,622,388,784	50,920,947,155
Coahuila	11,062,922,162	13,086,476,235	15,369,819,070			39,519,217,467
Total anual 5 estados	84,466,725,882	123,361,463,365	185,890,768,119	206,929,365,433	178,406,204,442	779,054,527,241
Aportación % 5 estados en relación con el nacional	63%	66%	71%	71%	68%	68%

Cuadro 2

Años	Oro total nacional kg	Plata total nacional kg	Plomo total nacional kg	Cobre total nacional kg	Zinc total nacional kg
1521-1820 Virreinato	182,065.00	53,496,000.00	ND	ND	ND
1821-1876 Post Independencia	84,292.00	22,708,960.00	ND	ND	ND
1877-1911 Porfiriato	531,253.20	48,305,757.60	1,663,222,400.00	633,538,000.00	77,312,600.00
1912-1993 Gob. Revolución Mexicana	350,866.60	60,927,815.80	5,432,288,200.00	4,407,526,000.00	7,016,441,800.00
1994-2015* Últimos 21 años	1,089,024.90	74,784,056.50	3,626,472,000.00	7,833,204,000.00	10,176,102,500.00
Total en kg	2,237.50	260,222.58	10,721,982.6	12,874,268.0	17,269,856.9
	1.70	9.90	00.00	00.00	00.00
Total en toneladas	2,237.50	260,222.59	10,721,982.60	12,874,268.00	17,269,856.90

* Para el último trimestre del año, se utilizaron valores estimados al cierre de la producción de metal, *ceteris paribus*.

Los bajos impuestos a la minería

Los impuestos y tratados en el sector minero juegan un papel muy importante puesto que son los destinatarios para resarcir los problemas sociales y ambientales que causa la minería en una comunidad. Si bien en la mayoría de los países mineros esta es la lógica que opera, en México fue apenas en 2014 que se consideró aplicar un impuesto a la minería, mismo que todavía no empieza a madurar. Tal es el caso de las mineras canadienses en México, cuyo único impuesto que tienen que pagar es el ISR, el cual es acreditable gracias al Convenio de Eliminación de Doble Tributación que tienen ambos países, firmado desde 1991 y reformado en 2006 durante la administración de Felipe Calderón, y las retenciones tienen una tasa preferencial.

La Reforma Hacendaria que se planteó en 2014 establece la necesidad de reconsiderar los impuestos sobre la minería al introducir una tasa de 7.5% sobre los ingresos netos, teniendo en cuenta que los minerales y las sustancias del subsuelo son bienes no renovables de la naturaleza. De igual manera, se presentó la reforma a la Ley Federal de Derechos, la cual entró en vigor el 1° de enero de 2014 y en la que se fija una base real y conveniente para el cálculo del pago de derechos por parte de las empresas mineras, al establecerse sobre la utilidad neta derivada exclusivamente de dicha actividad.

Sin embargo, el sector público ha tenido una baja captación de recursos fiscales a consecuencia de las altas tasas de informalidad, la débil capacidad que ha tenido el Estado para combatir la elusión y evasión fiscal y, principalmente, la existencia de privilegios y esquemas de exención fiscal que benefician a los grandes contribuyentes y que incluyen los ingresos fiscales que se dejan de percibir debido a los 40

convenios y tratados de doble tributación que tiene México, firmados con igual cantidad de países de 2000 a 2014.

La Auditoría Superior de la Federación publicó en marzo de 2015 los datos sobre la cuenta pública 2013, donde especifica que México dejó de recaudar 1.1 billones de pesos debido a los regímenes especiales que permiten a los contribuyentes no pagar el total de sus obligaciones fiscales. El sector minero en México extrajo 173 veces más de lo que paga de impuestos por explotación en el periodo comprendido entre 2008 y 2013. Asimismo, la ASF reveló que en el periodo 2007-2012 el valor de la producción minera ascendió a 693 mil 66 millones 900 mil pesos, de los cuales 15 mil 231 millones 435 mil 200 pesos ingresaron a las arcas nacionales por el concepto de pago de derechos sobre minería. Este monto representa sólo 2.2% del valor total de la producción minera.

Finalmente, es importante resaltar que la explotación minera en territorio nacional se hace indistintamente en tierras rurales e indígenas, siendo en estas últimas donde ha sido catalizadora de la tensión social entre las comunidades, empresas y gobierno de distintos órdenes.

