

# Los Acuerdos de San Andrés, proceso constituyente y reconstitución de los pueblos indígenas

Francisco López Bárcenas\*

Los Acuerdos de San Andrés representan procesos constituyentes del Estado, tanto por el procedimiento que se siguió para su adopción como por su contenido y los efectos que han tenido en la sociedad mexicana. Entendidos estos procesos como acontecimientos políticos y sociales que suceden en un tiempo y espacio determinados y, luego de un tiempo, toman forma en organismos que buscan dar forma escrita a la manera en que se organizará el Estado. Son procesos constituyentes porque en la medida en que se van presentando fundan nuevas formas de nación o de país, que paulatinamente van transformando el Estado en que vivimos.

## Puerta de entrada

**H**ace veinte años, cuando la comandancia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) decidió firmar los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, más conocidos como Acuerdos de San Andrés —derivados de la primera mesa de diálogo con los gobiernos federal y de Chiapas, cuyo propósito anunciado era alcanzar una paz justa y digna—, lo hizo después de una amplia consulta con sus bases, quienes advirtieron que debían suscribirse dichos acuerdos como una muestra de buena voluntad para continuar el diálogo, aunque también aclararon que no eran lo que los pue-

blos indígenas necesitaban para dejar atrás siglos de explotación, exclusión y discriminación, sino sólo la base —esto se asentó en un documento que nombraron *Punto y seguido*— sobre la cual podría seguirse avanzando. Por su parte, los pueblos, que como asesores o invitados acompañaron directamente la discusión de tales acuerdos —lo mismo que aquellos que sin participar formalmente en los diálogos lo hicieron en discusiones regionales y nacionales, donde manifestaron sus planteamientos— estuvieron de acuerdo con ellos, porque pensaron que era una buena oportunidad para plasmar en un documento oficial sus aspiraciones, corrigiendo el yerro histórico de excluirlos de la nación.

Desde su firma, pero sobre todo después de que el gobierno federal decidió desconocerlos, los pueblos y las organizaciones indígenas que participaban en el Congreso Nacional

Indígena declararon que ellos cumplirían con los Acuerdos y para hacerlo ajustarían su actuación política a su contenido, porque si lo pactado entre los rebeldes y el gobierno mexicano no había sido introducido en la Constitución federal ellos, en cambio, consideraron los Acuerdos como su propia constitución política. Frente a la exclusión de la constitución general, ellos reconocían una particular. Se trataba de una posición política, una reacción a la decisión del grupo gobernante de no cumplir su palabra empeñada en la firma. A veinte años de aquel histórico suceso, existen muchos más elementos para afirmar que los Acuerdos de San Andrés pueden ser considerados como parte de un largo proceso constituyente del Estado mexicano y de reconstitución de los pueblos indígenas, al menos desde tres puntos de vista: el procedimiento para su adopción, el contenido de ellos

\* Asesor de la Coordinación Nacional de Antropología del INAH.

y los efectos que éstos han tenido en la sociedad, entre los pueblos y en las disposiciones jurídicas y la estructura del gobierno mexicano.

Afirmar que los Acuerdos de San Andrés pueden ser considerados como parte de un largo proceso constituyente del Estado mexicano y de reconstitución de los pueblos indígenas implica asumir que éste no ha terminado de constituirse como tal, entre otras cosas porque nunca en la historia —que va desde la declaración de la guerra de Independencia hasta la fecha se ha tomado en serio la inclusión de los pueblos indígenas como parte constitutiva de él lo cual ha dado pie a que sectores ajenos a estos pueblos se aprovechen de ellos para su beneficio personal, explotando su mano de obra barata, sus conocimientos o su patrimonio, lo que a su vez ha generado una respuesta, a veces silenciosa y pacífica, a veces pública y violenta, de los pueblos indígenas por defenderse de esas agresiones que, como en el caso de la rebelión zapatista— se termina en acuerdos que buscan cambiar la situación. Con el propósito de explicar cómo han sido estos procesos se han escrito las siguientes líneas.

