

00462
9.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**MOVIMIENTOS SOCIALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA.
EL CASO DEL MOVIMIENTO INDÍGENA**

T E S I S
**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN CIENCIAS POLÍTICAS**

P R E S E N T A :
MARTHA SINGER SOCHET

EJEMPLAR UNICO

ASESOR: DR. CARLOS SIRVENT G.



CD. UNIVERSITARIA MÉXICO, D.F.

JUNIO DE 2003

4



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

MOVIMIENTOS SOCIALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EL CASO DEL MOVIMIENTO INDÍGENA

MOVIMIENTOS SOCIALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EL CASO DEL MOVIMIENTO INDÍGENA

Martha Singer Sochet

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
I. MOVIMIENTOS SOCIALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEMOCRÁTICA	13
1. Movimientos sociales, una aproximación.....	14
2. Representación política, más allá de la elección.....	19
3. El proceso de representación política en México, el camino recorrido.....	21
4. Apuntes sobre la representación de las minorías.....	26
II. CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES.....	33
1. Sobre el movimiento indígena.....	34
2. Las elecciones del “cambio”.....	43
III. HACIA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS.	55
1. El nuevo contexto.....	55
2. ¿Renovación del proceso deliberativo?.....	60
3. El proceso legislativo: el Senado.....	63
4. En la Cámara de Diputados.....	71
5. El Ejecutivo.....	74
6. Finalmente: el Poder Judicial.....	76
7. Políticas públicas.....	80
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	93

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es analizar de qué manera ha operado la esfera de representación política frente a la demanda de reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, enarbolada por el movimiento indígena, a raíz del levantamiento del EZLN el 1º. de enero de 1994.

Tomando como eje el debate sobre el proceso legislativo que aprobó la Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena en abril de 2001, se recrean aspectos vinculados a la representación, gobernabilidad y políticas públicas del México actual. Se trata de una aproximación a la capacidad institucional para asumir y procesar democráticamente un severo conflicto que cuestiona los “nervios del gobierno”.

Si bien la base sobre la que se genera la representación en México goza ya de un buen consenso y los procesos electorales pueden calificarse de inicialmente democráticos, el problema de la toma de decisiones no alcanza todavía la misma aceptación. Procesos políticos como los que desatan los llamados “movimientos sociales”, ponen en duda la calidad de la representación de los intereses de la sociedad.

Estas formas de “acción colectiva contenciosa”, como las denomina Sidney Tarrow (1997), resultan relevantes cuando manifiestan los “límites” con que acceden a la política

expresiones ciudadanas, que se asumen como marginadas del quehacer nacional.

Es del todo claro que, cuando estas formas de participación política articuladas al margen de los canales institucionales adquieren legitimidad por las demandas que expresan, son capaces de cuestionar la habilidad de los representantes para agregar las preferencias de los ciudadanos y traducirlas en políticas públicas que respondan al interés general.

Con esta óptica, en este texto, se busca recrear algunos aspectos de un “armamento político” que parece ser fundamental a la representación, gobernabilidad y políticas públicas del México “moderno”: el debate en torno al proceso legislativo que aprobó la Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena en abril de 2001.

Entre los retos que plantea la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en México, la institucionalización del respeto y reconocimiento a la identidad cultural y la no exclusión de los indígenas, parece venir ocupando un lugar central. Sin duda, la lucha por sus derechos ciudadanos plenos, la igualdad social y el reconocimiento político diferenciado, como sujeto colectivo, cobra fuerza con la acción desplegada en torno al levantamiento zapatista que emerge el 1ero. de enero de 1994.

Es mi propósito observar, casi cronológicamente, la manera en que estas formas de acción colectiva y participación directa, consiguen ubicar en la agenda política nacional el tema de la representación política de las minorías, y por otra parte, documentar -así sea de modo preliminar- cuál ha sido la respuesta institucional a esta demanda.

Si la gobernabilidad democrática expresa la posibilidad de procesar intereses para aplicar institucionalmente decisiones políticas, sin violentar el marco del derecho, en un contexto de legitimidad democrática, la vigencia del conflicto indígena y la incapacidad del Gobierno del

Presidente Fox para gestionar su solución, pudieran poner en entredicho la eficacia que las políticas públicas correspondientes llegaran a alcanzar, al seguir omitiendo la participación de sus principales destinatarios en su diseño.

Y es que la aceptación de la democracia y su estabilidad, como explica Przeworski (1999), suelen estar vinculadas a tres procesos: representatividad, desde las formas para generar la representación hasta el nivel institucional de la toma de decisiones; responsabilidad (*accountability*) referida a la transparencia del quehacer del gobierno y las reglas de juego del estado de derecho; y la capacidad de la gestión del Estado para actuar en beneficio del interés general. De tal suerte que, como en el mundo, el camino hacia la pluralidad política en México sigue abierto. La “acción colectiva contenciosa” está en la agenda.

Con ese propósito, reviso en primer lugar algunos aspectos centrales de la noción de representación política. En un segundo momento, destaco algunos elementos que describen someramente el camino seguido en la construcción de la representación democrática en México. Finalmente, a través del contraste con el caso del movimiento indígena, se observa como el cumplimiento efectivo de la agenda de la Reforma del Estado pasa por un proyecto deliberativo nacional, que superando el entramado electoral, sea capaz de ofrecer a la sociedad las recámaras de audibilidad indispensables para una adecuada representación política.

I

MOVIMIENTOS SOCIALES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Movimientos sociales y representación política democrática son términos que parecen ser excluyentes. El primero refiere a condiciones de debilidad del contexto institucional para la participación política, mientras que el segundo, por el contrario, expresa las condiciones y cualidades bajo las cuales la sociedad participa en la construcción del interés general. Es decir, de la forma como opera la relación gobernantes-gobernados en términos de la articulación e integración de las demandas sociales, de manera que cuando éstas se convierten en decisiones por los representantes electos, sean asumidas en conformidad por el conjunto de la sociedad. En ese sentido, ¿son los movimientos sociales una forma democrática de participación social?; si los movimientos sociales no son grupos de presión o grupos de interés, ni pretenden transformarse en partidos políticos, ¿cuál es el límite de tolerancia del poder político para el despliegue de su capacidad de presión?

Este capítulo busca ofrecer un acercamiento preliminar a esta compleja problemática. El propósito se limita a realizar una somera revisión de los conceptos empleados como eje del estudio: movimientos sociales y representación política democrática, así como a reconocer el perfil del proceso de representación en nuestro país.

1. Movimientos sociales, una aproximación

Existe una gran diversidad en las modalidades que ha adoptado el estudio de los movimientos sociales y una vasta discusión sobre las consecuencias que para el análisis conlleva esta diversidad. Bajo el término “movimiento social” se cobijan una gran diversidad de procesos sociales: urbanos, campesinos, religiosos, étnicos, de reivindicación de derechos humanos, etc. Con frecuencia el término se emplea para dar cuenta de luchas populares significativas por sus reivindicaciones y efectos en la opinión pública.

Adriana López Monjardín (1991) explica: “El estudio de los movimientos sociales en México recibió un extraordinario impulso desde los años setenta, urgido por la necesidad de atender un fenómeno emergente y que comenzó a convertirse en un elemento significativo de la realidad nacional...llenando los vacíos dejados por las organizaciones oficiales o rompiendo las trabas que éstas les oponían” (p.21).

