

COMENTARIOS SOBRE LA LEY PARA EL DIALOGO, LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS

(En lo sucesivo "La Ley")

1. Al referirse la Ley en distintos artículos -1. 2. 3. 4. 10 fracción II, 10, 11 fracción II-, al objetivo de alcanzar "un acuerdo de concordia y pacificación, ..." ó a "la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación ...", implica que el mismo debe ser suscrito por las partes. ¿quiénes son las partes? En general se desprende de la Ley y en especial del artículo 3, que las partes son única y exclusivamente el Gobierno Federal y el EZLN. La mención que en esta y en otros artículos se hace de la Cocopa está claro que es únicamente para participar en el logro del acuerdo. Así lo reiteran diversas disposiciones de la Agenda, Formato y Reglas de Procedimiento del Protocolo de Bases para el Diálogo y la Negociación del Acuerdo, suscrito por las partes el 11 de septiembre de 1995. (En lo sucesivo "Agenda")

Aspecto importantes es el que se le reconoce personalidad al EZLN, tanto en la ley como en la "Agenda" puesto que suscribirá un acuerdo de la importancia que menciona la Ley, como un grupo de personas con ciertas características difíciles de identificar, no obstante lo que se expresa en el párrafo segundo del artículo 1. ¿Quiénes firmarán el acuerdo?. ¿quiénes serán los "representantes" del EZLN" a que se refiere el artículo 3?. ¿de qué manera legal lo acreditarán? Menciono todo esto porque si este eslabón no tiene sustento jurídico, pondrá en duda la validez de todo el acuerdo y de sus consecuencias.

2. Una primer interrogante es si será posible, conforme lo señala el artículo 1 "alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994 en el estado de Chiapas". Es obvio, que aún con el mejor acuerdo, no se puede, solamente por él mismo, alcanzarse los objetivos señalados. Hay en este artículo que se comenta, un error de perspectiva.

3. El artículo 2 fracción I señala que será objeto del acuerdo, entre otros, "atender" las causas que la misma fracción señala. Yo estimo que la obligación de atender dichas causas ya deriva de toda la legislación en vigor empezando por la Constitución Federal. Ver en especial lo que establecen los artículos 1, 2, 3, 4. Además, hay una ley específica aplicable, la denominada Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.
4. Lo mencionado en el artículo 2 fracción III, no incorpora nada nuevo a lo que la misma Constitución y Legislación Ordinaria ya establecen. Ver, de la Carta Magna, los artículos 32, 35, 39, 40, 41 y entre otras leyes los artículos 1, 4, 5, 6, y 7 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).
5. Lo establecido en el mismo artículo 2 fracciones IV y VI, como en los casos antes comentados, no agregan derecho alguno de los ciudadanos ni obligación nueva para las autoridades, que no estén ya previstos en la legislación en vigor.
6. El artículo 3, uno de los más importantes de la ley que se comenta, señala que "En el acuerdo de Concordia y Pacificación previsto en esta Ley intervendrán los representantes del gobierno Federal y del EZLN ...". De inmediato surge un planteamiento: ¿cómo pueden el EZLN, entidad no jurídica y por lo mismo inexistente para efectos legales, designar o acreditar representantes que asuman válidamente compromisos?

El asunto es muy importante porque, si se acepta como representantes a cualesquiera persona no debidamente acreditada como tal, todo lo que se establezca en el acuerdo, inclusive obligaciones a cargo de las autoridades, tiene un sustento débil. Por otra parte, los titulares de los derechos que en el acuerdo se establezcan, no están debidamente identificado para su oportuno ejercicio.

6

En resumen, la pregunta es si puede ser Parte de un acuerdo o sea un convenio con el Gobierno Federal, una entidad, el EZLN, que sólo se identifica por sus siglas publicitarias.

Situación ésta muy peculiar que deja en gran desventaja al Ejecutivo Federal.

