

¿CÓMO GANAR LIBERTADES Y NO PERDERLAS?¹ EZLN, NOTAS SOBRE EL SIGNIFICADO DEL MOVIMIENTO DEL EZLN Y RELEVANCIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA

Alan Arias Marín

Resumen

El EZLN es un movimiento etno-político de impugnación violenta y resistencia en contra de las injusticias cometidas por un régimen de dominación, en particular, contra —algunos grupos sociales a los que ha dejado en desventaja— las comunidades indígenas. En su lucha, enfrenta diacronías histórico-culturales de enorme densidad, pero corre el riesgo de adoptar características fundamentalistas, excluyentes y autoritarias que afecten a sus representados.

Las reformas constitucionales apuntan a la extensión de derechos de orden cultural y político, pero no pueden soslayar el mestizaje acendrado de México, ni el carácter multicultural del propio indigenismo mexicano, así como lo problemático que sería entrar en contradicción con las libertades fundamentales consagradas por el Estado Mexicano.

Abstract

EZLN is an ethopolitical movement of violent impugnation and resistance against injustices committed by a dominant regime, specifically upon some social groups left in a

¹ Este artículo fue presentado como ponencia en el Foro *Análisis de la reforma constitucional en materia indígena*, organizado por el Senado de la República, el 27 de marzo de 2001, previo a la aprobación de la Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas. Sólo el último apartado fue escrito posteriormente, a modo de conclusión; pero con el fin de respetar el espíritu del texto, la redacción no fue cambiada.

disadvantaged situation, the indigenous communities. In its struggle it faces historical-cultural diachronies of great weight, with the risk of adopting fundamentalistic, clannish and authoritarian features, which affect the people it represents.

Constitutional amendments aim at the enlargement of cultural and political rights, but they can not elude the deep mestizaje prevalent in Mexico, the multicultural character of Mexican indigenism, or the problems that would create a contradiction with the fundamental freedoms established by the Mexican State.

Caracterización del conflicto

Desde el primero de enero de 1994, México se encuentra ante una situación que denota un retorno de la historia. En un principio, la irrupción del EZLN tuvo las características de uno más de los movimientos insurgentes propios del entorno centroamericano. Tenía enfrente un régimen político sustancialmente diferente, con rasgos y atavismos autoritarios, pero apto para la evolución democrática, como se hizo diáfano con la alternancia en la Presidencia de la República y la integración de un Congreso plural, sin mayoría, obligado a la negociación.

Conviene puntualizar que en el conflicto con el zapatismo no se negocia la resolución de una guerra civil y la refundación constitucional como en El Salvador, tampoco el desmantelamiento de un Estado contra-insurgente del tipo guatemalteco, más bien se trata de resolver un conflicto político a través de la inclusión del movimiento y su vanguardia al cauce de la participación legal, erradicando la premisa de la amenaza armada como vía de presión política. En consecuencia, las reformas conducentes a la solución del conflicto apuntan más a la extensión de derechos de orden cultural y político que a la redefinición constitucional.

Si la naturaleza del conflicto era radicalmente diferente a los del entorno geográfico y político próximo a Chiapas, los actores también lo eran. El gobierno mexicano abrió —desde los primeros días del conflicto— una vía de conciliación con el cese al fuego decidido unilateralmente el 12 de enero. Sobre esa base se convocó a una solución dialogada para resolver pacíficamente el alzamiento.

En el EZLN, muy pronto aparecieron los rasgos de una racionalidad mucho más compleja que superaba el mero vanguardismo guerrillero. Los revolucionarios que impugnaban al régimen lo hacían en nombre de los desplazados por el complejo proceso de integración nacional, particularmente afirmaban su carácter de grupo mayoritariamente indígena y, con ello, asumían la tipología contemporánea de los movimientos etno-políticos de fin de siglo. El perfil de la lucha se fue definiendo cada vez más y ha llegado a ser portavoz de uno de los temas centrales del tránsito entre dos siglos y, de manera simultánea, una cuestión crucial de la evolución entre dos etapas de la modernidad mexicana.