Como consecuencia de dichos esfuerzos se planteó la pertinencia de distinguir estos procesos en tres grandes grupos diferenciados en términos del ámbito de su acción: por una parte, los llamados movimientos sociales, constituidos en términos de luchas reivindicativas de organizaciones de masas ajenas a la organización partidaria, diferenciados de acuerdo a criterios sectoriales: obrero, campesino y popular; un segundo grupo referido a los movimientos políticos, identificados con las luchas por el poder, vinculados a los partidos políticos y a los procesos electorales y finalmente, movimientos de masas como sinónimo de movimientos reivindicativos y sectoriales.

Estos criterios pronto mostraron no ser operativos para referir la emergencia durante los años 80' de nuevas formas de acción colectiva. Surgió entonces un interesante debate en el que se cuestionó la pertinencia de mantener como criterio válido de clasificación la

separación entre lo político y lo social¹. En México, el debate tenía además como telón de fondo la aparición de numerosas organizaciones y movimientos vinculados a esfuerzos democratizadores que acompañaron la formación de nuevos partidos y de nuevos términos para la competencia electoral (Olvera, 2002).

Por otra parte, las orientaciones de estos esfuerzos analíticos siguieron dos grandes vertientes: por una parte, aquellos que centraron la atención en los estudios de caso, y por otra, aquellos que centraron la atención en el orden teórico, sin que se establecieran puentes firmes entre ambas orientaciones.

La obra de Sydney Tarrow (1997) se ubica en el intento de construir dicho enlace, proponiéndose “ofrecer un marco general para la comprensión de los movimientos sociales” (p.19), en el entendido de que el estudio de los movimientos no puede llevarse a cabo al margen del análisis de las causas de la aparición de éstos ni de las políticas institucionales que los rodean.

En ese sentido Tarrow considera que “el acto irreductible que subyace a todos los movimientos sociales y revoluciones es la acción colectiva contenciosa”, es decir, de acciones que son llevadas a cabo por quienes carecen de acceso regular a las instituciones, “que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros”. La acción colectiva, indica Tarrow, da lugar a movimientos sociales “cuando los actores sociales conciertan sus acciones en torno a aspiraciones comunes en secuencias mantenidas de interacción con sus oponentes o las autoridades”. Por ello, define los movimientos sociales como “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades” (Tarrow, 1997, p.21).

La posibilidad de mantener vigente la acción colectiva contenciosa, de acuerdo al planteamiento de Tarrow, se encuentra directamente vinculada con la generación de incentivos gracias a los “cambios en la estructura de oportunidades políticas”. La posibilidad de obtener ventajas de esos cambios en la estructura de oportunidades políticas es generalmente el único recurso del que disponen quienes se vinculan en torno a un movimiento, creando identidades colectivas. Así, “la magnitud y duración de (las acciones colectivas) depende de la movilización de la gente a través de las redes sociales y en torno a símbolos identificables extraídos de marcos culturales de significado” (Tarrow, 1997, p.25).

En este sentido, los movimientos sociales se cohesionan sobre la base de solidaridades que se generan en función del proyecto que defienden, y se sostienen en función de la capacidad que despliegan para interpelar el orden establecido, generando nuevas vías para atender la solución de demandas que no son atendidas por formas institucionales de participación política: partidos políticos, asociaciones políticas, grupos de interés o de presión.

Los movimientos sociales trascienden a la opinión pública en virtud de que, como afirma Claus Offe , “ reivindican ser reconocidos como actores políticos por la comunidad amplia -aunque sus formas de acción no disfruten de una legitimación conferida por instituciones sociales establecidas-, y que apuntan a objetivos cuya consecución *tendría* efectos que afectarían a la sociedad en su conjunto más que al mismo grupo solamente”, (Offe, 1998, p.176).

Desde la opinión pública los movimientos intervienen en el proceso de comunicación política, entendido como espacio donde se intercambian y confrontan los discursos contradictorios en torno al quehacer público, seleccionando y jerarquizando la agenda pública. (Wolton 1995 y 1998). Su capacidad de influir en los asuntos públicos, se apoya desde este punto de vista, en la generación de opinión pública, mediante el ejercicio de la

crítica, la movilización y el convencimiento.

Es por ello que los procesos de acción colectiva contenciosa resultan relevantes como formas de participación ciudadana capaces de influir en la definición de las políticas públicas y en el balance *-accountability-* de su ejecución.

La influencia que buscan ejercer los movimientos sociales hacia la labor parlamentaria refleja una paradoja: en las democracias contemporáneas, los responsables de estructurar la voluntad política del pueblo, son constitucionalmente los partidos políticos. Son éstos quienes deben recoger la voluntad colectiva y a través de los representantes populares, las más de las veces vinculados con sus estructuras, expresar la voz ciudadana. Pero, al mismo tiempo, la función de los partidos políticos dista mucho de haber resuelto la vinculación entre ciudadanos y Estado, o siquiera favorecer la participación política.

En estricto sentido, en un sistema democrático, las demandas sociales, debían ser canalizadas a través de los partidos políticos y absorbidas en las prácticas de la política de competencia entre estos. No obstante, la tendencia generalizada ha sido la inversa; los partidos han ido a la zaga de las demandas sociales.

El surgimiento de diversos movimientos sociales, que generan prácticas y procedimientos de participación y representación política alternativos, son una de las manifestaciones de este debilitamiento de la vida partidista, en la que México no es la excepción, pero donde además debe enfrentarse el reto de construir con esa premisa, un sistema de partidos y de representación democrático.

Mientras los partidos políticos se alejan de su función central (formar la voluntad política del pueblo), declinando como "forma dominante de participación de las masas", los

movimientos sociales no pretenden ocupar ese espacio de mediación entre ciudadanos y Estado (Offe 1988), cuando más, en ciertas coyunturas tienden a vincularse a los partidos y funcionar como fuerza social de apoyo, sirviéndose a la vez de éstos con el fin de reforzar su capacidad de influencia.

Movimientos sociales y esfera de representación política son términos que parecen ser excluyentes. Más aun, el primero supone las debilidades del segundo. Procesos políticos como los que desatan los llamados “movimientos sociales”, ponen en entredicho la calidad y alcances del proceso democrático y en ese sentido, de la calidad de la representación de los intereses de la sociedad.

Estas formas de “acción colectiva contenciosa”, como las denomina Sidney Tarrow (1997), expresan los “límites” con que acceden a la política expresiones ciudadanas que se asumen como marginadas del quehacer nacional y cobran fuerza al aprovechar los cambios que acontecen en la estructura de oportunidades políticas. Cuando se emplean estos recursos de participación política articulada al margen de los canales institucionales, y sus demandas adquieren legitimidad, son capaces de cuestionar la misma capacidad de los representantes para agregar las preferencias de los ciudadanos y, sobre todo, traducirlas en políticas públicas que respondan al interés general.

En ese sentido, la acción de los movimientos sociales pone el acento en la ausencia de canales institucionales para la participación política en el debate de lo público. Y es que la participación política democrática no se deriene en el ejercicio del voto y en la garantía de los mecanismos que hacen posible la elección libre y competitiva de los representantes, implica también el funcionamiento de mecanismos mediante los cuales tiene lugar el control de las decisiones que dichos representantes toman. La debilidad o carencia de estos mecanismos obstaculiza la construcción de la representación democrática.