La explotación minera en territorio indígena es la génesis de múltiples conflictos sociales que, en algunos casos, han derivado en enfrentamientos armados, desplazamientos forzados de comunidades y aumento de la violencia, acelerando la descomposición del tejido social. Dicha explotación se ha realizado generalmente a cielo abierto y de manera masiva, lo que conlleva que se trabaje en una mayor cantidad de tierras no sólo para su exploración y extracción, sino también para el acondicionamiento y funcionamiento de la industria (caminos, tiraderos, remoción de tierra), además de que predomina en estos territorios la minería que utiliza grandes cantidades de cianuro para el proceso de lixiviación,

que contamina extensiones y volúmenes mayores de tierra y agua. Se ha realizado sin respetar los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio, a su propiedad, el uso y goce de sus recursos, y a la consulta, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los convenios y tratados internacionales en la materia.

Es importante destacar que el derecho a la consulta es una herramienta fundamental que tienen los pueblos originarios para la defensa de sus tierras, territorios y recursos naturales, frente a los proyectos extractivos, de construcción de vías, presas y declaratorias de áreas de reservas. Ante el crecimiento de estos proyectos, el reclamo de los pueblos indígenas para el reconocimiento de sus derechos a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, así como a la participación, se ha vuelto más insistente debido a que los proyectos inciden directamente en la vida comunitaria y en su cultura.

En México, muchas han sido las consecuencias y repercusiones de un modelo mal entendido, poco madurado y con falta de controles que han favorecido el deterioro ambiental y del tejido social con pocos ingresos recaudados de la actividad. Es válido aclarar que una cosa es el crecimiento de un sector derivado de los movimientos de capitales y otra muy diferente es el crecimiento de un país gracias a la mejora de sus indicadores clave como los salarios.

Nuestro país, rico en recursos y cultura, con un patrimonio único y un potencial enorme, ha sido despojado de la propia tierra que por años peleó por recuperar y que ahora cede por debajo de la mesa, en las manos de los que más tienen sin considerar a los que más necesitan y que significan la riqueza más grande del país: los pueblos indígenas.

La industria minera multiplicó sus ganancias y, en paralelo, causó un enorme daño al medio ambiente y el deterioro del tejido social de las comunidades, sin que sus resultados se vieran expresados en mejores niveles de desarrollo de los pueblos indígenas, como tampoco de las arcas nacionales.

¿Cuánto de esta riqueza se produjo en la elevación de los niveles de bienestar de la población y en especial de los pueblos indígenas? ¿Cuáles han sido los daños al medio ambiente ocasionados por esta política y cuáles son las garantías o los compromisos de reparación que han contraído en este rubro las compañías mineras?

¿Cuáles han sido las contribuciones de esta política para mantener la cohesión social a la que aspiramos los mexicanos?

¿Cuáles son los instrumentos de verificación que tenemos como país para garantizar que la exportación de materiales hacia otros países del mundo no lleva incorporados materiales de carácter nuclear?

¿Cuáles han sido los mecanismos utilizados para evitar que las comunidades indígenas o rurales sean presa del crimen organizado, que ha encontrado en la explotación mineral otra fuente de ingresos ilegal?

El auge de los consorcios mineros en estos últimos 20 años estuvo favorecido por el alza de los precios de los metales, pero también por la complacencia estatal ante la exploración y explotación de las áreas concesionadas, sin atender los reclamos laborales y sociales de las comunidades mineras. Incluso, las concesiones se otorgaron mediante exiguos pagos fiscales y con ínfimas regalías a los originales dueños de las tierras y aguas.

Por supuesto, las utilidades crecieron en forma espectacular.

¿Y los pueblos mineros?

¿Y los trabajadores y sus familias?

¿Y los dueños originales de las tierras concesionadas?

Para ellos, lo único que ha crecido ha sido el grado de pobreza y la conflictividad en las zonas indígenas y campesinas.

Las propuestas atendidas y las que no se escucharon

Ninguna sociedad es monolítica, únicamente las dictaduras. En la democracia se escuchan las voces de los diferentes grupos políticos y poderes fácticos organizados.

¿Cuáles eran las propuestas que se enarbolaban hace 20 años en el debate sobre nuestra economía y sexenio tras sexenio?

¿Qué distinciones se pueden identificar en el manejo de los instrumentos de política económica?

Todos los grupos políticos enarbolan medidas para alcanzar el bienestar social, ahí no hay diferencias; el problema es el cómo, las prioridades y los énfasis que se aplican en cada medida para modificar el rumbo de la economía y hacia qué sectores van dirigidos los beneficios.