Estamos hoy ante un fenómeno político sumamente peculiar. De algún modo es el pasado el que reivindica las grandes injusticias cometidas contra grupos humanos víctimas de un esquema de dominación y en su mayoría han quedado como grupos sociales en desventaja. Los desafíos y los costos políticos y sociales han sido y son altos; no obstante, pueden todavía agravarse críticamente o prolongarse en el tiempo, de ahí el significado estratégico de estos momentos dominados por las decisiones tácticas de corto alcance.

Las diacronías histórico-culturales que hay que enfrentar son de mucha densidad, las diferencias de raza o etnia o entre religiones pueden profundizarse; en consecuencia, una de las grandes dificultades que enfrenta el EZLN y el movimiento zapatista radica no tanto en la tentación de las armas —aunque el mantenerlas resulte cada vez más una antinomia irresoluble con la democracia—, sino en la tendencia a que su auto-afirmación adopte caracteres fundamentalistas, excluyentes y, por ende, autoritarios.

Son explicables esas inercias. Es ya un hecho doloroso e irreversible que el movimiento del EZLN, en tanto que minoría activa que pugna por el reconocimiento, asuma las experiencias de impotencia y discriminación sufridas por los indígenas mexicanos y busque refugio en planteamientos regresivos, defensivos, conservadores como vía de preservación de sus identidades.

Asimismo, el punto de partida insurreccional del movimiento pone a prueba su capacidad para desarrollarse —vía la movilización de masas— y articular conscientemente una identidad propia, étnica y política,

elaborada constructivamente y en interrelación con las instituciones estatales reconocidas.

Es en este período de necesaria y urgente consolidación democrática del régimen político —o de su eventual transformación— al que se sobrepone este otro proceso de reivindicaciones culturales e identitarias, del cual el movimiento encabezado por el EZLN es si bien no su expresión o su representante, sí un indicio irrefutable.

Habrà de ser decisiva la tarea legislativa de construir, con sensibilidad y rigor, el marco constitucional que ofrezca cauce legal y pacífico a estas tendencias profundas y desiguales de nuestra composición social y de nuestra historia. Se trata de una reparación tardía, de reconocer e impulsar a destiempo a los culturalmente diferentes, en este caso y por ahora, a esa enorme minoría indígena. Pero al mismo tiempo, el impulso legislativo apunta hacia el futuro, en términos de un proyecto de convivencia pacífica y democrática, apenas en esbozo. Se trata —entonces— de recomponer la comunidad ética trastocada por la historia, sin perder de vista que esa reconstrucción está ya implícita en las mejores aportaciones de nuestra tradición constitucional.

El avance hacia un acuerdo legal tiene como antecedente paradójico un acto de fuerza. La rebelión armada —política y moralmente cuestionable— ha sido el punto de partida de una dinámica que ha puesto a prueba al conjunto del entramado institucional. Cabe esperar que todo el esfuerzo de conciliación, incluida la actual fase en manos del Poder Legislativo, sea el valladar decisivo a la violencia.

La lucha del EZLN ha estado definida por la polivalencia de su intervención política. Las demandas locales de un conjunto de comunidades han pasado a encontrar su lugar en la construcción de una nueva universalidad jurídica. Su proyección no es ya sólo nacional, sino internacional y se conecta con el complejo problema de la recomposición del Estado. Al mismo tiempo, es una expresión del extendido malestar por las consecuencias de una modernización implacable. La política de la ambigüedad que ha ejercido el movimiento indígena incluye, también, un innegable perfil conservador que, paradójicamente, resulta completamente revolucionario. Se trata de una reacción contra una nueva modalidad de opresión que pone en riesgo a distintos mundos de vida, pero por lo mis-

mo, conforma una vanguardia en la actualización de los sistemas normativos.

El gran tema es la incorporación de los derechos culturales; el reconocimiento de las comunidades. Un más allá del liberalismo que está obligado a extender su premisa individualista sin dejar de ser el referente básico del orden jurídico moderno.