2. Representación política, más allá de la elección

La representación política, supone el cumplimiento de una serie de funciones que traducen las relaciones entre gobernantes y gobernados, entre las cuales cabe destacar la de articular las demandas e integrarlas, de manera que las decisiones tomadas por los representantes electos sean asumidas por el conjunto de la sociedad. Pero, si bien la democracia representativa no es un régimen en el que los gobernantes están rigurosamente obligados a poner en ejecución los deseos de los gobernados, no obstante, tampoco pueden actuar al margen de éstos. La elección regular de los gobernantes, propia de las democracias representativas, permite la expresión de sanción o aprobación sobre la actuación de los representantes y por tanto los compromete a que se conduzcan en función del interés de los gobernados. En este sentido, la sanción electoral o “el juicio retrospectivo de los electores”, como lo denomina Manin (1997), funciona como mecanismo a través del cual los gobernados ejercen una influencia real sobre la política decidida por los gobernantes y presionan para que éstos actúen en función de sus intereses.

Sin embargo, en la medida en que el representado mantiene la titularidad de la relación de representación democrática, se requieren -además del acto electoral- otros mecanismos de control mediante los cuales, de manera permanente, se asegure que el representante deba responder responsablemente sobre su función. La deliberación pública es un medio para garantizar esa responsabilidad.

Por su carácter plural y diverso, la instancia de representación debe producir acuerdos, integrar y hacer converger voluntades diversas. Por ello Manin resume el principio del gobierno representativo como aquel donde una medida cualquiera puede adquirir valor de decisión sólo si ha conseguido el consentimiento de la mayoría al término de una discusión. Pero el diálogo democrático supone la posibilidad de que opiniones diversas no solamente

se confronten, sino también, de que como resultado de éste, se transformen. Cabe señalar que la deliberación pública tampoco se restringe al debate que tiene lugar entre los representantes. Por el contrario, supone un proceso en que intervienen tanto representantes como representados. No obstante, la realidad parece contradecir esta certeza.

Por su parte, Habermas (1999) critica las visiones limitadas de la democracia en las que prevalece la idea de que se trata de un proceso que sirve para programar al Estado (como aparato de la administración pública) en interés de la sociedad (como interrelación entre los privados y su trabajo social estructurado en términos de la economía de mercado), “concepción liberal”, o que plantean que se trata de un proceso que además de servir para mediar entre Estado y sociedad, sirve para formar la voluntad política-consenso de la mayoría, reconociendo e integrando los derechos sustantivos de las minorías “Concepción republicana”, y enfatiza en la que denomina “Concepción deliberativa” de la democracia, que el proceso sirve para la deliberación y toma de resoluciones. Requiere ser un proceso que además consiga acuerdos de intereses a partir de la negociación mediante pluralidad de formas de comunicación en las que se configura una voluntad común: parlamento y esfera política de la opinión pública; no solo entre representantes sino entre éstos y la sociedad civil –las voces organizadas de la sociedad.

Esta concepción tiene como supuesto que los ciudadanos cuenten con oportunidades apropiadas y equitativas para:

- Expresar sus preferencias respecto a la solución finalmente adoptada y expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra
- Pero también para incorporar temas al programa de acción –formar la agenda y deliberar sus soluciones en políticas públicas
- Valorar los asuntos debatidos, contando y generando información

Ésta visión del proceso democrático, no es solo una manera de pensar la democracia como un ideal a alcanzar, sino una manera de garantizar su construcción. Mientras que el modelo arriba-abajo, concibe al Estado y las instituciones como neutras, en el modelo abajo-arriba intervienen tanto acciones emprendidas por actores institucionales: los actores políticos, los funcionarios públicos, los gobernadores, diputados, presidentes, etc. —de arriba abajo—; como las acciones emprendidas por la sociedad, a través de la participación de los ciudadanos en las asociaciones de la sociedad civil —de abajo a arriba— (Tilly, 1995).

3. El proceso de representación política en México, el camino recorrido

Por su función y diseño plural, el Poder Legislativo debería ser el espacio privilegiado para orientar la discusión colectiva y la búsqueda del consenso. Sin embargo, el debate parlamentario hasta ahora en México, más que articular la relación de representantes con representados, ha expresado, las más de las veces, el interés de los grupos parlamentarios por conseguir beneficios para sus respectivos partidos.

Los legisladores parecen velar más por sus propios intereses y los de sus partidos, que por construir un auténtico diálogo; parecen valorar más los costos electorales de sus decisiones, que los resultados-costos sociales de su tarea.

El camino reciente hacia la pluralidad política en México, ha tenido que ver más con la definición del sistema electoral, que con la formación de la esfera pública y la limitación y control de las decisiones. De este modo, ha dado lugar a sucesivas búsquedas del marco electoral pertinente y que inician con la llamada reforma política de 1977.

Desde entonces, esos cambios en las reglas del juego electoral han impactado tanto en el número de partidos que compiten legalmente en la escena, como en la tendencia hacia la composición diferenciada del Poder Legislativo. Ciertamente ello lo ha conducido a renovar su funcionamiento. Esta serie de modificaciones han permitido un lento avance en el camino de la representación democrática, y a la vez, han planteando nuevos retos que conforman una agenda aún pendiente. Por una parte, persiste el acuerdo generalizado en torno a la necesidad de revisar y promover nuevos cambios al sistema electoral². Pero, a la vez, en tanto que se trata sólo del medio para alcanzar una meta, fuerzas políticas de distinto perfil, comparten la exigencia de trascender éste ámbito para emprender cambios institucionales que, hasta ahora, han sido dejados de lado y que requieren ser atendidos para garantizar la gobernabilidad democrática. Y es que la democracia no es reductible a un mecanismo en el que un sistema pluripartidista -mediante elecciones competidas- hace posible la construcción de la mayoría capaz de gobernar; no se trata sólo de un procedimiento en el que se espera, pasivamente, que los representantes actúen según el interés de los representados.

Si bien como resultado de la Reforma Política de 1976 se incorporaron nuevos partidos a la arena legislativa, no es sino hasta 1988 cuando comenzó a desdibujarse el control disciplinado y mayoritario que se mantuvo vigente durante décadas sobre el Poder Legislativo, a través de la relación PRI-gobierno.

Así, como resultado de las elecciones de 1988, el PRI conservó la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso: con 60 de 64 escaños en el Senado (93.8%), y 260 de 500 (52%) en la Cámara de Diputados. No obstante, por primera vez desde 1929, no contaría con los votos suficientes (dos tercios del Congreso) para garantizar, mediante la disciplina priísta, reformas a la Constitución.

Este proceso de pérdida del control sobre el proceso legislativo se agudizó en 1997. En

estas elecciones, el PRI perdió en la Cámara de Diputados la mayoría absoluta requerida para decidir legislaciones secundarias, ya que contó solamente con 47.8% de los escaños. Pero además, y por primera vez, al obtener 59.3% de los escaños en el Senado, perdió también la mayoría calificada (de dos terceras partes) necesaria para establecer reformas constitucionales y conseguir entre otros, la ratificación del nombramiento del Procurador General de la República, así como de las propuestas presidenciales de ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Las elecciones de julio de 2000 marcaron una nueva etapa en este proceso, fortaleciendo la tendencia antes señalada. Por primera vez el PRI perdió la Presidencia de la República y únicamente consiguió 41.8% de los escaños en la Cámara de Diputados y 46.87% en la de Senadores. Por su parte, Acción Nacional partido triunfante en la elección presidencial, incrementó su presencia en ambas cámaras, pero consiguió solamente 41.4% de los escaños de diputados, con dos diputados menos que el PRI, y 35.93% de los del Senado.