## **Antecedentes históricos de los Acuerdos de San Andrés**

Para entender el proceso de adopción de los Acuerdos de San Andrés como parte de un proceso constituyente es necesario recordar que se firmaron dos años después de la rebelión zapatista. Luego del levantamiento del EZLN, se llevaron a cabo 12 días de rudo combate entre los rebeldes y el ejército federal, largas jornadas de movilización nacional exigiendo el cese de la guerra, una tregua entre las partes y un primer diálogo entre la comandancia de los rebeldes y un comisionado del gobierno federal, que no prosperó porque las ofertas de paz de este último no satisficieron las expectativas de los rebeldes. De ahí surgió un *impasse* que los rebeldes aprovecharon para dialogar con la sociedad civil, movilizada mientras el gobierno preparaba las formas de someterlos. Al iniciar 1995, el gobierno simuló generar un diálogo directo con los rebeldes, en el que el interlocutor era el secretario de Gobernación, pero el 7 de febrero de ese año se supo que era un señuelo para tratar de capturarlos. Como esta maniobra fracasó, echaron a andar otra en la que el principal protagonista fue el ejército mexicano. En este periodo, el Congreso de la Unión aprobó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (*Diario*

*Oficial de la Federación*, marzo de 1995) y los rebeldes y el gobierno iniciaron un diálogo que dio como resultado los Acuerdos de San Andrés.

Para que éste fuera posible, las partes establecieron las reglas de procedimiento para la realización del diálogo, que se conocieron como “Protocolo de bases para el diálogo y la negociación de un acuerdo de concordia y pacificación con justicia y dignidad”. En él incluyeron los temas del diálogo, de los cuales el de “Derechos y Cultura Indígena” era sólo el primero; de igual manera pactaron que las partes concurrieran al diálogo acompañadas de asesores e invitados. Recordar esto es importante porque muestra que los Acuerdos de San Andrés son producto de un proceso en el que no sólo participó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, sino amplios sectores de la sociedad y de los pueblos indígenas —prácticamente todos los que quisieron hacerlo—, la mayoría representados por sus autoridades legales y legítimas, acompañados de profesionistas de sus pueblos, quienes los orientaban en cuestiones técnicas y traducían el lenguaje político de la parte gubernamental. Fue un proceso para debatir la transformación del país.

Los Acuerdos de San Andrés representan también la culminación de una serie de acuerdos que, a lo largo de la historia de nuestro país, el grupo político, económico y social que ejercía el poder había tenido que celebrar después de arduas negociaciones con los pueblos indígenas, después de cruentas guerras entre ambos por la rebelión de éstos para defender su derecho a seguir siendo pueblos y su oposición a seguir sometidos, humillados, explotados y excluidos. A manera de ejemplo se puede citar el acuerdo de paz entre los rebeldes comanches y los gobernadores de Texas y Nuevo México, cuando formaban parte de la Nueva España, realizados en 1785 y 1786, así como las negociaciones con apaches mezcaleros y lipanes, que trajeron a la región una relativa paz (Velasco Ávila, 2015), en plenas reformas borbónicas para profundizar la explotación de las riquezas y el trabajo indígena por la corona española.

Un año después de la Independencia de la Nueva España de la corona española, cuando todavía no se definía lo que sería México como país naciente, ni el destino que le deparaba, se llevó a cabo otro de estos actos entre indígenas rebeldes y el Estado al que pertenecían. El 13 de diciembre de 1822, el naciente gobierno del Primer Imperio, representado por Francisco Azcárate, Caballero de Número de la Orden de Guadalupe, Vocal que fue de la

Junta Suprema Gubernativa del Imperio y Consejero del Estado Honorario de Su Majestad Imperial, firmó con la nación comanche, representada por el capitán Guonique, un tratado de paz y amistad perpetua entre ambos, para lo cual se restituyeron mutuamente sus prisioneros, la nación comanche se comprometió a resguardar la frontera del naciente Estado mexicano y defenderla de alguna invasión europea. A cambio de ello, la nación comanche podría comerciar pieles en la jurisdicción de Béjar, contaría además con intérpretes nombrados por el emperador para que se relacionaran directamente con el gobernador, el secretario de Estado y el ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, es decir, como nación. Finalmente, el tratado establecía el compromiso del emperador Agustín de Iturbide de “recibir cada cuatro años doce jóvenes para que se eduquen en esta corte por cuenta del Imperio en las ciencias y artes a que más se apliquen y devolverlos, cuando estén instruidos, para que la Nación de esta suerte se civilice y eduque” (Terrazas, 1995: 184-188).

