

San Andrés Larráinzar: 20 años

Julio Moguel*

Atrevámonos a pensar lo que sería actualmente nuestro país si el gobierno federal y el sistema nacional de partidos hubieran honrado la firma de los Acuerdos en aquellos lejanos años de la insurgencia india. A 20 años: ¿nos atreveremos a pensarlo?

Nota preliminar

Algunos de los articulistas de este número de *El Cotidiano* habrán entrado en el necesario terreno de la remembranza y de los ajustes que deben hacerse a la historia que engloba la firma de los Acuerdos de San Andrés. Ello me permite economizar esfuerzos y concentrarme en dos temas de mi interés: primero, el de “la traición” del gobierno federal cuando hizo abortar el diálogo que siguió a la firma de los Acuerdos; segundo, el del significado de “la traición” perredista, cuando unos años después aprobó sin cortapisas una reforma constitucional —la de 2001, con Vicente Fox en la Primera Magistratura— en la que quedaban sepultados los elementos esenciales de lo que había sido acordado en San Andrés. También ahorro alguna tinta

* Especialista en cuestiones agrarias.

con respecto a lo que pudiera llamarse “la actualidad de San Andrés”, pues ya he abordado el tema en diferentes medios, particularmente en lo que se refiere a la pertinencia de partir de los Acuerdos mencionados para tejer parte importante de lo que será la Constitución Política de la Ciudad de México.

El punto particular relativo al papel de los partidos políticos en “la caída” de los Acuerdos de San Andrés lo debo a una valoración realizada por el analista político Miguel Ángel Romero. No tiene, sin embargo, responsabilidad alguna en los yerros de interpretación que pudieran figurar en este escrito.

¿Qué estuvo realmente en juego en San Andrés?

¿Descuido? ¿Falta de acuerdos? ¿Diferencias políticas entre distintas vertientes del gobierno federal? A 20

años de los Acuerdos quedan en el aire las verdaderas razones por las que un gobierno que nada o poco tenía que ver con una perspectiva pro indígena llegó a la firma del documento firmado en San Andrés el 16 de febrero de 1996. ¿Desdén ante el peso de la letra? ¿Acción táctica para ganarle tiempo al tiempo y acotar o disminuir por esas vías las capacidades ofensivas del zapatismo? Ello en una línea de hipótesis. En otra: ¿Existió realmente una vertiente gubernamental que quería y creía en los Acuerdos de San Andrés, y que, con significativa oportunidad, dadas las circunstancias, logró ganar el punto específico de la firma con el EZLN sin tener a la mano el consenso político necesario dentro de su propia cancha política de juego? No tenemos respuestas claras en estos puntos. Lo cierto es que los contenidos de lo firmado en San Andrés por la representación del gobierno federal y del EZLN remo-

vían con brusquedad los basamentos del edificio político nacional. El reconocimiento de las comunidades indígenas como “sujetos de derecho público” –y las consecuencias derivadas de este reconocimiento en los terrenos sociales, económicos y políticos– marcaban la ruta de un viraje de 180 grados en la concepción que hasta el momento había venido prevaleciendo en norma y concepto dentro del pacto político nacional.

El viraje mencionado quedaba señalado y subrayado, por lo demás, con la aceptación por parte del gobierno federal de realizar una segunda y una tercera mesas de diálogo con el EZLN –justo después de la firma de los Acuerdos de San Andrés, el 16 de febrero de 1996–, con los títulos, respectivamente, de “Democracia y Justicia” y de “Bienestar y Desarrollo”. ¿Estaba realmente dispuesto el gobierno federal a que el conjunto de las normas y reglas constitucionales del país pasara por el filtro de la mirada zapatista (y con ellos del movimiento indígena nacional) y de lo que se había signado en San Andrés? Pienso que no era esta la perspectiva asumida por parte de la representación gubernamental, pero me abstengo aquí de entrar en los intrínquilos del asunto.

Centremos la reflexión en lo que me parece esencial: ¿qué es lo que estaba verdaderamente en juego en ese complejo curso de negociación? Lo digo rápido, a riesgo de ser esquemático: los Acuerdos de San Andrés validaban un sistema político nacional basado en el “pluralismo jurídico”, con lo que se trastocaban todas las reglas hasta ese momento establecidas del denominado “pacto federal”.