7. El artículo 4 plantea un tema trascendental que consiste en si una ley ordinaria, como es la que se comenta, puede suspender por un plazo definido, "treinta días naturales inmediatos siguientes" los procedimientos judiciales o aplazar "por dicho término el cumplimiento de las órdenes de aprehenciones, dictadas dentro de dichos procedimientos", e incluso la investigación misma, a cargo de la Procuraduría General de la República de los hechos a que se refiere el Artículo 1 de la Ley comentada. Todo lo anterior en contravención a lo establecido en legislación de la materia. Se trata de una suspensión o aplazamiento en beneficio exclusivamente de un grupo de personas que no tiene más identificación posible que el estado o lugar que viven ó el de ser "integrante del EZLN", entidad legalmente inexistente. Esto, jurídicamente, no tiene sustento. Puede clasificarse como una ley privativa prohibida por el Artículo 13 de la Constitución Federal.

El segundo párrafo del mismo Artículo 4 acentúa el absurdo jurídico de la suspensión de los procedimientos judiciales al agregar que "se mantendrán las suspensiones mencionadas en el párrafo anterior, siempre que continúen las negociaciones para la suscripción del Acuerdo de Concordia y Pacificación a que se refiere esta ley". Este párrafo tiene dos aspectos: a) Mantener indefinidamente la suspensión que el párrafo previo señala que será de 30 días naturales; y b). Mantener las propias suspensiones con base en un elemento absolutamente impreciso. En efecto, ¿quien vá a determinar si continúan o nó las negociaciones para la suscripción del acuerdo mencionado? Tómese en cuenta que de esta apreciación derivan consecuencias jurídicas trascendentales. De hecho, el Acuerdo citado yá fue suscrito el 16 de febrero de 1996, pero al parecer se mantienen suspendidos los procedimientos judiciales respectivos. Esto puede ser muy conveniente, pero viola la ley.



8. El Artículo 5 establece que el Gobierno Federal "pactará con el EZLN los calendarios, agenda y en general las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo ... ", lo cual se hizo al firmarse la "Agenda" el 11 de septiembre de 1995.

En este aspecto se atribuyó al Gobierno Federal y éste aceptó, realizar un pacto con el EZLN que no tiene ninguna existencia jurídica ni representación identificada. Ver comentarios del punto 1.

9. El párrafo tercero del Artículo 8 plantea una situación que estimo jurídicamente inadmisibile. Me refiero a que establece que los integrantes de la COCOPA miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión, son "representantes del Poder Legislativo Federal". Yo estimo que no cabe que el Congreso de la Unión tenga representantes en una misión tan delicada como la que aborda la ley comentada, en términos distintos a la representación que autoriza nuestra Constitución Federal. Esto es importante, porque si dichos integrantes de la COCOPA representan el Poder Legislativo Federal, sus decisiones, actos o documentos que firmen pueden dar la idea equivocada de que comprometen al Congreso de la Unión, lo que no es válido. En cambio, el Poder Ejecutivo puede designar un representante otorgándole las facultades que conforme a la legislación reglamentaria en vigor, le pueda delegar el Presidente de la República.
10. Otro aspecto importante que debe precisarse, es la duración de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Una interpretación de los Artículos 1, 8, 9, 10 y 11 de la Ley en comento, debe de llegar a la conclusión de que al suscribirse el acuerdo de Concordia y Pacificación el 16 de febrero de 1996, que es el objetivo fundamental señalado en los Artículos 1 y 9-II, la COCOPA deja de existir para dar lugar a la actuación de una Comisión distinta, que es la de Seguimiento y Verificación que es la que establece el Artículo 10 y cuya integración será conforme a las bases que establece el primer párrafo del mismo Artículo 10, o sea distinta a la composición de la COCOPA.

Ar

El Artículo 11 señala las atribuciones de la Comisión de Seguimiento y Verificación. Su fracción II establece que una de sus facultades es proponer las reformas jurídicas que se deriven del Acuerdo de Concordia y Pacificación que según se indicó, ya está suscrito desde el 16 de febrero de 1996. Este Acuerdo es el punto de partida para el nacimiento de la Comisión de Seguimiento y Verificación. Esto confirma que ya no debe actuar la COCOPA.