De los años en que prevaleció la relación de subordinación del Legislativo al Ejecutivo, mediante la hegemonía del PRI-Gobierno con oposición leal, se ha caminado lentamente hacia la autonomía del Congreso de la Unión.

No obstante, la construcción de una nueva relación entre iguales ha sido compleja. Por una parte, en esta nueva relación ha predominado la confrontación por encima del diálogo, además por primera vez dejaría de funcionar el circuito de incondicionalidad entre el Poder Ejecutivo y su partido. Así, el clima de confrontación no se ha propiciado únicamente desde la oposición; también han sido frecuentes los desencuentros entre el Presidente y el grupo parlamentario del partido que cobijó su candidatura.

Este desencuentro ha sido caracterizado por el presidente Fox como el principal obstáculo a

su ejercicio; el “freno al cambio”³³ es la razón que esgrime para justificar su reconocimiento a la incapacidad de cumplir con la expectativa de quienes le otorgaron mediante su voto el triunfo en julio de 2000.

Paradójicamente, desde la perspectiva del PAN, que lo llevó al poder, lejos de significar un obstáculo, es símbolo de la eficacia con que se construye división de poderes y en este sentido, de los “costos” que conlleva dicha autonomía. Y mientras la distancia entre los puntos de vista del Jefe del Ejecutivo y del PAN lentamente ha ido disminuyendo durante estos tres años de gobierno, la preocupación central sigue fijando la atención en encontrar el camino para construir pactos entre los partidos, dejando de lado el hecho de que es a la sociedad a quien están obligados a representar, y que ésta debe estar en posibilidad de intervenir en la transformación de los puntos de vista de sus representantes. Así, mientras que evitar el juicio negativo de los electores se ha convertido en tarea prioritaria del gobierno, no se ha ofrecido, en contraparte, renovar los términos de la representación. ¿Estaremos acaso frente al intento de construir la nueva “aplanadora foxista”?

Por otra parte, el sistema electoral de mayoría relativa y representación proporcional mediante el cual se integran ambas Cámaras, parece no haber logrado su propósito original de dar voz a las minorías. Y es que los partidos pequeños solo consiguen acceso cuando logran el cobijo de alguno de los partidos más o menos importantes, mediante intercambios donde lo que más interesa es la suma de votos que logran juntos recoger, para así permitir que los partidos “grandes” consigan también puestos por ambos caminos. Las fórmulas que hasta ahora se han empleado para que esas voces minoritarias puedan acceder al Congreso, vuelven a poner el acento más en promover lealtades y compromisos entre los partidos, que con los ciudadanos electores.

La alternancia en la Presidencia de la República, se ha acompañado también de la

renovación del mosaico de representación a nivel de la Federación, donde no sólo se repite el realineamiento electoral en los Estados y municipios, sino que además ha tenido lugar el cuestionamiento al centralismo que subordinó a éstos facilitado por la “aplanadora priísta”. Cabe destacar en este sentido la formación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) en cuyas primeras acciones participaron solamente los gobernadores de oposición, pero a la que finalmente accedieron a incorporarse los gobernadores panistas.

Pero, mientras que los procesos electorales pueden calificarse de inicialmente democráticos, el problema de la toma de decisiones, su delimitación y control, no alcanza todavía la misma aceptación.

La construcción de la representación democrática, requiere no solamente del fortalecimiento del sistema de partidos, sino también de solidificar el pacto federal, la auténtica división de poderes, y de renovar los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos participen efectivamente de los procesos decisivos (Colomer, 2001).

La realización de una “profunda reforma del Estado”, ha sido planteada como necesidad aplazable por diversas fuerzas políticas. De hecho, el tema ya había sido “planteado” a nivel gubernamental durante el sexenio de Carlos Salinas¹ y a nivel discursivo fue también reconocido como un pendiente que debía asumir el primer gobierno de la alternancia encabezado por Vicente Fox. No obstante, producir los contenidos y consensos que garanticen esa “reforma” sigue siendo un reto pospuesto para un “mejor” momento.

Si la gobernabilidad democrática es la expresión de la capacidad de procesar intereses para aplicar institucionalmente decisiones políticas, sin violentar el marco del derecho, en un contexto de legitimidad democrática, la presencia de conflictos y movimientos sociales como los que han acompañado al gobierno de Vicente Fox (el movimiento indígena, el

conflicto social por la construcción del aeropuerto en Atenco, o el movimiento “El campo no aguanta más”) y las fórmulas parciales mediante las cuales se ha gestionado su solución, pudieran poner en entredicho la eficacia que las políticas públicas correspondientes llegaran a alcanzar, al seguir omitiendo la participación de sus principales destinatarios en su diseño.

El adecuado funcionamiento de la democracia y la garantía de su estabilidad suelen estar vinculados a tres procesos: representatividad, desde las formas para generar la representación hasta el nivel institucional de la toma de decisiones, donde lo que entra en juego es la posibilidad de conformar políticas públicas que respondan a las preferencias de los ciudadanos; responsabilidad (*accountability*) referida a la transparencia del quehacer del gobierno y las reglas de juego del estado de derecho; y capacidad referida a la gestión del Estado para actuar en beneficio del interés general (Przeworski, 1999).

4. Apuntes sobre la representación de las minorías

¿Cómo se incorporan los derechos de las minorías en el proceso de representación democrático?

Es una premisa de la democracia el construir decisiones como resultado acuerdos de mayoría y/o generar consensos. En ese proceso, fomentando el pluralismo y la tolerancia debe igualmente incorporar los derechos de las minorías. Se trata en este sentido de reconocer los derechos de las minorías en tanto colectividades que mantienen su propia identidad: religiosas, lingüísticas, étnicas, de género, etc.

En México, con la introducción del sistema electoral mixto –que combinó el principio de

mayoría simple con el de la representación proporcional-, la “Reforma Política” de 1976 pretendió evitar que ninguna fuerza política representativa del país quedara excluida del proceso parlamentario, no obstante ello no evitó que las minorías no quedaran marginadas. No se trata aquí de revisar las características del sistema de partidos que en nuestro país se ha construido. Únicamente se apunta en ese sentido, que una de las consecuencias del proceso de construcción de este sistema de partidos, ha sido la formación de movimientos sociales, como expresiones ciudadanas que al quedar marginados de tal mediación, actúan fuera de los marcos institucionales para conducir sus intereses.

Frente a la preocupación por encontrar un sistema representativo que refleje la diversidad social e integre a las minorías, especialmente cuando las desventajas históricas han dado lugar a su marginación, en algunos países se ha planteado como paliativo la incorporación de derechos especiales de representación.