¿Qué elementos lograba poner en jaque el esquema de “pluralismo jurídico”, llevado a letra constitucional? La concepción ciudadanista (digámoslo así) predominante del “esquema democrático” en el binomio característico o esencial de la fórmula que actualmente nos somete, a saber: la de “un ciudadano un voto”, por un lado; por otro, la de la convalidación del “sistema de partidos” como el filtro o el embudo por el que hay que transitar en forma irreductible para el “arreglo institucional”.

Pero, ¿qué aportaban en realidad los Acuerdos de San Andrés en ese marco de negociaciones de 1996? ¿No había quedado ya fundada la condición pluricultural de la Nación en la reforma constitucional de 1992? La pluriculturalidad aceptada en la norma constitucional de 1992 era vaga, genérica, imprecisa. Brumoso reconocimiento a la pluriculturalidad “esencial” del país en el que quedaba abierto –muy abierto– el lente para casi cualquier interpretación. Los Acuerdos de San Andrés constituyeron entonces el verdadero parteaguas del cambio legislativo en la materia –abortado, en la reforma de 2001–. En síntesis, los Acuerdos de San Andrés marcaban, en mi opinión, la ruta de una real

revolución pacífica hacia otro tipo de régimen político (y no sólo político) en el país.

Gato por liebre en el acuerdo constitucional

La firma del acuerdo y la verticalidad con la que la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) presentó ante el Congreso federal su propuesta de cambio legislativo no fueron suficientes para lograr que los Acuerdos de San Andrés quedaran plasmados en letra constitucional. Con definiciones generales de significativo reconocimiento a la existencia y derechos de pueblos y comunidades indígenas, la reforma a la Constitución en 2001 eliminó lo principal. Veamos:

- El reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público quedó nulificado con la identificación de tales comunidades como “entidades de interés público”.
- El reconocimiento del derecho indígena para que el uso y disfrute de los recursos naturales se dieran en sus tierras y territorios quedó convertido en el derecho al “uso y disfrute preferente de los lugares que habitan y ocupan las comunidades” (¿disfrute preferente?, ¿lugares que habitan y ocupan?).
- La propuesta de cambios dirigidos a establecer en el nivel del Artículo 115 constitucional todo lo referente a derechos políticos y de asociación de pueblos y comunidades indígenas –elaborada con suma meticulosidad y precisión por la Cocopa a partir de los Acuerdos de San Andrés– quedó prácticamente anulada. (Dado lo filigránico de este asunto remito a lo que quedaba marcado en la propuesta constitucional de la Cocopa: “[...] el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que [hicieran] valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas [...]”. Se planteaban derechos y condiciones de asociación de pueblos y comunidades: “Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que [reconocieran] su pertenencia a un pueblo indígena [tendrían] la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes [realizarían] la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos [administraran] los fondos públicos [que les fueran asignados]”. Y se extendía o precisaba el reconocimiento de derechos en otros niveles decisivos: “En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que [asumieran] su pertenencia a un pueblo indígena, se [reconocería] a sus

habitantes el derecho para que [definieran], de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno [...]”).

- La anulación de un lineamiento central del código sanandresiano: el reconocimiento de formas propias de organización social y política de los indígenas, “sin la necesaria participación de los partidos políticos”.
- La anulación o minimización de la posibilidad de los pueblos y comunidades indígenas para establecer acuerdos de remunicipalización y redistribución que permitieran una mejor y más justa participación y representación indígena en los gobiernos locales y en los Congresos.
- La anulación de fórmulas asociativas entre municipios de gobierno indígena (municipios al interior de una sola entidad o municipios colindantes de dos entidades vecinas), dirigidas a permitir la integración regional de espacios pluriétnicos de gobierno.
- En el truqueo señalado no faltó la redacción de un precepto constitucional sesgado o dirigido, más que al reconocimiento de derechos, a la ubicación de “lo indígena” como una entre otras de las múltiples materias propias para la atención de los programas sociales de gobierno.

El cierre de filas de los partidos políticos contra los Acuerdos de San Andrés

Hay truqueos sutiles o engaños enmascarados; hay robos hormiga o despojos por goteo; hay fallas por ignorancia o falta de comprensión en torno a la verdadera naturaleza de un asunto; hay, en suma, procesos en los que pocos saben dónde quedó la bolita y, por ende, ignoran o tienen dificultades para señalar cuáles fueron las responsabilidades y las culpabilidades correspondientes. Pero en el cierre de filas de los partidos políticos para aprobar la reforma constitucional de 2001, en su condición truqueada de cara a los Acuerdos de San Andrés, no existe ninguno de estos posibles atenuantes, de tal forma que es posible decir que el sistema de partidos del país, incluyendo en ello vergonzosamente a su bloque “de izquierda”, decidió, de un solo plumazo, que el movimiento indígena nacional representado entonces por el EZLN se fuera simple y llanamente al diablo.