Sin embargo, con fecha 29 de noviembre de 1996 o sea más de 10 meses después del acuerdo de Concordia y Pacificación con justicia y dignidad, conocido como Acuerdo de San Andrés, la COCOPA hace una propuesta de reformas constitucionales, facultad ésta que de acuerdo con el Artículo 11 fracción II de la Ley, correspondía a una Comisión distinta que es la de Seguimiento y Verificación que ignoro, por cierto, si llegó a designarse. Conviene destacar que la integración de ésta última, es distinta del de la COCOPA ya que parte de la base de un acuerdo. El Artículo 10 señala que se integrará "de manera paritaria, en los términos que lo acuerden los propios negociadores ..." o sea el Gobierno Federal y el EZLN.

Dicha Comisión de Seguimiento y Verificación invitará a representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Chiapas. Adviértase que ya no participa el Poder Legislativo Federal, o sea no intervienen ni Senadores ni Diputados.

Todo lo comentado en este punto lo estimo importante porque ante la opinión pública sigue actuando la COCOPA y yo estimo que su función ya la cumplió, acorde a la ley analizada, al lograrse la firma del Acuerdo de San Andrés el 16 de febrero de 1996.

11. Los comentarios anteriores se refieren exclusivamente a la Ley, como instrumento para lograr un acuerdo que permita la solución del conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994 en el estado de Chiapas. Es evidente que una lucha armada, lo demuestra la historia, no resuelve los problemas como los mencionados en la Declaración de la Selva Lacandona en la fecha mencionada. Pero conviene aclarar que los reclamamos

mencionados en el primer párrafo de dicha Declaración, por los integrantes del EZLN, tienen plena justificación. Si bien la fórmula armada debe rechazarse, ello no impide reconocer la justicia de lo que se demanda: **a)** techo digno; **b)** acceso a la tierra; **c)** al trabajo; **d)** a la salud; **e)** a la alimentación; **f)** a la educación; **g)** a elegir libre y democráticamente a las autoridades y **h)** a la paz de las familias. Son derechos elementales de todos los mexicanos, no exclusivamente de los que viven en Chiapas. Algunos son derechos naturales. En algunas partes, esos derechos o algunos de ellos, tienen plena satisfacción y en otros lugares de la República nó. Simplemente se trata de que el Gobierno, particularmente el Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus atribuciones, atienda con eficacia la solución de tales reclamos. Para ello, estimo que no se necesitan modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Bastaría con modificaciones o actualizaciones a la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista expedida el 4 de diciembre de 1948. La obligación del Gobierno y los derechos de los mexicanos en los temas mencionados, en la Declaración de la Selva Lacandona, están ya reconocidos respectivamente en los Artículos 45, párrafo quinto; 27 párrafo primero; 123 párrafo primero; 4 párrafo cuarto; 123-VI párrafo segundo; 3 y 35 de nuestra Carta Magna y precisados en distintos Convenios Internacionales firmados por México los que, de acuerdo al Artículo 133 de la Constitución Federal, son Ley Suprema de toda la Unión. En otras palabras, los problemas de que justamente se quejan los indígenas de Chiapas y mexicanos de otras regiones, no se solucionan con más leyes o reformas a las que están en vigor, sino simplemente con que las autoridades federales, estatales y municipales, en sus respectivos ámbitos de competencia, cumplan lo que la legislación ya establece.


marzo 10 de 1998

Senador Lic. Luis Santos de la Garza

México, D.F., 11 de marzo de 1998.

P.- ¿Qué posición tiene la Secretaría de Gobernación con respecto al anuncio de la COCOPA que dio ayer?

R.- Bueno, en función de este anuncio que hizo la COCOPA, en donde informa que no llegó a ningún consenso, va a acelerar la Secretaría de Gobernación las conversaciones que ha tenido con varios de los partidos, las vamos a intensificar, con el propósito y objetivo de tratar de transformar el proyecto de iniciativa de reformas constitucionales que había elaborado COCOPA, incorporarle a la misma, transformadas de observaciones en proyecto de redacción e incorporar también los comentarios e inquietudes de los partidos; vamos a tratar de dialogar con todos para tratar de conformar un proyecto de iniciativa de ley, en donde se reflejen las posiciones de todos los partidos. Esperemos hacerlo de manera fiel.

Esto no elimina, de ninguna manera, el análisis y el debate que la propia iniciativa de ley pudiera suscitar y, en su caso, las modificaciones, que le merecieran al propio Poder Legislativo, sobre el proyecto que conformemos. Pero nuestra intención es recabando opiniones, inquietudes y, desde luego, nuestras propias observaciones, tratar de elaborar un texto jurídico de proyecto de reformas constitucionales, que refleje lo más cabalmente y fielmente estas inquietudes en un proyecto de iniciativa de ley.