Debe reconocerse también el mérito de la prudencia. El EZLN ha sido prudente, ha sabido actuar en el plano de la política y parece dispuesto a perseverar. Pero es un mérito compartido con la parte institucional. Los tres Poderes de la Unión han comprendido la necesidad de tratar el problema en términos sociales y políticos. Por eso estamos ahora en posibilidades de encontrar soluciones de fondo a una cuestión de interés prioritario para todos los mexicanos.

Relevancia de la Reforma Constitucional.

Once tesis

El primer aspecto a considerar sobre la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas es que se trata de un cambio jurídico decisivo para el futuro del país. La reforma trasciende las demandas del EZLN y de las propias comunidades indígenas, porque da continuidad a un proyecto de eliminación de las discriminaciones. Es un asunto vital para la nación en la medida en que puede poner las bases para conformar una sociedad verdaderamente incluyente. De allí la enorme responsabilidad de los legisladores. Esta reforma puede ser una de las más grandes herencias para las próximas generaciones de mexicanos, siempre y cuando sea producto de una deliberación rigurosa y con amplitud de miras.

El reto es armonizar los llamados derechos de carácter cultural con todo el entramado jurídico que da sustento a las instituciones democráticas. De allí que la pregunta pertinente es ¿cómo no perder, sino ganar libertades? Se trata de asegurar la convivencia respetuosa y tolerante de las diferencias en un marco general de Derecho fundado en la igualdad de los ciudadanos.

En este orden de ideas, es preciso orientar la reforma de manera tal

que sea congruente con todas las fases de integración de un régimen jurídico democrático. Debe, por tanto, incorporar los momentos del Estado de Derecho, las garantías sociales, tan difícilmente conseguidas, y la nueva dimensión del reconocimiento a las realidades culturales. El problema es que aún sigue inconclusa la obra civilizatoria que está definida por nuestras leyes. El Estado de Derecho y las garantías sociales son más un horizonte que hechos cumplidos. Tenemos una casa con problemas estructurales. Esta es una dificultad mayor para dar sustento a lo que vendría a ser la incorporación de un nivel más complejo de la vinculación normativa.

Hay así un imperativo de congruencia. Los derechos que habrá de consagrar la reforma tendrán que contar con una gran solidez conceptual. En todo caso, no pueden ser producto de la improvisación debido a cuestiones propias de la contingencia política. Una buena reforma integra, necesariamente, la categoría del control de la legalidad. Esta es la condición para evitar dinámicas que podrían poner en riesgo el objetivo fundamental de lograr la unidad de las diferencias. La perspectiva es la de la nación democrática, apegada a los criterios de justicia y de convivencia pacífica. Por lo tanto, habrá que evitar una situación en la que un propósito inobjetable y generoso se convierta en el origen de problemas crecientes.

Tesis uno

El punto de referencia del proceso legislativo debieran ser los Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Estos gozan de plena sustentación jurídica, toda vez que están directamente articulados —vía el proceso de negociación— con la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, marco normativo del proceso de resolución del conflicto entre el EZLN y el gobierno federal. Las iniciativas que obran en manos del Congreso de la Unión son todas —en mayor o menor medida— interpretaciones diversas de los Acuerdos.

Tesis dos

Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar son uno de los resultados del diálogo entre el gobierno y el EZLN para la solución del conflicto, pero configuran un documento con pretensiones más generales, trasciende el particularismo chiapaneco y propone algunas de las premisas básicas para el establecimiento de una nueva relación entre la sociedad, el Estado y los pueblos indígenas.

Tesis tres

La iniciativa redactada por la COCOPA —eje del trabajo de las Comisiones dictaminadoras— posee una significación política que la hace relevante, si bien excéntrico y determinado por la coyuntura política, del proceso institucional de negociación. Cuenta con la aceptación del EZLN, lo que no es poca cosa para el destrabamiento del diálogo.