Ciertamente, el voto del bloque de izquierda en el Congreso no hubiera modificado entonces la concreción del embuste, pero hubiera marcado para siempre una disidencia esencial, decisiva, ofreciendo a los firmantes indígenas del

Acuerdo sanandresiano y a sus multiplicados adherentes nacionales una ruta para seguir la lucha.

Pero más allá de los reproches o de las críticas puntuales, cabe la pregunta: ¿por qué los representantes del perredismo en el Congreso se asimilaron fría y calculadoramente al trazado de una ruta ajena a lo que marcaban los Acuerdos de San Andrés y la propuesta constitucional de la Cocopa? No hubo ignorancia o descuido en el asunto pues tuvieron permanentemente la asesoría directa de algunos de quienes acompañaron como asesores al EZLN en el trance de San Andrés. ¿Qué les hizo entonces aceptar, sobre la letra, cambios tan burdos como los que antes hemos señalado? La respuesta no es simple, pero puede sintetizarse aun a riesgo de alguna simplificación: el cierre de filas de los partidos contra los Acuerdos de San Andrés renovó los cimientos de un pacto político basado en la simple y genérica “ciudadanización” (“un ciudadano = un voto”), con el refrendo de imposición de un filtro exclusivamente interpartidario para el establecimiento de cualquier tipo de pacto o acuerdo entre el Estado y la sociedad.

Dicho de otra forma: el cierre de filas de los partidos políticos contra el movimiento indígena nacional anulaba de un solo golpe toda pretensión social externa a los partidos —no sólo la indígena—, para operar o para existir como interlocutores válidos frente al Estado en el juego político nacional, cobijando a trasmano el modelo de pactos políticos “realmente legítimos” como el que años después representaría (representa aún) el ominoso Pacto por México.

Con ello se convalidó otra buena cantidad de regresiones en lo que desde el pacto propuesto por la firma de San Andrés quedaba abierto, a saber: anulación o reducción a letra muerta o inservible todo los elementos de democracia directa que, más allá del zapatismo, emergían desde aquel entonces en todos los terrenos sociales y políticos del país (iniciativa popular, plebiscito, referéndum, consulta pública, presupuesto participativo, etcétera). Al mismo tiempo, se ratificó el extremo centralismo del sistema político nacional y la desfiguración de todo concepto autonómico de gobierno y de gestión en los planos regionales y locales —no sólo indígenas—, incluyendo en ello a los poderes municipales.

Visto en esta perspectiva, los Acuerdos de San Andrés, a 20 años, representan algo más que el reconocimiento exigido de “mínimos derechos” a Pueblos y Comunidades Indígenas del país. ¿Se observa ahora la perspectiva?

Atrevámonos a pensar lo que sería actualmente nuestro país si el gobierno federal y el sistema nacional de partidos hubieran honrado la firma de los Acuerdos en aquellos lejanos años de la insurgencia indígena. A 20 años: ¿nos atreveremos a pensarlo?

A nuestros colaboradores

Como órgano de expresión de los esfuerzos de investigación que se abocan al estudio riguroso del presente, los artículos que en **EL Cotidiano** se publiquen deberán dar cuenta, en lo posible, de los logros o resultados del trabajo de investigación que realizan los autores respecto a problemáticas actuales del acontecer nacional, con un sustento empírico amplio (sistematizado en cuadros, gráficas, recuadros, etc.), independientemente del enfoque teórico-metodológico empleado.

Todas las contribuciones recibidas serán enviadas a dos pares académicos, quienes dictaminarán de forma anónima si el documento:

- a) *Debe ser publicado tal y como está por su coherencia, estructura, organización, redacción y metodología.*
- b) *Puede ser publicado con modificaciones menores.*
- c) *No debe ser publicado debido a que no reúne los requerimientos del contenido de la revista **EL Cotidiano**. En caso de controversia en los resultados, se enviará a un tercer dictaminador, cuya decisión determinará la publicación o no de la contribución. Los resultados de los dictámenes son comunicados a los autores.*

El sistema de arbitraje para **EL Cotidiano** recurre a evaluadores tanto internos como externos a la entidad que la publica, quienes son investigadores y profesores con reconocido prestigio nacional e internacional, implementando así un sistema objetivo para sus evaluaciones.