Entrado el siglo XX, después de la Revolución Mexicana, el gobierno federal, con el general Lázaro Cárdenas en la presidencia de la República, entró en negociaciones con las autoridades de los ocho pueblos que integran la tribu yaqui para llegar a un acuerdo sobre la forma de terminar las rebeliones en que se encontraban, por el desconocimiento de sus autoridades por parte de los gobiernos y la invasión de su territorio por la naciente burguesía nacional y extranjera. Como bien se sabe, desde que se formó el Estado mexicano, la tribu yaqui se mantuvo en una guerra casi permanente por esas mismas causas. El diálogo incluyó acercamientos informales, visitas del mismo presidente de la República al territorio yaqui y, finalmente, el reconocimiento y titulación por el gobierno federal del territorio yaqui y su derecho a usar cincuenta por ciento de las aguas de la presa La Angostura para regar sus tierras, independientemente de hacerlo con aquellas no controladas por la presa (*Diario Oficial de la Federación*, octubre de 1940). El territorio titulado era menor del que históricamente habían poseído y su derecho al agua no pudieron —ni han podido— ejercerlo porque no se crearon las condiciones materiales para ello, ya que eso perjudicaba los intereses de la naciente burguesía agrícola (Velasco Toro, 1988; Dabduob, 1964; Hernández, 1996).

He citado estos casos de negociaciones históricas del Estado con los pueblos indígenas no porque sean excepcionales (Levaggi, 2002), sino porque muestran que en la constitución de los Estados que se formaron en América

Latina después de independizarse del colonialismo europeo necesitaron —además de una constitución política que expresara su forma y los derechos de sus ciudadanos, cosa que se hizo a la usanza europea, de tratados y acuerdos con sus pueblos indígenas, donde no sólo se trataba la forma en que dichos pueblos se integraban a la nación en ciernes— una manera de integrar el territorio, marcar sus fronteras y cuidar la seguridad de ellas.

Como afirma Bartolomé Clavero (2005):

No bastaron tales normas, las constitucionales, para constituirles y dejarles constituidos. Hubo otros elementos constitutivos, como esos de un Derecho de Gentes, lo que comenzaría pronto a decirse derecho internacional, y también de una práctica de Tratados (permítaseme la mayúscula) que se distinguiría por sí misma, pues no siempre se plegaba a las previsiones de un tal derecho en realidad interestatal, entre los Estados. No se dirimía con todo esto solamente una política exterior complementaria del orden doméstico para asuntos desde luego claves como el de fijación de fronteras, mantenimiento de paz y desarrollo de relaciones. Había más. Tanto el Derecho de Gentes que se diría derecho internacional, y no otros según veremos (se me permitirá hablar de derechos de gentes en plural), como también la práctica de Tratados que realmente desborda previsiones, han sido piezas constitutivas de los Estados mismos. Se trata entonces de abordar una dimensión constituyente de elementos no constitucionales usualmente no considerada por la historia ni por la ciencia del derecho a las que se le presume la competencia (11).

Las constituciones políticas fueron importantes para la instauración de los Estados, pero no suficientes, ni únicas. El proceso constituyente de los nacientes Estados corría paralelo por otras vías, tan importantes o más que por aquellas, porque mientras en las constituciones estaba la visión de los políticos ilustrados, en los tratados y acuerdos aparecían las aspiraciones de los pueblos.

## **El contenido de los Acuerdos de San Andrés**

Dejemos atrás el proceso de construcción de los Acuerdos de San Andrés y veamos su contenido que, igual que el primero, hemos mencionado como parte del proceso constituyente y de reconstitución de los pueblos indígenas.

Como se sabe, los Acuerdos de San Andrés se componen de cuatro documentos: el Pronunciamiento conjunto de las partes; las Propuestas conjuntas del gobierno federal y el EZLN; los Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN; y los Compromisos y propuestas conjuntos de los gobierno del estado y federal y el EZLN. En ellos las partes reconocieron que “los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política”, y que “para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas”. Asimismo, se reconoció que “se requiere la participación de los pueblos indígenas, para que sean actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que por su papel en la edificación de México tienen ganada por derecho propio”, y que “esa nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la pluriculturalidad de la nación mexicana y a compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular el Convenio 169 de la OIT”.

