

Javier Elorriaga, dic/1996

El significado de los Acuerdos de San Andrés para la Sociedad Civil. (Una lectura de los Acuerdos desde la Selva de Concreto). (1996)

El Diálogo de San Andrés ha significado profundas transformaciones en la manera de hacer política en México, por sus resultados y por su forma. Con su levantamiento armado del primero de enero de 1994 y con su decisión de escuchar a amplios sectores sociales, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional abrió un espacio de encuentro y un camino de movilización y participación para la sociedad civil.

Es importante entonces entender la forma particular de diálogo y negociación que permitió alcanzar acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, y avanzar en su cumplimiento. Debemos clarificar el significado que tiene el reconocimiento de derechos colectivos y la ampliación de los derechos ciudadanos, que pueden reclamar como legítimos y válidos otros sectores de la sociedad: campesinos mestizos y habitantes de las ciudades. Nuevas formas de hacer política

En San Andrés se construye una nueva forma de diálogo: con el gobierno y con la sociedad civil. Con el gobierno la negociación fue abierta y de cara a la sociedad. Sólo se llevaron a la negociación las propuestas que contaban con un amplio consenso entre los grupos, organizaciones y personalidades que participaron en el Diálogo: los zapatistas y la sociedad civil crearon ese espacio de discusión y construyeron juntos ese consenso.

San Andrés inaugura nuevos métodos, verdaderamente democráticos, de promover los cambios constitucionales que requiere México. El gobierno se ha negado a aceptar la figura de "iniciativa popular", que debe crear los mecanismos para que los ciudadanos puedan iniciar y proponer leyes al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales. Sin embargo, por la vía de los hechos, el movimiento indígena logró crear conciencia nacional sobre la necesidad de las reformas constitucionales; precisó sus propuestas hasta llegar a formulaciones que tuvieron cabida en la Constitución; y junto al EZLN, arrancó al gobierno y a los legisladores a través de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), el compromiso de promover una reforma constitucional de consenso.

La lógica zapatista abre un camino para avanzar en la reforma del Estado. En vez de negociaciones ocultas y cupulares, o de foros controlados por las instancias gubernamentales, se va tejiendo consensos desde los diversos espacios locales, y con la participación de todos los sectores involucrados en los problemas.

En tiempos en que sólo habían progresado reformas regresivas, y bajo un modelo neoliberal que restringe o cancela los derechos sociales, los acuerdos de San Andrés amplían y aseguran el reconocimiento de derechos colectivos: para los indígenas, por supuesto, pero que pueden hacerse extensivos para el resto de la población.

Siguiendo la consigna zapatista de "mandar obedeciendo" y las tradiciones indígenas que viven la autoridad como un mandato de servicio a la comunidad, y no para los fines personales, los acuerdos de San Andrés pueden sentar las bases de una nueva relación entre gobernantes y gobernados. La propuesta zapatista es ampliar los derechos ciudadanos y crear nuevos espacios de participación.

La instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación, integrada por representantes del EZLN, del gobierno federal y estatal, y por organizaciones y personalidades de la sociedad civil de

reconocido prestigio y calidad moral, crea un espacio fundamental para garantizar el cumplimiento de los acuerdos firmados en San Andrés; asegura la participación y la vigilancia de la sociedad y puede convertirse en un espacio de decisión ciudadana de orden nacional.

En el Diálogo de San Andrés, el encuentro entre los zapatistas y la sociedad civil creó las condiciones para fortalecer de un movimiento indígena nacional: se crearon nuevas organizaciones regionales, convergieron otras muchas y se amplió el horizonte de lucha. El espacio de negociación con el gobierno espacio civil de expresión permitió la construcción de consensos y organización: movilización social.

Hacia una nueva relación entre gobernantes y gobernados

Las reformas conquistadas por los indígenas son brechas nuevas para que otros sectores de la población reclamen y se apropien de nuevos derechos.

En San Andrés se acordó establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en la que el gobierno federal se comprometió a normar sus acciones de acuerdo con los siguientes principios:

Libre determinación y autonomía: el Estado se comprometió a no intervenir unilateralmente en la organización interna ni en los asuntos que competen a los pueblos indígenas en torno al aprovechamiento de sus recursos ni a sus prioridades. Esta previsión obliga al Estado a impulsar el criterio de corresponsabilidad, en los programas, presupuestos y proyectos, lo que se traduce en la necesaria participación de los pueblos indígenas.

Participación: el Estado debe impulsar la participación de los pueblos y comunidades en las acciones institucionales, en el diseño, operación y evaluación, y respetar sus formas de organización interna para fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo.

Pluralismo: debe ser política de Estado normar que su acción fomente en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales.

Sustentabilidad: asegurar la perduración de la naturaleza y la necesidad de que el Estado, de común acuerdo con los pueblos, impulsar acciones de rehabilitación de los territorios, y contribuir crear las condiciones que aseguren la sustentabilidad de las prácticas de producción y de vida.