Will Kymlicka (1996) señala en este sentido: “La representación insuficiente de los grupos históricamente desfavorecidos es ya un fenómeno general...una manera de reformar el proceso es hacer que los partidos políticos sean más inclusivos...otra forma de abordar el problema consiste en adoptar alguna forma de representación proporcional, algo que históricamente ha ido asociado con la elaboración de candidaturas más abiertas e inclusivas...sin embargo la idea de que deberían de reservarse determinado número de escaños en el legislativo a los grupos desfavorecidos o marginados despierta cada vez mayor interés...” (pp. 53-54)⁵

Sin embargo, uno de los problemas que subyacen a la operatividad de estos mecanismos que propone Kymlicka para subsanar estas deficiencias, es el de la compleja relación entre derechos individuales y derechos colectivos. Esta importante discusión se plantea como uno de los ejes principales que conforman la demanda del movimiento indígena y subyace

en el debate sobre las fórmulas institucionales que se han ensayado para su solución⁶. La dimensión de ésta problemática, no obstante, escapa a los alcances que se propone este trabajo, por lo que en las siguientes páginas únicamente será ilustrada a través de la manera en que toma cuerpo desde los propios actores del proceso.

Como parte de ese “fenómeno general” de exclusión de grupos históricamente desfavorecidos al que se refiere Kymlicka, en los cargos de representación, la población indígena de nuestro país, no solo participa de manera insuficiente, sino prácticamente inexistente.

Los datos del Censo Nacional de Población cuentan en cerca de diez millones a esta población, distribuida en 59 etnias. Quienes llegan a participar de estos cargos de representación deben hacerlo a nombre de un partido político y no de su pueblo o de la etnia de la que forman parte. Uno de los factores que mantiene esta situación es la actual distribución electoral que no refleja los centros donde dicha población se concentra, pero incluso cuando si hay esta coincidencia, como ocurre en diversos municipios de alta concentración indígena, la autoridad no suele recaer en representantes de dicho sector poblacional.

Hernández Navarro (1998a) afirma en ese sentido: “A pesar de que en muchas regiones indígenas existen formas tradicionales de elegir a las autoridades municipales basadas en los sistemas de cargos, el plebiscito o la asamblea, la legislación vigente (con excepción de Oaxaca) obliga a considerar sólo a quienes fueron registrados por un partido político...de la misma manera, no obstante que en los municipios indios existen prácticas de gobierno distintas a las tradicionales en cuestiones tales como la duración de los cargos, la composición del cabildo, la administración de la obra pública o la remoción de las autoridades, las leyes vigentes no las reconocen. Así mismo, en pocos lugares existe el derecho de las agencias municipales a nombrar directamente a sus representantes, y las

comunidades no tienen personalidad jurídica más allá del nivel agrario para administrar y gestionar sus recursos dentro de un territorio delimitado. Lo mismo sucede con aquellas instituciones gubernamentales vinculadas con las problemáticas de la población indígena. Las políticas que trazan, los programas que instrumentan, la definición de los beneficiarios y la evaluación se realizan sin la participación de los indígenas” (pp. 23-24)

Hasta las elecciones federales de 1997, el PRI mantuvo su votación hegemónica en las regiones indígenas. Desde el 2000 se observa una tendencia a la baja que sin embargo no ha cambiado esta situación. Los votos que ha perdido el PRI han pasado al PAN –que entre 1991 y 2000 creció en esas regiones de 4.9% a 14.9% de votos (con mayor fuerza en Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Chihuahua, Yucatán y Veracruz) ; el PRD en el mismo periodo ha mantenido su nivel en cerca del 24.5% de votos (fundamentalmente en Morelos, Michoacán, Sonora y Tabasco).

Entre los miembros del Poder Legislativo (LVIII Legislatura electa en el año 2000), ningún indígena ocupa puestos en el Senado, mientras que en la Cámara de Diputados participan por el PRI: Feliciano Moo Can (maya) secretario de la Comisión de Asuntos Indígenas de esta Cámara, Vitalico Cándido Cohero Martínez (zapoteco), Nicolás Lorenzo Álvarez (tzotzil) y Santiago López Hernández (tzeltal), por el PRD: Héctor Sánchez López (también zapoteco) presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, Bonifacio Castillo Cruz (totonaca) secretario de la Comisión de Asuntos Indígenas, y Auldárico Hernández Jerónimo (chontal) y por el PVEM, Nicasia García Domínguez (Nhanhú) miembro de la Cocopa.

La Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados está formada por 30 diputados: 13 del Partido Revolucionario Institucional (PRI); 12 del Partido Acción Nacional (PAN); 3 del Partido de la Revolución Democrática (PRD); 1 del Partido Verde

Ecologista de México (PVEM) y 1 diputado del Partido del Trabajo (PT). Por su parte, la Comisión correspondiente en el Senado, está integrada por 9 miembros, de los cuales corresponden 4 al PRI, 3 al PAN y 2 al PRD.

De acuerdo al reciente estudio “Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002” (INI, CONAPO, PNUD, 2002), 10.2 millones de indígenas se concentran en 871 municipios. En 481 de esos municipios, pertenece a alguna etnia más del 70% de su población; en 174 municipios es entre 69 y 40% indígena; en 190 la población indígena es menor al 40% de la población.

En Chiapas, la mitad de la población pertenece a una etnia y cuenta con autoridades en diversos niveles; en Oaxaca, 90% de sus 517 municipios eligen autoridades por “usos y costumbres”.

Ante este panorama de exclusión de la minoría indígena, es posible afirmar que la construcción de la gobernabilidad democrática en México, tiene como uno de sus principales retos la institucionalización⁷ del respeto y reconocimiento a la identidad cultural y derechos de este conjunto de la población.

Hernández Navarro sintetiza: “La lucha por la ciudadanía plena implica la convicción de ser iguales a los demás y tener los mismos derechos y obligaciones. Es pues de manera simultánea, una lucha por la dignidad y contra el racismo. Se trata de un proceso de construcción de iguales, de rechazo a la exclusión, en el que la exigencia de demandas concretas rebasa el tradicional tono clientelar, para ubicarse en el plano de la reivindicación de derechos. Involucra, asimismo, la lucha por los derechos colectivos como vía para hacer una realidad los derechos individuales” (Hernández Navarro 1998, p.16).

La lucha indígena por sus derechos ciudadanos plenos, la igualdad social y el reconocimiento político diferenciado, como sujeto colectivo, cobra fuerza con la acción desplegada en torno al levantamiento zapatista del 1ero. de enero de 1994. Una enorme gama documental y de análisis, con opiniones y reflexiones divergentes, da testimonio de la intensidad del debate generado en torno a estas demandas y del lugar central que ocupan en la esfera pública.

El siguiente capítulo se propone revisar las condiciones bajo las cuales se desarrolla este proceso en el que el movimiento indígena ha logrado mantener la interlocución con el poder político, a pesar del estancamiento del diálogo negociador entre las partes y que, durante los últimos ocho años, se ha buscado privilegiar como medio para la solución pacífica del conflicto.

¹ La compilación de Muro y Canto, (1991) es un ejemplo de ésta discusión, que en otras partes del mundo también tuvo lugar, como ejemplifica la publicación de C. Ofie, (1998), o la de Joe Foweraker y Todd Landman (2000), entre otras.

² Temas como el financiamiento y vigilancia de los recursos de los partidos políticos, registro de nuevos partidos, formación de coaliciones, reelección y sistema de integración de la Cámara de Diputados y de Senadores, (uninominal y plurinominal) etc., son temas que ocupan todavía un importante lugar en el debate.

³ El "freno al cambio" se emplea incluso como eslogan en la campaña negativa que se emplea dentro de la estrategia electoral de los comicios para renovar la Cámara de Diputados en julio de 2003.