Congruente con este diagnóstico, el gobierno federal se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución federal, así como sus derechos a la libre determinación y lo que ella implica: autoafirmación, autodefinitión, autodelimitación y autodisposición. Como consecuencia de lo anterior, se reconocía su derecho a proclamar su existencia, decidir sus formas de gobierno y organización política, social, económica y cultural, y el Estado se comprometía a ampliar la participación y representación política de los pueblos indígenas en el ámbito local y nacional; impulsar cambios jurídicos y legislativos; reconocer los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas; garantizar su pleno acceso a la justicia ante los órganos estatales; reconocer sus sistemas normativos internos para solución de conflictos, así como sus formas específicas de organización, con objeto de incluirlos en el derecho positivo y promover sus manifestaciones culturales. Otros compromisos del Estado mexicano fueron impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y aplicación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; asegu-

rarles educación y capacitación; garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas; impulsar la producción y el empleo; y proteger a los indígenas migrantes.

Todo lo anterior llevaba implícito el compromiso de establecer una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, misma que debería sustentarse en principios como el pluralismo, entendiendo por tal la convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa en lo diverso; la sustentabilidad, para asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan los pueblos indígenas; la integralidad, coordinando las acciones de las distintas instituciones y niveles del gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, con la participación de estos últimos en las decisiones en cuanto a gasto social y políticas públicas; la participación y libre determinación. El compromiso incluía una reforma a la constitución federal y al sistema jurídico en su conjunto para garantizarles el ejercicio de sus derechos políticos, de jurisdicción, sociales, económicos y culturales; el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, así como el derecho de los municipios con población mayoritariamente indígena a asociarse libremente; y el fortalecimiento de la participación indígena en el gobierno, la gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Con ello se garantizaba que en las legislaciones de los estados de la república quedaran establecidas las características de libredeterminación y autonomía que expresaran las aspiraciones de los pueblos indígenas (López, 2015: 89-101).

No se decía, pero en el fondo, los Acuerdos de San Andrés buscaban corregir el yerro histórico cometido al formarse el Estado mexicano, constituyéndolo bajo un modelo europeo y sin atender la realidad mexicana, dejando fuera de él a los pueblos indígenas y sus derechos. Prueba de ello es que en la formación del naciente Estado se respetaron las divisiones administrativas coloniales, o las que los criollos marcaron de acuerdo a sus particulares intereses, pero sin tomar en cuenta las ubicaciones geográficas de los pueblos indígenas, los descendientes de los habitantes originarios de estas tierras. Hoy día, después de más de dos siglos de la Independencia, los pueblos indígenas de México siguen divididos entre entidades federativas y cuando se encuentran en una sola se dividen en varios municipios; sólo por excepción se pueden encontrar pueblos indígenas que pertenezcan a un mismo estado o municipio, pero cuando esto es así, es porque se trata de pueblos muy pequeños,

que fueron sometidos por el poder estatal y, por tanto, no representan un fuerte desafío al poder central.

Tiempo después de la firma de los Acuerdos de San Andrés, el filósofo Luis Villoro pondría en la mesa del debate esta situación. Según sus propias palabras:

Las distintas repúblicas se constituyeron por un poder criollo y mestizo, que impuso su concepción de Estado moderno a las comunidades indígenas. En este pacto constitutivo no entraron para nada los pueblos indígenas. Nadie los consultó respecto de si querían formar parte del Convenio. Sin embargo acabaron aceptándolo. Unos de buen modo, otros con las armas en las manos. Quienes se rebelaron fueron vencidos, los demás acabaron percatándose de que les convenía más aceptar la nueva asociación política. Hubieranlo asumido de buena o de mala gana, con mayores o menores reticencias, el convenio político no fue el resultado de una libre decisión de los pueblos indios (Villoro, 1998: 80).