Integralidad, señalando que el Estado debe impulsar la acción integral de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas.

A partir de estos principios generales, que debieran hacerse extensivos al conjunto de municipios y comunidades en el campo y las ciudades, los acuerdos de San Andrés introducen la posibilidad de construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados. En los acuerdos se especifica el derecho de los pueblos indígenas a participar en todas las instancias de gobierno, estableciendo la obligación del Estado de garantizar y respetar dichos espacios. Estas conquistas se expresan en tres ámbitos: en la comunidad, en el municipio y en el diseño y aplicación de las políticas públicas.

1. En la comunidad:

En las reformas a la Constitución se otorga a la comunidad el carácter de entidad de derecho público. Esto significa el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades no sólo en el terreno agrario, como ha sido hasta ahora, sino que se ampliarán sus competencias y atribuciones.

Esta conquista resulta significativa para todos los municipios, rurales y urbanos, porque sólo las agencias municipales cuentan con un mínimo reconocimiento oficial; ni las colonias ni los barrios urbanos ni los núcleos de población rurales cuentan con ningún tipo de atribuciones ni formas de representación en los ayuntamientos. En la vida diaria, los barrios y los poblados son los ámbitos inmediatos donde los ciudadanos buscan agruparse y actuar para resolver sus problemas; la reconstitución de las comunidades puede convertirse en un primer espacio para reactivar la vida colectiva.

En las reformas se establece que las autoridades quedan obligadas a realizar la transferencia de funciones y recursos a las comunidades, para que ellas mismas administren los recursos públicos que les corresponden. Además, las comunidades deben ser incorporadas en los ayuntamientos, nombrando a sus propios representantes.

El principio de autodesarrollo plantea que las propias comunidades deben determinar sus proyectos y programas. Por ello es necesario incorporar en las legislaciones locales y federales los mecanismos para la participación ciudadana en todos los niveles, para que los proyectos de desarrollo se diseñen tomando en consideración las aspiraciones, necesidades y prioridades de las poblaciones involucradas.

Las comunidades tienen derecho a designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, de conformidad con las instituciones y tradiciones de cada pueblo. Se establece, también, el derecho de las comunidades y municipios de asociarse con otras para la unión de esfuerzos y la coordinación de acciones, para optimizar sus recursos, impulsar proyectos de desarrollo regional y promover la defensa de sus intereses.

Si estos derechos conquistados por los indígenas se hicieran valer en los poblados rurales y en los barrios urbanos, serían los ciudadanos quienes ejercieran su derecho a organizarse y a elaborar sus propios proyectos de desarrollo, sin tener que sujetarse a los programas gubernamentales decididos desde el centro y orientados según los caprichos sexenales.

2. En los municipios:

En los acuerdos se reconoce que es necesaria una remunicipalización, para adecuar las demarcaciones territoriales a los procesos sociales y culturales que se han desarrollado en ellas, y se establece que la remunicipalización deberá ser resultado de la consulta a las poblaciones involucradas.

Los municipios indígenas conquistaron el reconocimiento a sus propias formas internas y democráticas de gobierno, como la toma de decisiones en asambleas, el cabildo abierto y la consulta popular. Estas formas resultan especialmente válidas para los municipios campesinos pequeños, donde es necesario desarrollar formas de democracia directa.

Se acordó, además, que los agentes municipales y figuras afines (como jefe de tenencia, comisario municipal, etc.) sean electos por los propios habitantes, y no designados por los presidentes municipales. Los ciudadanos tendrán derecho a remover a sus representantes, en caso de que no cumplan o traicionen la confianza del pueblo.

Los Acuerdos de San Andrés establecen que los ciudadanos deben tener el derecho a desconocer a sus autoridades municipales, y que los Congresos locales deben buscar los mecanismos para hacer respetar esta decisión. Se establece también la necesidad de reconocer el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes o decretos, mediante propuestas a los Congresos locales, a través de sus autoridades municipales o por medio de la iniciativa popular. No hay ninguna razón para que estos derechos, que han sido reclamados continuamente en todo el país, se mantengan como exclusivos de los indígenas, sino que deben hacerse extensivos a toda la población.

Es de suma importancia destacar que se acordó legislar sobre los derechos de los pueblos a elegir a sus autoridades sin la necesaria participación de los partidos políticos. En este punto se abre la posibilidad de ganar el reconocimiento de las candidaturas independientes, para el conjunto de los ciudadanos.

También es muy importante la reforma constitucional que plantea que los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población en los planes de desarrollo municipal y sobre todo que se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

Por otra parte, se acordó desarrollar un proceso de descentralización de las facultades, funciones y recursos federales y estatales a los gobiernos municipales.