P.- ¿Con qué partidos se ha reunido ya? Supimos que comió con el señor Felipe Calderón, por ejemplo.

R.- Bueno, no quisiera mencionar con quiénes, porque creo que le corresponde a los partidos decirlo, pero yo diría que ya con varios, por no decir que con todos.

P.- Señor, se dice que el Gobierno Federal debe dar nuevas concesiones al EZLN para reanudar el diálogo, ¿hay posibilidad de hacer nuevas concesiones?

R.- ¿Pero, cuáles nuevas concesiones? Lo que ha quedado muy claro es que hemos insistido por todos los conductos, por todos los medios, por todas las instancias, no sólo el Gobierno sino también la COCOPA para que el diálogo se realice. Me parece que dar concesiones sin un compromiso de la otra parte, es simplemente bordar en el vacío; es hacer concesiones gratuitas que no solucionan el problema, que no tienden a la solución del mismo y por eso hemos manifestado nosotros que, desde luego, nosotros estamos dispuestos a acordar y a pactar medidas de ambas partes.

Concesiones unilaterales, lo único que sirven es para que el diálogo no se realice, para que se obtengan ventajas que incluso en muchos casos, en nuestra interpretación, han servido para que se rompa el Estado de Derecho. Yo creo que lo que tenemos que hacer es tener una estrategia de solución de los problemas indígenas, que es lo que nos debe preocupar de fondo, es decir, cómo mejoramos la condición de los indígenas y eso de una parte es una estrategia jurídica que es la que estamos trabajando, pero, de otra parte es una estrategia económica, de generación de empleos y de impulso a la inversión, una tercera estrategia de atención de demandas sociales para que todos los chiapanecos y todos los indígenas del país tengan el mismo nivel de atención que tenemos los mexicanos.

En Chiapas en particular una cuarta estrategia de ayuda humanitaria para atención a los desplazados, de retorno a los desplazados, de ayuda a los deudos; una quinta estrategia de regreso al Estado de Derecho, porque ha sido muy lamentable, pero el otro día, por ejemplo, que salieron unas gentes de la cárcel y que se detuvieron por las fuerzas del orden público en Chiapas a un grupo de gentes, se encontraron con que cuando los detuvieron tenían armas, y armas largas, peligrosas, cuernos de chivo, M-1, escopetas, y luego se encontraron que, de los detenidos, varios tenían ordenes de aprehensión por homicidio y por violación.

Entonces tenemos que regresar al Estado de Derecho, si no nunca vamos a tener, ni en Chiapas, ni en el país, una situación de tranquilidad y seguridad para todos, y me parece que, adicionalmente a ello, establecer un clima de concordia, de armonía, de entendimiento político, de tolerancia a las diferentes formas de pensar en política, en religión, en cuestiones sociales.

P.- ¿De la propuesta que el PRI les entregó ayer, ustedes la harán suya?

R.- Bueno, mire. El Gobierno tiene que escuchar a todos los partidos; es obvio, pero vamos a escuchar a todos los partidos, sus propuestas, y en

función de las propuestas de los partidos vamos a integrar un proyecto que sea del Gobierno. Obviamente los proyectos y propuestas que recibimos, vamos a tratar de armonizarlas, pero, fundamentalmente, lo que queremos hacer es que queden superadas con toda claridad, y en eso estamos trabajando, nuestras cuatro observaciones que hemos hecho públicas.

Entonces, yo diría, de todos los partidos vamos a procurar tomar la parte correspondiente, consecuente con el marco constitucional que tiene el país, parte tomaremos y parte de todos los partidos no tomaremos. Eso es, cuando uno integra un proyecto legislativo, así ocurre.

P.- ¿Pero si no se armonizan aún las posturas de los más, de los partidos políticos, esto se va sin el apoyo de la COCOPA, sin el EZ mismo, si no se armonizan estas posturas, el Gobierno no da marcha atrás en presentar esta iniciativa de Ley indígena?