De acuerdo con las políticas de **EL Cotidiano**, para salvaguardar la confidencialidad tanto del autor como del dictaminador de los documentos, así como para asegurar la imparcialidad de los dictámenes, éstos se realizan con el sistema *doble ciego* y los resultados se conservan bajo el resguardo de la Coordinación de la revista.

El Consejo de Redacción y el editor de la revista se reservan el derecho a cambiar o introducir títulos y subtítulos a los artículos, así como realizar la corrección de estilo correspondiente; asimismo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de devolución de originales.

Con objeto de facilitar y optimizar el proceso de edición, los trabajos propuestos para su publicación deberán sujetarse a las siguientes normas:

1. Ser inéditos y presentados preferentemente en español. Los artículos que se reciban para su posible publicación deberán ser resultado de una investigación científica en la que los autores participen. Los textos en la forma y contenido en que se postulan deberán ser originales.

2. Acompañarse de una ficha que contenga los siguientes datos del autor(es): nombre completo, dirección, número telefónico, correo electrónico, grado académico y disciplina, institución donde labora, área de investigación, datos del proyecto en curso y referencia de sus principales publicaciones.

3. Salvo petición expresa del Consejo de Redacción, la extensión de los artículos será de entre 20 y 30 cuartillas de texto foliadas (doble espacio, 27 renglones y 65 golpes de máquina por línea), o bien, de un número de caracteres entre los 33 mil y 43 mil.

4. Los trabajos deberán ser presentados en original, por duplicado, y enviados a la dirección electrónica: <cotid@correo.azc.uam.mx>, preferentemente en formato Word 7.0 o anterior, Excel 7.0 o anterior, Photoshop CS3 o anterior (MAC), Illustrator CS3 o anterior (MAC), e InDesign CS3 o anterior (MAC).

5. Cada artículo deberá iniciar con una síntesis del contenido a tratar, cuya extensión sea de entre siete y diez líneas (entre 450 y 600 caracteres). Se indicarán también al menos dos palabras clave de identificación temática del trabajo.

6. Los artículos deberán incluir subtítulos para facilitar la lectura y comprensión del texto.

7. Las referencias históricas, teóricas o metodológicas serán consideradas como apoyo; cuando sea estrictamente necesario hacerlas explícitas, se insertarán por medio de notas al texto. De la misma manera, se evitarán las introducciones largas.

8. Toda referencia bibliográfica dentro del cuerpo del texto deberá hacerse con el sistema Harvard-APA, el cual no las anota a pie de página, sino entre paréntesis: (Ritzer; 1997: 173), para libro; (Fernández, julio-agosto de 2010: 154), para publicación periódica. Las referencias finales se deben enlistar como se muestra a continuación:

- a) Libro: Apellido, A.A. (ed.) (año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial. Ejemplo: Rotker, S. (ed.) (2002). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- b) Artículos en libros: Apellido, A.A. (año). "Título del artículo". En Apellido, A.A. (ed.), *Título del libro* (páginas). Ciudad: Editorial. Ejemplo: Sáez, C. (1990). "Violencia y proceso de socialización genérica: enajenación y transgresión. Dos alternativas extremas para las mujeres". En Maqueira, V. y Sánchez, C. (comps.), *Violencia y sociedad patriarcal* (1-19). Madrid: Pablo Iglesias.
- c) Artículo en publicación periódica: Apellido, A.A. (fecha). "Título del artículo". *Título de la publicación*, año.volumen(núm), páginas. Ejemplo: Rubin, G. (noviembre de 1986). "Tráfico de mujeres: notas sobre la 'economía política' del sexo". *Nueva Antropología*, VIII(30), 95-146.
- d) Referencia electrónica: Apellido, A.A. [o nombre de la institución] (fecha). "Título del artículo". Nombre de la página. Recuperado de <URL> (consultado el día de mes de año). Ejemplo: Rosales, A. K. (18 de septiembre de 2007). "Intento de feminicidio". Recuperado de <http://www.informarn.nl/especiales/especialfeminicidiojuarez/070918_intentofeminicidio> (consultado el 29 de noviembre de 2007).

9. Los cuadros, gráficas e ilustraciones que se incluyan deberán ser numerados, remitidos desde el cuerpo del artículo y contar con un título breve, señalando en cada caso la fuente de información; asimismo, ser presentados en original, cada uno en hoja separada, en tonos de blanco y negro suficientemente contrastantes, aptos para su reproducción.