⁴ Cf. Aguilar Camín (1989)

⁵ En esta dirección cabe señalar la incorporación reciente en la legislación electoral mexicana de un sistema de cuotas que busca asegurar la participación más equitativa de las mujeres en las candidaturas que presentan los partidos en los comicios para integrar la Cámara de Diputados.

Sobre esta temática, cfr. Hernández Navarro 1998 a y 1998 b; para un balance con otro punto de vista véase Sivert (2001)

⁶ Mainwaring define la institucionalización como un proceso por el cual una práctica se convierte en universalmente aceptada. "Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa que ésta práctica u organización existirá en un futuro de largo alcance. En política, institucionalización significa que los actores políticos tienen expectativas claras y estables sobre la conducta de otros actores" (Mainwaring 1999: 25-26)

II CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

Como se mencionó más atrás, entre los recursos mediante los cuales los movimientos sociales consiguen mantener vigente su capacidad de impactar en el poder político, los que resultan de la modificación de la “estructura de oportunidades políticas”, juegan un papel central.

Sidney Tarrow (1997), retomando el planteamiento original de Charles Tilly¹, sintetiza: “Al hablar de estructura de oportunidades políticas me refiero a dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes- del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar a sus expectativas de éxito o de fracaso (...) Los cambios más destacados en la estructura de las oportunidades políticas son cuatro: la apertura de acceso a la participación, los cambios en los alineamientos de los gobiernos, la disponibilidad de aliados influyentes y las divisiones entre las élites y en el seno de las mismas” (pp.156).

Los cambios en la estructura de oportunidades incentiva el desarrollo de movimientos. De igual manera, el desarrollo de movimientos genera cambios en dicha estructura de oportunidades. Ello no significa de antemano el éxito del movimiento. Es claro que el

despliegue de la acción colectiva contenciosa está condicionada por la fuerza o debilidad del estado, las formas de represión que emplea y la naturaleza del sistema de partidos, aspectos que se expresan en las estrategias que eligen los movimientos para su acción.

La primera parte de este capítulo expone, dadas las nuevas condiciones de la estructura de oportunidades políticas, las condiciones en que se desarrolla el movimiento indígena tendiente a elevar a rango constitucional los derechos de los pueblos indios. En segundo lugar, aborda algunos aspectos del proceso electoral del 2 de julio de 2000, que ilustran nuevamente la debilidad del proceso deliberativo frente al peso mediático que prevaleció en la campaña foxista, rasgo que además sería una característica de su “personal estilo” de gobierno.

1. Sobre el movimiento indígena

El EZLN² se asume como promotor de un movimiento amplio que aspira no solamente a la solución de demandas específicas sino a la democratización del sistema político. Diversos comunicados reiteran la exigencia de participar en el “Diálogo Nacional para la Reforma del Estado” (EZLN 1998), con la finalidad de discutir y resolver los temas de carácter nacional:

(...)“No se trata de la conquista del Poder o de la implantación (por vías pacíficas o violentas) de un nuevo sistema social, sino de algo anterior a una y a otra. Se trata de lograr construir la antesala del mundo nuevo, un espacio donde, con igualdad de derechos y obligaciones, las distintas fuerzas políticas se “disputen” el apoyo de la mayoría de la sociedad”(EZLN, 1998, T.II , pp.383-384).

(...) “Nosotros queremos participar directamente en las decisiones que nos atañen, controlar a nuestros gobernantes, sin importar su filiación política, y obligarlos a “mandar obedeciendo”. Nosotros no luchamos por tomar el poder; luchamos por democracia, libertad y justicia” (EZLN, 1998, T.III, pp.370-371).

“Nosotros pensamos que el cambio revolucionario en México no será producto de la acción en un sólo sentido. Es decir, no será, en sentido estricto, una revolución armada o una revolución pacífica. Será, primordialmente, una revolución que resulte de la lucha en variados frentes sociales, con muchos métodos, bajo diferentes formas sociales, con grados diversos de compromiso y participación. Y su resultado será, no el de un partido, organización o alianza de organizaciones triunfante con su propuesta social específica, sino una suerte de espacio democrático de resolución de la confrontación entre diversas propuestas políticas” (EZLN, T.I, pp 97-98)

“La democracia participativa, según la delegación gubernamental, es sólo un complemento de las instituciones representativas, mientras que para el EZLN debe ser uno de los principios que organice la vida nacional y funde una nueva relación entre gobernantes y gobernados. Les parece que se puede hablar de referéndum, plebiscito y de iniciativa popular, dejando de lado nuestra propuesta de garantizar a los ciudadanos la posibilidad de convocarlos. Ignoran, también, nuestra propuesta de legislar sobre la revocación del mandato” (EZLN, T.III, p. 358)

Bajo esa lógica, desde el levantamiento del 1º. de enero de 1994, el zapatismo ha contribuido de manera significativa a reorientar el debate sobre los derechos indígenas y su reconocimiento constitucional. La fuerza del movimiento radica en su capacidad de colocar el debate sobre la representación política de las minorías, en el centro de la agenda del

proceso de construcción de la democracia en México. Desde ahí ha contribuido a la apertura del espacio público, fortaleciendo el papel de la opinión pública como expresión de las voces diversas de los ciudadanos, representando el pluralismo de la sociedad, y enriqueciendo de esta manera el proceso de comunicación política -entendido como proceso en el que tiene lugar intercambios y confrontaciones discursivas de intereses heterogéneos, a través del cual se generan los consensos que hacen posible la toma de decisiones democráticas.

El trabajo elaborado por Luis Hernández Navarro “Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes” (Hernández Navarro 1998a) expone de manera pormenorizada los antecedentes y momentos significativos de la construcción del movimiento indígena en nuestro país. Al respecto, señala: “El zapatismo no ‘inventó’ la lucha indígena pero le dio una dimensión nacional, estimuló su crecimiento, unificó a muchas de sus corrientes, ayudó a sistematizar sus experiencias y planteamientos, arrancó al estado el compromiso de hacer reformas constitucionales profundas, modificó los términos de la relación con el resto de la sociedad no india y le facilitó la construcción de una plataforma organizativa relativamente estable” (pp.26). En este sentido, explica el autor, las raíces de este movimiento pueden datarse en 1974 cuando se realizó el Congreso Indígena en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, organizado por el obispo Samuel Ruíz. La nueva dinámica de la lucha indígena acontecía en el marco de procesos que simultáneamente tenían lugar en otros países de América Latina y en Canadá.

Una referencia de gran importancia para el posterior desarrollo de este movimiento fue la ratificación que asumió el gobierno mexicano, en septiembre de 1990, del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya aprobación, señala Hernández Navarro (1998a) “aunque tuvo pocas consecuencias prácticas inmediatas en la relación entre estado y pueblos indios le dio al movimiento, en el mediano plazo, una referencia legal de enorme valor estratégico”

(p.18). Una de esas consecuencias fue la reforma constitucional que en 1991 reconoció los derechos y culturas de los indígenas y el carácter pluricultural de la nación³, modificándose entonces el texto del Artículo 4º :

“La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos en que establezca la ley”. (28 de enero de 1992)

La lucha indígena por hacer efectiva dicho reconocimiento de la pluralidad y la redefinición de las instituciones políticas generó dos grandes corrientes dentro del movimiento “la de los comunales oaxaqueños y la de un amplio movimiento nacional que impulsa la constitución de Regiones Autónomas Pluriétnicas (...) el comunitarismo oaxaqueño tiene como eje la recuperación de la vida comunitaria indígena a través de mecanismos tales como el trabajo comunitario, el servicio municipal (requío, mano vuelta, etc.), la recuperación del lenguaje y la fiesta. Expresión de este movimiento fue el reconocimiento por parte del Congreso de ese estado de los usos y costumbres, el 30 de agosto de 1995, para la elección de las autoridades municipales” (Hernández Navarro 1998a, p.27).