Desde la óptica de la historia, y hablando de América Latina, Bartolomé Clavero (2005) nos recuerda que, aun cuando los Estados se constituyeron en esta región, la mayor parte de del territorio se encontraba ocupado por los pueblos indígenas, quienes, como tales, no participaban en el establecimiento de los Estados ni dieron su consentimiento; aunque tampoco se mantuvieron pasivos ante las novedades que se les venían encima. Los pueblos indígenas, dice él:

Se mostraban, por ejemplo, dispuestos a recurrir a tratados sin ponerse a consultar con el Derecho de Gentes, el europeo, si estaban legitimados al propósito. Y los Estados no hicieron ascos a la posibilidad de que así se les brindaba para el establecimiento más pacífico o menos belicoso sobre territorios que entendían propios aunque se vieran ocupados por pueblos indígenas, por pueblos anteriores a la presencia europea manteniendo culturas y derechos no procedentes ni derivados de Europa. El mismo orden de referencia, el que se singularizaba como Derecho de Gentes, era en efecto un producto europeo no demasiado, además al tanto ni previsor tampoco de la problemática americana. Por este continente de América resultó que los tratados pudieron ser elementos constitutivos de los Estados con antelación y primacía incluso respecto a las propias constituciones (12).

Lo dicho. En la formación de los Estados, las constituciones políticas fueron documentos importantes, pero no suficientes, ni únicos. Para que los Estados se constituyeran, debieron presentarse otros procesos tan importantes o más que las propias constituciones, pues como en éstas se recogían sólo las aspiraciones de la clase política, los pueblos tuvieron que buscar dónde plasmar las suyas.

## Los efectos de los Acuerdos de San Andrés

Después de la firma de los Acuerdos de San Andrés comenzó la lucha de los pueblos indígenas y amplias franjas de la sociedad mexicana para que se cumplieran; y por parte del gobierno, por evadir su cumplimiento. Como había un compromiso del gobierno para incluir su contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde diversos lugares comenzaron a surgir iniciativas para hacerlo, al grado que hubo diez propuestas distintas, aunque todas decían interpretar el contenido de los Acuerdos; de ellas, cuatro se convirtieron en iniciativas de reformas a la Constitución y fueron enviadas al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación. Paradójicamente, la elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), que se sustentaba en los Acuerdos de San Andrés, suscritos entre el gobierno federal y el EZLN, que contaba con el consenso del movimiento indígena nacional y la simpatía de una gran franja de la sociedad mexicana e internacional, no fue presentada desde el inicio por el presidente de la República al Poder Legislativo para su discusión, como era su compromiso.

El 2 de julio de 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió las elecciones presidenciales y arribó al gobierno de la República el Partido Acción Nacional (PAN), que, como había prometido en su campaña, presentó al Congreso de la Unión la iniciativa elaborada por la Cocopa, desatando un controvertido proceso legislativo mediante el cual se buscaba reformar la Constitución política, con la finalidad de reconocer en ella los derechos de los pueblos indígenas, con base en los Acuerdos de San Andrés. El proceso también fue controvertido por el tipo de derechos que se intentaba reconocer en la Constitución federal y lo que esto implicaba, pues se trataba de reconocer a los pueblos indígenas como parte constitutiva de la nación mexicana, así como sus derechos colectivos. Con otras palabras, no se trataba de un proceso para reformar una ley que otorgara

más derechos individuales a las personas que pertenecen a un pueblo indígena, sino de reconocer nuevos sujetos de derecho con derechos específicos.

Los debates en el Senado de la República acerca de la reforma constitucional comenzaron en enero y un mes después, el 24 de febrero, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena iniciaron la Marcha por la Dignidad Indígena o Marcha del Color de la Tierra, que visitó pueblos indígenas de 13 estados; el 4 de marzo, el III Congreso Nacional Indígena, celebrado en la comunidad purépecha de Nurío, aprobó una Declaración por el Reconocimiento Constitucional de Nuestros Derechos Colectivos, donde demandaba el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y la aprobación de la iniciativa de la Cocopa. El 11 de marzo, la marcha llegó a la Ciudad de México y, después de vencer las oposiciones a ello, el 28 de marzo el EZLN y el CNI pudieron ingresar a la tribuna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, donde defendieron la propuesta de reformas elaborada por la Cocopa, que el presidente de la República había convertido en iniciativa de reforma constitucional (López, 2015: 107-110).