No obstante, la reforma constitucional debe responder a objetivos que trascienden el conflicto. El Poder Legislativo contribuye a la paz y a la convivencia democrática si legisla para la nación y no solamente para Chiapas.

Tesis cuatro

Desde el año de 1992, en su artículo 4º, la Constitución establece —los Acuerdos de San Andrés así lo ratifican— el reconocimiento jurídico a los pueblos indígenas. La iniciativa presidencial reproduce la definición étnica del concepto de pueblos extraída del Convenio 169 de la OIT. El concepto, no obstante, requiere de una mayor precisión y claridad jurídicas, así como de determinación específica, para darle plena validez como sujeto de Derecho y dar cauce a la incorporación de los derechos de las minorías culturales.

Las constituciones políticas de los estados del país y la legislación reglamentaria son el ámbito idóneo para determinar claramente las parti-

cularidades de los pueblos y comunidades asentados en sus demarcaciones geográficas.

Tesis cinco

Al definir a las comunidades indígenas —en los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa presidencial— como entidades de Derecho público del Estado mexicano, habrán de contar con atribuciones y recursos idóneos a su función autónoma, poseedoras de un orden jurídico indígena. Esta caracterización no debe derivar en una concepción equivalente a la de entidades territoriales con capacidad de libre determinación sobre el ámbito de validez de su jurisdicción. Esto resulta de importancia crucial, a fin de evitar la conformación de un cuarto orden de gobierno no establecido en los Acuerdos de San Andrés.

Tesis seis

Los Acuerdos de San Andrés plantean el reconocimiento de diversos tipos de derechos de los pueblos indígenas: políticos, jurisdiccionales, económicos, sociales y culturales. Una reforma constitucional trascendente debe asumir —como criterio general— el significado histórico y jurídico del reconocimiento de los derechos culturales denominados de cuarta generación, que tienen un *status* diferente de los derechos sociales ya consagrados en la Ley Suprema. Se trata de incorporar en el sistema jurídico un nuevo tipo de derechos capaz de operar como premisa fundante de la estructura básica de los derechos indígenas y, eventualmente, de otras minorías culturales. El reconocimiento de las diferencias culturales ha de constituirse en el punto de partida para darle una vigencia plena a los derechos ejercidos imperfectamente por grupos social e históricamente vulnerados.

Tesis siete

La reforma constitucional y la nueva legislación indígena deben evitar el establecimiento de un sistema normativo rígido, conservador, que derive en la reproducción indefinida y/o perpetua de las condiciones de la diferencia y pueda propiciar el retorno de formas autoritarias de ejercicio del poder. El nuevo marco constitucional de autonomía debe incluir principios y mecanismos democráticos que posibiliten el desarrollo y enriquecimiento culturales de los diferentes, no la condena a una permanente repetición idéntica.

Tesis ocho

El carácter consuetudinario, sumamente maleable y muy particularizado de los usos y costumbres de algunos pueblos y comunidades indígenas conlleva, en muchos casos, el riesgo sabido de que su práctica es susceptible de vulnerar los derechos humanos y las garantías individuales de otros miembros de las comunidades, de otros ciudadanos y, particularmente, de las mujeres y de los adversarios o disidentes de la autoridad convencional. El legislador tiene la responsabilidad política y moral de generar leyes que no se presten a interpretaciones laxas en cuanto al respeto irrestricto de la integridad de las personas y sus derechos humanos.

Tesis nueve

La reforma constitucional deberá complementarse con una serie de acciones y políticas afirmativas de gobierno tendientes a garantizar el desarrollo social de las comunidades indígenas, tal y como se establece en los Acuerdos de San Andrés. Es obligación del Estado nacional atender las demandas sociales de los grupos indígenas vulnerables y promover su acceso efectivo —en condiciones de igualdad— a las oportunidades de progreso y bienestar. El reconocimiento de los derechos culturales de los

pueblos y las comunidades no exime a las órdenes de gobierno de sus obligaciones compensatorias y de justicia con los excluidos del circuito de bienes y servicios.