Por otra parte, explica el autor, la segunda corriente “plantea que la autonomía requiere un piso intermedio de gobierno entre el municipio y el gobierno estatal, esto es, una nueva jurisdicción político-administrativa, esto es, las regiones Autónomas Pluriétnicas. Estas permitirán agrupar a los municipios con población india (...) esta corriente discutió su proyecto en el marco de tres sesiones de la Convención Nacional Indígena y en la constitución de la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (Anipa)” (Hernández Navarro 1998a, p.28).

En términos de la consolidación de la estructura y elaboración de la plataforma programática del movimiento indígena, el proceso que dio lugar a la firma de los Acuerdos de San Andrés en 1996 jugó un papel determinante. “ (...) teniendo como punto de articulación el peculiar mecanismo de negociación seguido en San Andrés en el que se facilitó la participación de la sociedad civil, comenzó a desarrollarse un significativo movimiento indígena nacional. Este se convirtió, rápidamente en un nuevo actor político. En él convergieron tanto una fuerza armada y clandestina (el EZLN) como diversas fuerzas pacíficas y civiles. El movimiento indígena tomó de los Acuerdos de San Andrés una parte fundamental de su plataforma de lucha. La irrupción de la movilización indígena como lucha que reivindica derechos y no asistencia o caridad, y que exige que se reconozca tanto su igualdad como de su diferencia, provocó, sin embargo, una profunda incomodidad en amplios sectores sociales.” (Hernández Navarro 1998b, p.212).

Las movilizaciones que acompañaron el proceso de negociación entre gobierno y EZLN, alcanzaron un momento culminante en la realización del Foro Nacional Indígena que se llevó a cabo del 3 al 8 de enero de 1996 en San Cristóbal de Las Casas, ya que permitiría iniciar la construcción de una red nacional de organizaciones como base de la acción colectiva. “En él, participaron 500 delegados provenientes de 178 organizaciones indígenas, integrantes de 32 pueblos indios. Muchas de las experiencias más relevantes de la lucha étnica del país encontraron allí un punto de convergencia y síntesis. De ese espacio surgió la posibilidad de darle a este movimiento nacional una estructura permanente y una plataforma programática completa.” (Hernández Navarro 1998b, p.214).

A lo largo del conflicto el Poder Legislativo ha desempeñado un papel activo, que es importante no sólo al propiciar la definición del marco jurídico para el diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal, sino también por la función que ha cumplido auspiciando la búsqueda de puertas de salida pacíficas.

Un paso significativo con esta orientación, fue la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que el Congreso de la Unión expidió el 11 de marzo de 1995. Con ella se crearon los organismos de interlocución con el movimiento indígena y específicamente con el EZLN: la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) que se instaló el 15 de marzo de 1995 y la Comisión de Seguimiento y Verificación (COSIVER), instalada en noviembre de 1996. La Ley también incorporó a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) que, por su parte, había sido reconocida desde el 24 de diciembre de 1994 como instancia oficial para la mediación del conflicto entre el EZLN y el Gobierno Federal.

En este marco habrían de participar en el esperado diálogo, el EZLN, el Gobierno Federal y también otros actores: el propio Poder Legislativo Federal y a través de éste, representantes de todos los partidos políticos nacionales; los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Chiapas, así como invitados y asesores tanto de la delegación zapatista como del Gobierno Federal (López Monjardín, 1998)

La exigencia de elevar a rango constitucional los derechos indígenas se recogió en los Acuerdos de San Andrés, firmados por el EZLN y el Gobierno Federal, el 16 de febrero de 1996, como resultado de la primera mesa para el diálogo sobre “Derechos y Cultura Indígena” (de cinco que habían sido programadas).

Entre los puntos negociados entre las partes y que fueron recogidos en dichos Acuerdos se encuentran:

- a) El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía.
- b) La ampliación de la participación y representación políticas. El reconocimiento de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos.
- c) La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del Estado. El

reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia.

d) La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios.

e) La promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales.

f) El impulso a la producción y empleo. La protección a los indígenas migrantes.” (Hernández Navarro 1998 a, p.30).

El esfuerzo por traducir estos Acuerdos en reformas constitucionales ha recorrido un largo y complejo camino. Recibiendo el mandato de las partes en conflicto, la Cocopa asumió la responsabilidad de elaborar el documento que cobró cuerpo como “Iniciativa de ley Cocopa” del 26 de noviembre de 1996.

Mientras que el documento recibió la aprobación del EZLN, por su parte, el Gobierno Federal propuso una serie de observaciones que fueron rechazadas por el EZLN, considerándolas de hecho, como una nueva propuesta.

En efecto, dos años después de haberse suspendido el diálogo, el 15 de marzo de 1998, el entonces Presidente Zedillo envió esa versión modificada al Senado de la República como “Iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas”, con el fin de que se debatiera junto con el “Proyecto de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas” elaborado por el Partido Acción Nacional y presentada al Senado el 12 de marzo y la iniciativa que, el Partido Verde Ecológico de México, presentó a la Cámara de Diputados el 26 de marzo del mismo año.

La posición del EZLN se conoció a través de la “V Declaración de la Selva Lacandona” en la que se defiende la “Ley Cocopa”, exhortando al Congreso de la Unión a que la apruebe y se anuncia la realización de una consulta nacional para conocer la opinión sobre esta

iniciativa de reforma constitucional.

“Una reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas no debe ser unilateral, debe incorporar los Acuerdos de San Andrés y reconocer así los aspectos fundamentales de las demandas de los pueblos indios: autonomía, territorialidad, pueblos indios, sistemas normativos. En los Acuerdos se reconoce el derecho a la autonomía indígena y el territorio, conforme al convenio 169 de la OIT, firmado por el Senado de la República. Ninguna legislación que pretenda encoger a los pueblos indios al limitar sus derechos a las comunidades, promoviendo así la fragmentación y la dispersión que hagan posible su aniquilamiento, podrá asegurar la paz y la inclusión en la Nación de los más primeros de los mexicanos. Cualquier reforma que pretenda romper los lazos de solidaridad históricos y culturales que hay entre los indígenas, está condenada al fracaso y es, simplemente, una injusticia y una negación histórica.