Se estableció que los municipios tienen el derecho de asociarse libremente entre sí para coordinarse y emprender acciones regionales que optimicen sus esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo. Las autoridades quedan obligadas a transferir los recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que les corresponden. Esto resulta muy importante tanto para los municipios conurbados como para los rurales, ya que pueden emprender programas de desarrollo o de manejo sustentable de recursos en una escala que rebasa el ámbito municipal.

3. En las políticas públicas:

La nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado debe basarse en los principios de la consulta y acuerdo, y en la descentralización democrática. Por tanto, las políticas, leyes, programas y acciones públicas deben ser consultadas con los pueblos.

El Estado se compromete a sostener el principio de la integralidad y a propiciar la concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características de los diversos pueblos, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse la participación ciudadana en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

El Estado se compromete también a llevar a cabo una transferencia de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades, para que se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. Puesto que las políticas públicas no sólo deben ser concebidas con los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones de desarrollo social deben transformarse en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos.

Se planteó también el compromiso, por parte de los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado, no intervenir unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades, en sus organizaciones y formas de representación y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos. Hacia el fortalecimiento de los derechos colectivos

Los acuerdos de San Andrés tienen como eje el reconocimiento y el fortalecimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Se refieren también a los derechos de sectores específicos de la población, que se pueden hacer extensivos a todo el país. Se trata de derechos particulares de los campesinos, los migrantes, las mujeres y en materia educativa.

1. Los campesinos:

En San Andrés se acordó "legislar para que se garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas"; y en las reformas constitucionales se estableció el reconocimiento de los derechos colectivos a sus tierras y territorios. Esto resulta relevante, porque va a contracorriente de las tendencias privatizadoras de las tierras ejidales y comunales que se han impuesto en México a raíz de las reformas al artículo 27 Constitucional. Queda pendiente para los indígenas, junto con los campesinos, reestablecer el espíritu original del Artículo 27, una demanda expresada insistentemente y que no pudo ganarse.

En materia agraria, los avances más significativos que pueden ser reclamados por los campesinos mestizos se refieren al compromiso del Estado con el desarrollo sustentable.

Se acordó impulsar el reconocimiento en la legislación del derecho de los pueblos y comunidades a recibir la indemnización correspondiente, cuando la explotación de los recursos naturales que el Estado realice ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural. Para los casos en que el daño ya se hubiera causado, se promoverá el establecimiento de mecanismos de revisión que permitan que de manera conjunta, el Estado y los afectados analicen el caso concreto. En ambos casos, los mecanismos compensatorios buscarán asegurar el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades.

Se establece también la necesidad de reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales.

2. Los trabajadores migrantes:

El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones institucionales de apoyo al trabajo y educación de las mujeres, y de salud y educación de niños y jóvenes. En las regiones rurales, dichas políticas deberán estar coordinadas en las zonas de aportación y de atracción de jornaleros agrícolas.

3. Las mujeres:

Las mujeres indígenas conquistaron en San Andrés el reconocimiento a su derecho a participar en condiciones de equidad con el varón en todo lo concerniente al gobierno y al desarrollo de los pueblos indígenas, teniendo intervención prioritaria en los proyectos económicos, educativos y de salud que le sean específicos.

4. La educación:

Se acordó que el Estado debe asegurar una educación que respete y aproveche los saberes de los pueblos; y que garantice su participación en la organización y formulación de los contenidos regionales y sobre diversidad cultural, que deberán ser incorporados a los planes y programas de estudio.

Junto con los indígenas: a reorientar las prioridades nacionales

Es necesario establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Esta relación, además de basarse en el respeto a su libre determinación, debe partir del reconocimiento y el cumplimiento del compromiso gubernamental de reorientar las políticas públicas para transformar las condiciones de pobreza y marginación que afectan a los pueblos indígenas.

En San Andrés se reconoció que es necesaria una nueva política de Estado, no de coyuntura, y el gobierno se comprometió a desarrollarla en el marco de una profunda reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia.

Estos compromisos especifican la obligación del Estado de asegurar la educación y capacitación, de tal modo que respeten y aprovechen los saberes indígenas; se amplíe su acceso a la ciencia y la tecnología y se promueva una educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; se garantice la capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos; y se promueva la capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades.

Se estableció también la obligación del Estado de asegurar la satisfacción de necesidades básicas, garantizando las condiciones que permitan a los pueblos indígenas ocuparse de su alimentación, salud y servicios de vivienda. En esta política social se acordó impulsar programas prioritarios destinados a los niños y las mujeres.

Finalmente, se acordó que el Estado debe impulsar la base económica de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordadas con ellos, que contribuyan a generar empleos y mejoren la dotación de servicios.

En lo que se refiere a las políticas sociales, los indígenas lograron imponer al Estado una serie de compromisos que van a contracorriente de las políticas neoliberales. Su cabal cumplimiento supone, entonces, una reorientación de las políticas públicas y una redefinición de las prioridades nacionales. Y esta es una tarea que involucra no sólo a los indígenas sino a toda la sociedad.