Las propuestas de los grandes empresarios tenían que ver con la confianza en el libre mercado: mientras menos participara el Estado en la economía, más competencia de los agentes económicos, nacionales y extranjeros y, por tanto, mayores niveles de empleo y bienestar.

El debate entre los académicos y sectores más críticos del libre mercado pugnaba por establecer mecanismos estatales para impedir la formación de monopolios, y no confiaban en que la libre empresa fuera la panacea para los grandes problemas del país. Las crisis, se argumentaba, eran producto de la rapiña, y sin la conducción estatal la distribución de los frutos del progreso sería inequitativa y se profundizaría la brecha entre ricos y pobres.

En medio de este debate surgieron voces y propuestas más aterrizadas en la problemática nacional e hicieron énfasis en las economías regionales.

La más trascendente fue la respuesta del EZLN. Desde el mes de enero de 1994, pusieron el dedo en la llaga y exigieron al gobierno federal atender los reclamos y demandas históricas.

En términos económicos fueron ideas muy simples. Más que propuestas de tipo económico, eran reclamos en donde subyacía el señalamiento para saber por dónde no transitar, porque los resultados estaban a la vista y las medidas adoptadas en las últimas décadas no habían arrojado resultados alentadores.

Para los grupos que enarbolaban estos reclamos estaba claro que la medicina inyectada al país no era la adecuada.

¿Existen alternativas a la grave situación que viven los pueblos indígenas?

A raíz del levantamiento zapatista, en 1994 se inició el proceso de los diálogos de San Andrés Larráinzar, donde los pueblos indígenas y el gobierno federal construyeron los acuerdos para el reconocimiento de sus derechos. El próximo 16 de febrero de 2016, se cumplirán 20 años de haberse firmado.

Es el proceso de construcción de acuerdos más amplio y horizontal que se ha producido en México en las últimas décadas. Ahí están expresados los pensamientos no sólo del EZLN, sino de la mayoría de los pueblos indígenas del país.

Sin embargo, la reforma constitucional aprobada en materia indígena en 2001 excluyó las partes sustantivas de los derechos esenciales de los pueblos, que habían sido acordados en San Andrés.

El no cumplimiento de estos acuerdos ha configurado escenarios de pobreza y confrontación al no existir las herramientas jurídicas para garantizar sus derechos.

La apuesta de las cúpulas políticas y económicas de reducir la compleja problemática indígena a un asunto sólo de programas sociales ha fracasado. Los datos del Coneval no mienten.

Durante los últimos años, los movimientos indígenas nacionales han planteado de manera recurrente el reconocimiento de sus derechos colectivos. Estas exigencias buscan que los derechos sean parte del orden normativo del país en atención a la diversidad y particularidad de los pueblos, y representan su plataforma étnico-nacional sustentada en los avances internacionales en la materia.

El reconocimiento y protección de los derechos indígenas se configuran a partir de los siguientes elementos:

- a) Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derechos.
- b) Establecimiento de los derechos de los pueblos a disponer de los medios para su reproducción y sobrevivencia.
- c) Derecho de los pueblos al desarrollo.
- d) Derecho al ejercicio de su cultura y su conservación.
- e) Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que aseguren el ejercicio de estos derechos.

A través del cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y de la armonización del marco legislativo y constitucional nacional con el internacional, comprometida por el Presidente de la República en la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas de la ONU, celebrada en septiembre de 2014, junto a las luchas, iniciativas, esfuerzos y empuje de los pueblos, se podrá contar con un nuevo y mejor marco normativo que permita a las comunidades indígenas salir del atraso, la pobreza y conflictividad en que subsisten.

Estos cambios permitirán resolver las tensiones históricas que, de no ser atendidas por la vía institucional, crearán más conflictos y un posible choque cultural que puede generar violencia y vulnerar la gobernabilidad del Estado nacional.

No hay lugar para regateos; las instituciones del Estado estamos obligadas a construir soluciones que reviertan esta situación injusta y desigual. Las salidas deben ser estructurales, sólo de ese modo se logrará que los cambios sean endógenos y permanezcan en las comunidades. Se trata de generar una dinámica indígena de prosperidad que contribuya a la construcción de un país moderno y pluricultural, donde lo indígena deberá ser parte una profunda reforma democrática del Estado Mexicano, es decir, de un nuevo contrato o un nuevo pacto nacional.

Ediciones Eón-Colección Eón Sociales