El 25 de abril de 2001 el Senado de la República aprobó un dictamen sobre el Proyecto de Decreto en Materia de Derecho y Cultura Indígenas, que modificaba sustancialmente la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo. El 28 de ese mismo mes fue discutido el dictamen en la Cámara de Diputados y aprobado por mayoría; de ahí se turnó a la Cámara de Senadores para continuar el proceso reformador. Pronto hubo reacciones contra esa pretensión. El 1 de mayo de 2001, el Congreso Nacional Indígena hizo público su rechazo al dictamen del Congreso de la Unión, calificándolo como “una burla para nuestros pueblos y una afrenta mayor para la sociedad mexicana, que decidió respaldar nuestra justa causa” (Congreso Nacional Indígena, *Manifiesto Indígena del Primero de Mayo*). El 11 de mayo, la Conferencia del Milenio de los Pueblos Indígenas, reunida en Panamá, rechazó la reforma, al tiempo que exigía al Congreso mexicano “escuchar la voz de los pueblos indígenas del mundo y sociedad civil que nos hemos hermanado con la lucha de los pueblos indígenas de México, y tomar en cuenta el Convenio 169 de la OIT, ley suprema vigente en México, de acuerdo con su constitución política” (*La Jornada*, 12 de mayo de 2001). El 19 de junio, 3 mil personalidades, organizaciones y colectivos firmaron el documento *Por el reconocimiento de los derechos y cultura indígenas*. Entre ellos se encontraba el Premio Nobel de Literatura José Sarama-

go, el sociólogo francés Alain Touraine y la dirigente de las Madres de Plaza de Mayo en Argentina, Ebe de Bonafino (*La Jornada*, 19 de junio de 2001). El 2 de julio, el obispo Samuel Ruiz encabezó un manifiesto en el que se consideraba a la reforma contraria a los pueblos indios y una amenaza para la paz (*La Jornada*, 2 de julio de 2001).

La Cámara de Senadores ratificó lo aprobado por la de Diputados y fue remitida a las legislaturas de los estados para que la aprobaran o rechazaran. La iniciativa fue rechazada en Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas, estados que concentran el mayor porcentaje de población indígena. El 18 de julio de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de votos de las legislaturas locales y declaró que la reforma había sido aprobada por 16 congresos, que conformaban mayoría más uno, y la declaró válida. El 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de reforma constitucional con el cual se modificaron varios de los artículos de nuestra Constitución federal, pero éstos no satisfacían las demandas de los pueblos indígenas y la reforma fue rechazada porque se apartaba de los Acuerdos de San Andrés.

Fue así como la clase política mexicana perdió la oportunidad que tuvo de establecer condiciones para constituir un nuevo Estado, en el que los pueblos pudieran reconstituirse y todos, individuos y pueblos, pudieran vivir dignamente, de acuerdo con la propia cultura, creencias y aspiraciones. Otra cosa fue el efecto que este proceso político tuvo entre la sociedad, en el que amplios sectores sociales tomaron conciencia de la situación de exclusión, discriminación y explotación en que ha transcurrido y transcurre la vida de los pueblos indígenas, así como la necesidad de reconocerlos como sociedades con diferencias culturales y derechos específicos. Entre los pueblos, ni se diga, pues, teniendo los Acuerdos de San Andrés como fundamento, muchos de ellos iniciaron procesos políticos de reconstitución y fortalecimiento, para disputar al Estado el poder suficiente para construir su propio futuro. El caso de los *caracoles* zapatistas y los municipios indígenas que los integran es evidente, pero no el único; desde hace años, en diversos estados de la República muchos pueblos indígenas vienen luchando también por construir su autonomía.

Pero los Acuerdos de San Andrés no sólo han impactado políticamente, sino también en el ámbito judicial. Muchas de las luchas en defensa del patrimonio de los pueblos

indígenas contra el despojo que los dueños del capital extranjero llevan adelante, con la complicidad de los gobiernos, se inspiran en ellos. Como parte de los instrumentos que usan para defenderse, se encuentran las leyes, y ahí usan desde la fallida reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 hasta las leyes que, posteriormente, se aprobaron en varios estados de la República. Pero no sólo lo hacen los abogados; los miembros del Poder Judicial también recurren a estos documentos para fundar sus resoluciones, sea en contra de los pueblos o dándoles la razón. Es el caso de la controversia constitucional presentada por San Francisco Cherán contra el Congreso del estado de Michoacán por violación del derecho a la consulta (sentencia de la controversia constitucional 32/2012, D.O.F., 23 de septiembre de 2014), en el que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) recurrieron a los Acuerdos de San Andrés para argumentar sus posiciones.