P.- Que yo sepa el EZLN ni es legislador, ni las leyes se hacen en la selva. Entonces lo que vamos a hacer es escuchar los puntos de vista de los partidos y con eso integramos, vamos a integrar una propuesta legislativa que someteremos a consideración del señor Presidente para que si él nos la aprueba, él envíe la iniciativa de Ley.

P.- ¿Quién más, aparte del PRI, ya le entregó una iniciativa como ésta?

R.- Le digo que no me corresponde a mí decirlo, porque tengo conversaciones con los partidos pero no me corresponde a mí decirlo.

P.- ¿Pero es la única?

R.- No. No es la única.

P.- (Inaudible)

R.- Me he reunido con varios partidos. El Secretario de Gobernación se reúne con varios partidos; eso es de conocimiento de ustedes, pero tengo conversaciones con ellos que realizo, algunas son públicas, otras son confidenciales, como se realizan las conversaciones, pero no le corresponde al Secretario de Gobernación decir ni las conversaciones que ha tenido con ellos, ni tampoco informar los términos de las mismas.

A veces hay acuerdos, a veces no los hay: esto es obvio, es natural, es lógico. Con todos los partidos (inaudible), es decir, el Gobierno tiene que gobernar para todos, Escuchar los puntos de vista de los partidos, escuchar los puntos de vista de la ciudadanía también, escuchar los puntos de vista de los empresarios, del sector social, de los trabajadores del campo, de las organizaciones campesinas, de las organizaciones de industriales, de la Cámara de la Radio y Televisión. Nos reunimos con todos los sectores de la sociedad.

Al final de cuentas eso es lo que debe de procurar un Gobierno: es captar los puntos de vista de cada una de las partes que representan al país, y, bueno, las fuerzas políticas se representan en los partidos, pero otros sectores de opinión, también tenemos la obligación de escucharlos.

P.- A diferencia de otras iniciativas, esta iniciativa indígena es parte de un acuerdo de paz que está negociando con el EZLN. ¿Se han medido las consecuencias de que una iniciativa de esta naturaleza no fuera aprobada por la contraparte, el EZLN? ¿Qué pasaría?

R.- Nosotros hemos tratado, vía el diálogo, de acordar lo básico con el EZLN, pero yo le insisto que la cerrazón o una posición intransigente no puede parar la marcha ni legislativa, ni la marcha de todo el país.

El Gobierno ha dicho en repetidas ocasiones, el propio Presidente de la República, que primero, nosotros no creemos en la vía de la violencia; segundo, que creemos en la vía del diálogo, de la conciliación, pero que creemos que el país, después de ello, tiene que avanzar, no detener nuestro avance político ni nuestro avance jurídico, y saber que cuando podamos hacerlo por consenso, que es digamos un propósito, lo haremos, pero cuando alguna de las partes no quiera sumarse a este diálogo, a este análisis, el país no debe detener su marcha porque un grupo está en desacuerdo con impulsar la transformación necesaria para el país.

P.- Señor, ¿no cree usted que ya es tiempo que el Secretario de Gobernación viaje a Chiapas para entrevistarse o buscar una entrevista con "Marcos"?

R.- ¿Para qué?

P.- Pues para acercar, para distensar.

R.- No. El Secretario de Gobernación no busca protagonismos, al Secretario de Gobernación le gusta hacer cosas que sirvan, y en ese sentido ya el Presidente nombró a un Coordinador que tiene todas las funciones, que es Emilio Rabasa. Él ha buscado este diálogo, lo ha propiciado también la COCOPA. No hemos tenido respuesta. Me parece que detener la marcha, porque un grupo de gentes digan que no quieren participar en el diálogo me parecería que el país se está poniendo en posición de rehén de un pequeño grupo de personas, y eso no es conveniente para el país.

P.- ¿Si este grupo no cumple la Ley en concreto, perdón, como miembro de la Nación, como representante de la Nación, una iniciativa que a todo mundo abarca, se abriría otra vez la puerta de una posible salida militar para...

R.- No. Nosotros lo hemos dicho en varias ocasiones, creemos en la solución pacífica de los conflictos, creemos en que vía el diálogo se debe de trabajar y vamos a continuar por estas definiciones de política que muy claramente ha establecido el Presidente de la República.

Muchas gracias.

-oOo-