Tesis diez

El reconocimiento de la diferencia de las minorías culturales, en particular la de los pueblos indígenas, está en relación con un programa comunitario de autonomía, autogobierno, participación igualitaria y voluntad general que desde su inicio ha acompañado al reclamo y al concepto de democracia. Su pertinencia y viabilidad necesitan el registro e incorporación complementaria de un programa civilizatorio en el que las libertades son principio básico. Se trata de entender que la democracia trasciende el estrecho ámbito del consenso e incorpora el espacio del conflicto político y el disenso, sin que ello implique riesgos de desestabilización que ponga en entredicho un orden político democrático. En todo caso, y éste será un tema de los tiempos mexicanos por venir, el disenso no puede ser tal que nulifique al consenso.

Tesis once

A manera de conclusión es pertinente preguntarnos sobre el significado del movimiento zapatista y la reforma constitucional por venir con una doble mirada: ¿cómo no perder, sino ganar libertades? y ¿cuánto comunitarismo es deseable en una sociedad libre y democrática?

Reforma indígena y Estado constitucional

La aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas constituye una evidencia del propósito por consagrar en la Carta Magna los derechos de una minoría cultural que padece condiciones de desigualdad y discriminación social. Su concretización repre-

senta un avance decisivo hacia un Estado constitucional contemporáneo, que asume el respeto a las diferencias y otorga derechos a los pueblos y las comunidades indígenas

La reforma tomó como base lo pactado en febrero de 1996 por el EZLN y el gobierno federal, a fin de adecuar los derechos de carácter cultural con el entramado jurídico que sustenta la institucionalidad democrática. El objetivo que alentó el trabajo legislativo para lograr las modificaciones legales fue el de asegurar la convivencia respetuosa y tolerante de las diferencias en un marco general de Derecho fundado en el respeto a las libertades y la igualdad jurídica de todos los mexicanos. Se trata de una reforma congruente con la integración de un régimen jurídico democrático. Se incorporan los momentos del Estado de Derecho, las garantías sociales —tan difícilmente concebidas— y la nueva dimensión del reconocimiento a la diversidad y la diferencia culturales de la sociedad mexicana.

Los derechos que consagra la reforma constitucional reconocen una realidad incuestionable del país, la existencia de una nación pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, a los que se define como aquellos que descienden de las poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, pero reconoce y garantiza prácticamente en un solo artículo un conjunto de derechos de los pueblos y las comunidades indígenas del país.

La reforma aprobada por el Congreso precisa los derechos de los pueblos indígenas, respetando el texto redactado por la COCOPA y se le otorga mayor exactitud a los conceptos, además de ampliar sus contenidos cuando esto resultaba indispensable.

Consagra en el texto constitucional la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; el derecho para que apliquen sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, y accedan, con respeto a los regímenes de propiedad establecidos en la

Constitución, al uso y disfrute de los recursos naturales que habitan y ocupan las comunidades.

Además, tiene la virtud de no soslayar las desigualdades reales, incorpora una serie de obligaciones constitucionales del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, para instrumentar acciones afirmativas tendientes a garantizar el desarrollo social de las comunidades indígenas, tal y como se establece en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, a fin de perfilar un nuevo pacto entre sociedad, gobierno federal y pueblos indígenas. Se trata de coadyuvar a la justicia social, con la intención de elevar las condiciones de vida de un gran número de mexicanos que aún se encuentran al margen del desarrollo y progreso del país.

Los contenidos de la reforma son la explícita expresión de los consensos logrados entre los legisladores de las fuerzas políticas nacionales. Como es natural y hasta deseable en una sociedad democrática, no se trata de un consenso unánime, sino del consenso generado por la regla de la mayoría. La aceptación de la regla democrática por excelencia se basa en la aceptación de que los intereses, valores y aspiraciones de la mayor cantidad de personas mantiene una correspondencia más adecuada con el interés colectivo que los intereses, valores y deseos del menor número de individuos. Aceptar esto supone asumir los principios democráticos y el respeto a las instituciones del Estado.