## **Puerta de salida**

He afirmado que los Acuerdos de San Andrés representan procesos constituyentes del Estado, tanto por el procedimiento que se siguió para su adopción como por su contenido y los efectos que han tenido en la sociedad mexicana, y he tratado de explicar cómo ha sido cada uno de estos elementos. Para evitar confusiones, creo conveniente anotar que concibo a los procesos constituyentes como acontecimientos políticos y sociales que suceden en un tiempo y espacio determinados, pero transcurrido un tiempo toman forma en poderes constituyentes, es decir, organismos que buscan dar forma escrita a la manera en que se organizará el Estado. Los denomino procesos constituyentes porque en la medida en que se van presentando fundan nuevas formas de nación o de país, que paulatinamente van transformando el Estado en que vivimos.

Así ha sido históricamente. La Constitución de 1824, la que dio forma al Estado mexicano creado después de declarada la Independencia de la Nueva España con respecto a la corona española, en la que se estableció que sería federal, democrático y republicano, sucedió después de diversas luchas políticas entre centralistas, federalistas, monárquicos y republicanos. Sólo cuando estuvo claro quién había triunfado fue posible instaurar el congreso constituyente que le diera forma. Otro tanto sucedió en la Constitución de 1857, cuyo poder constituyente se estableció después de vencer política y militarmente a la reacción; o la de 1917, que sólo

fue posible después de una cruenta revolución campesina y varias luchas obreras, en las que se expresaron los anhelos de los sectores sociales más representativos. Aun así, los contenidos de estas constituciones no fueron del todo seguidas al pie de la letra: ni el Estado fue totalmente federal, democrático y republicano porque así lo dijera la constitución; ni los postulados de la Constitución de 1857, que también preconizó la propiedad individual sobre la colectiva de los pueblos indígenas, fue capaz de terminar con este régimen de propiedad; ni los derechos sociales contenidos en la Constitución de 1917 se cumplieron sólo porque así se estableciera en ella. Los procesos constituyentes también avanzaron por otros rumbos.

En ese sentido, una mirada atenta podría dar cuenta de lo mucho que ha cambiado el país desde la firma de los Acuerdos de San Andrés a la fecha, por la reforma constitucional emanada de ellos y, en muchos casos, a pesar de ella. Entre los cambios que podemos observar se encuentran los que se hicieron a la estructura de los gobiernos mexicanos, la legislación que los sustenta y las políticas gubernamentales para llevarlos a cabo. Para bien o para mal, ya no son las mismas de antes de la firma. Pero donde más se notan las transformaciones es entre los pueblos indígenas. La mayoría de los que participan activamente de la vida política del país enarbolan como eje de sus luchas la construcción de autonomías y la defensa de su derecho a ser pueblos, así como la defensa de sus territorios, sus recursos naturales y su derecho a gobernarse por ellos mismos. Las maneras en que estos procesos se materializan son muy diversas: construcción de gobiernos propios, policías comunitarias, escuelas comunitarias controladas por ellos mismos, impulso de una agricultura basada en sus conocimientos, por mencionar algunos, que en otros tiempos hubieran sido tachados de ilegales sin más.

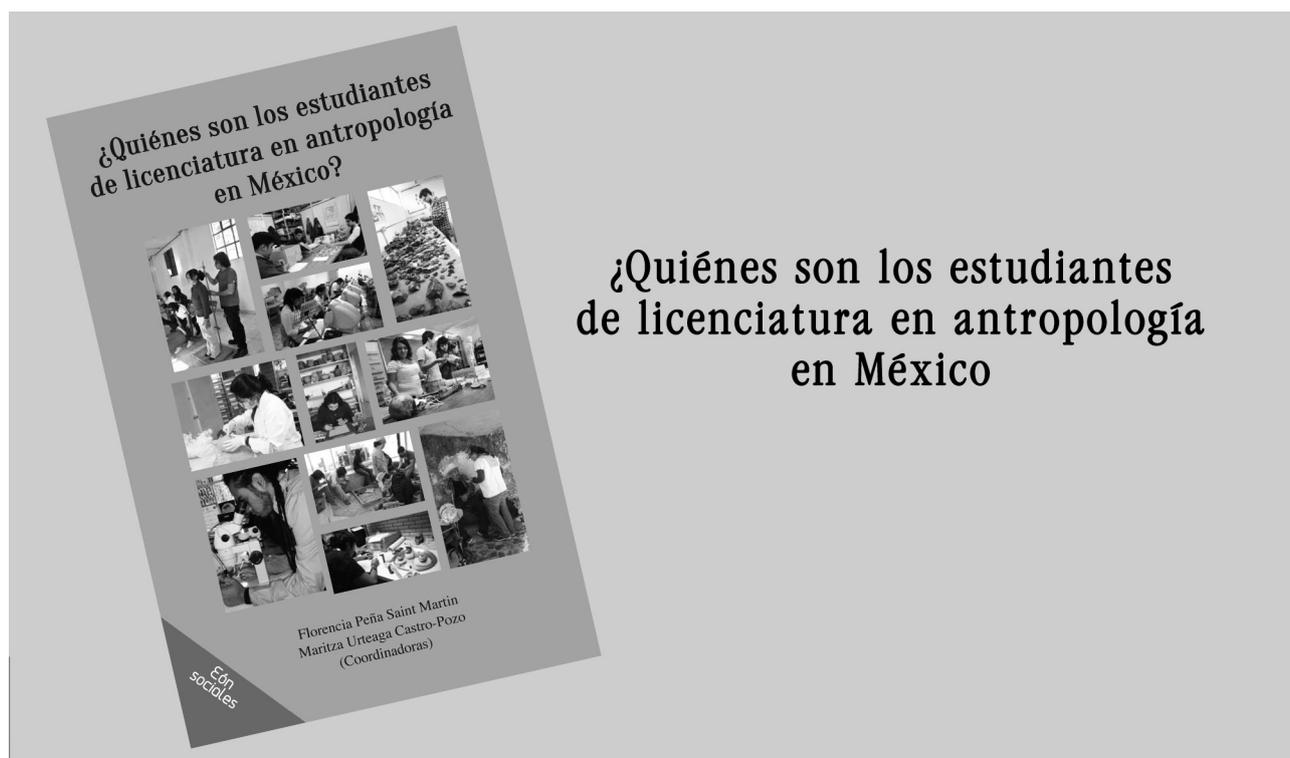
Es importante no olvidar estos procesos, aunque muchos quisieran que pasaran sin ser vistos. Sobre todo porque en los últimos años, cuando el Estado se desdibuja y otros poderes fácticos de grupos económicos –“poderes salvajes” los denomina el constitucionalista italiano Luigi Ferrajoli (2011), retomando una expresión de Jean Jacques Rousseau– ocupan su lugar, algunos sectores sociales impulsan la idea de trabajar por la construcción de un poder constituyente que elabore una nueva constitución política que le dé forma al Estado mexicano del futuro. La idea no tiene ninguna objeción, pero en el proceso político para arribar a ella no se puede olvidar ni la historia ni la partici-

pación popular. Así como hemos recordado los procesos previos a la instalación de poderes constituyentes que dieron forma al país en determinados periodos históricos, también se pueden citar ejemplos de constituyentes que no prosperaron porque les faltaron los apoyos populares. Es importante no olvidar la historia ni el significado de los Acuerdos de San Andrés para seguir avanzando en la construcción del México que queremos.

## Referencias

- Clavero, B. (2005). "Tratados con Otros Pueblos y Derechos de Otras Gentes en la Constitución de Estados por América". *Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y debates*, 162: 11.
- Dabduob, C. (1964). *Historia del valle del yaqui*. México: Porrúa.
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. España: Mínima Trotta.

- Hernández Silva, H. C. (1996). *Insurgencia y autonomía. Historia de los pueblos yaquis: 1821-1910*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto Nacional Indigenista.
- Levaggi, A. (2002). *Diplomacia hispano-indígena en fronteras de América*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Historia de la Sociedad Política.
- López Bárcenas, F. (2015). *Autonomía y derechos indígenas en México*. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí/Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat.
- Terrazas Sánchez, Filiberto (1995). *La guerra apache en México*. México: Costa Amic.
- Velasco Ávila, C. (2015). *Pacificar o negociar. Los acuerdos de paz con apaches y comanches en las provincias internas de Nueva España, 1784-1792*. México: INAH.
- Velasco Toro, J. (1988). *Los yaquis: historia de una activa resistencia*. México: Universidad Veracruzana.
- Villoro, L. (1998). *Estado plural, pluralidad de culturas*. México: Paidós/UNAM.



## ¿Quiénes son los estudiantes de licenciatura en antropología en México