Aunque no incorpora todos los Acuerdos de San Andrés (una prueba más de que no fuimos intransigentes, aceptamos la labor de la coadyuvancia y la respetamos), la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación es una propuesta de ley que nace del proceso de negociación y, por tanto, está en el espíritu de darle continuidad y razón de ser al diálogo, es una base firme que puede abrir la solución pacífica del conflicto, se convierte en una importante ayuda para anular la guerra y preceder a la paz. La llamada “ley Cocopa” se elabora sobre la base de lo que produjeron los pueblos indios desde abajo, reconoce un problema y sienta las bases para solucionarlo, refleja otra forma de hacer política, la que aspira a hacerse democrática, responde a una demanda nacional de paz, une a sectores sociales y permite seguir adelante en la agenda de los grandes problemas nacionales. Por eso hoy ratificamos que apoyamos la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación y demandamos que se eleve a rango constitucional. (...) Es esta la hora del Congreso de la Unión. Después de una larga lucha por la democracia, encabezada por los partidos políticos de oposición, hay en las cámaras de Diputados y Senadores una nueva

correlación de fuerzas que dificulta las arbitrariedades propias del presidencialismo y apunta, con esperanza, a una verdadera separación e independencia de los poderes de la Unión. La nueva composición política de las cámaras baja y alta plantea el reto de dignificar el trabajo legislativo, la expectativa de convertirlo en un espacio al servicio de la Nación y no del presidente en torno, y la esperanza de hacer realidad el “Honorable” que antecede al nombre colectivo con que se conoce a senadores y diputados federales. Llamamos a los diputados y senadores de la República de todos los partidos políticos con registro y a los congresistas independientes, a que legislen en beneficio de todos los mexicanos. A que manden obedeciendo. A que cumplan con su deber apoyando la paz y no la guerra. A que, haciendo efectiva la división de Poderes, obliguen al Ejecutivo federal a detener la guerra de exterminio que lleva adelante en las poblaciones indígenas de México. A que, con pleno respeto a las prerrogativas que la Constitución Política les confiere, escuchen la voz del pueblo mexicano y sea ella la que los mande en el momento de legislar. A que apoyen con firmeza y plenitud a la Comisión de Concordia y Pacificación, para que esta comisión legislativa pueda desempeñar eficaz y eficientemente sus labores de coadyuvancia en el proceso de paz. A que respondan al llamado histórico que exige pleno reconocimiento a los derechos de los pueblos indios. A que contribuyan a crear una imagen internacional digna de nuestro país. A que pasen a la historia nacional como un Congreso que dejó de obedecer y servir a uno, y cumplió con su obligación de obedecer y servir a todos.”. (EZLN, V Declaración de la Selva Lacandona, julio de 1998).

Pero estas iniciativas enviadas durante 1998 al Congreso de la Unión no lograron prosperar. En primer lugar porque las elecciones intermedias de 1997, que se llevaron a cabo enmarcados bajo una nueva legislación electoral a la que se denominó “reforma definitiva”, habían dado como resultado la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en la Cámara de Diputados (consiguiendo 239 de 500 diputados), obligando a formar amplios acuerdos con los cuatro partidos opositores para gobernar (entre los cuales, PRD asumiría la defensa de

la iniciativa de ley de la Cocopa). En segundo término, al ser presentadas unilateralmente y dejando de lado los argumentos centrales que habían sido acordados, estaban destinadas a carecer de fuerza legitimadora para resolver el conflicto.

2. Las elecciones del “cambio”

Las elecciones del 2 de julio de 2000, sintetizan el “voto por el cambio” y ello, a pesar de que al recoger el hartazgo de la sociedad, nunca se hizo explícito el sentido que tomaría este cambio. El proceso electoral no contribuyó a fortalecer la deliberación democrática.

En efecto, el proceso electoral ha sido caracterizado por ganadores y perdedores como símbolo de la gran transformación que ha experimentado la sociedad mexicana ya que su resultado fue un hecho ciertamente inédito: la transmisión del poder mediante elecciones libres y confiables, y-el consecuente rompimiento de la relación PRI-Gobierno. A pesar de ello, el cambio de un gobierno priísta a uno foxista no podría considerarse como condición suficiente para la consolidación de la transición a la democracia.

De principio a fin, el proceso electoral se jugó en los medios masivos de comunicación, pero no por ello se puede concluir que de su eficacia dependió el resultado final. Los candidatos, de acuerdo a sus recursos, emplearon en sus campañas las técnicas del marketing político o de la publicidad comercial aplicada a la obtención de votos, sin que por ello desatendieran métodos tradicionales: giras por todo el país con mítines masivos, pinta de bardas, movilizaciones, etc.

Para esta elección se realizaron dos debates televisados entre candidatos a la Presidencia: el primero entre los cinco aspirantes, mientras que para el segundo, atendiendo a los

barómetros de los sondeos de opinión, solo se extendió la convocatoria a los tres punteros. Ambos debates se llevaron a cabo bajo formatos rígidos, lo que dio lugar -sobre todo en el segundo- a que cobrara mayor relevancia la discusión que los antecedió.

Se libró la correspondiente guerra de encuestas; esta vez, los criterios metodológicos empleados fueron vigilados por el IFE. Los segmentos informativos de la radio y la televisión fueron también monitoreados por este Instituto, con el propósito de calificar cualitativa y cuantitativamente la difusión de las campañas. Además, estos medios estuvieron invadidos por spots publicitarios de cada candidato, dedicados tanto a los autoelogios y cultivo de su imagen, como a la publicidad negativa o descalificación de los contrincantes, estando ausente en éstos, la presentación de propuestas de gobierno y por tanto el debate de sus proyectos.

Al final de la jornada electoral, el uso de técnicas para entregar resultados previos al conteo definitivo de votos, sirvió para garantizar la estabilidad, pero también para que los distintos actores del proceso las emplearan en beneficio de sus propios intereses. Así, las encuestas de salida permitieron a Televisa la primicia informativa, anunciando la ventaja del porcentaje de votos captados por Vicente Fox, que poco después sería confirmada en conferencia de prensa por José Woldenberg, presidente del Consejo Electoral del IFE y seguida por el presidente Ernesto Zedillo, quien se anticipaba a reconocer la derrota de Francisco Labastida: “justo ahora el propio IFE nos ha comunicado a todos los mexicanos que cuenta ya con información, ciertamente preliminar pero suficiente y confiable, para saber que el próximo presidente de la República será el licenciado Vicente Fox Quesada”¹⁴

Recurrir a la aplicación de técnicas de la publicidad comercial para la obtención de votos, es una práctica que llegó para quedarse desde que se implantó por primera vez en Estados Unidos en 1952, con el propósito de erigir la imagen de Eisenhower, entonces candidato

del Partido Republicano. Pero no se ha demostrado que estas técnicas sean decisivas para explicar los resultados de las elecciones. Y es que lo que está en juego no son las estrategias empleadas, sino la política, a pesar de que tienda a ser marginada en los discursos de los candidatos y en sus campañas, ocupe un papel más importante el posicionamiento en el mercado electoral, dejando de lado el debate político.

La creciente atención que se generó en torno al papel de las técnicas del marketing político y su influencia, tiene que ver, además, con una tendencia que desde los años ochenta ha permeado los procesos electorales de los países democráticos, privilegiando los medios de comunicación electrónicos, especialmente sus espacios informativos, como vía eficaz para llevar en corto tiempo el mensaje de la campaña hacia amplias audiencias. Así, la naturaleza del encuentro entre los candidatos y sus electores está cada vez más definida por estos medios.

En México, el uso de los medios electrónicos y de la publicidad para las campañas no es una novedad. Sin embargo de ser una actividad cuasi monopolística del PRI, hoy suenan otras voces, aunque ciertamente, de aquellos que cuentan con los recursos necesarios para comprar los espacios correspondientes o de quienes eventualmente son llamados a participar en fragmentadas entrevistas y programas “de opinión” que terminan por contribuir a mejorar la imagen de las propias empresas que les dan cabida.

Ya el proceso electoral de 1988 había puesto de manifiesto una marcada inequidad prevaleciente en la difusión de las campañas: para la del PRI se destinó 83.1 por ciento del tiempo, mientras que el PAN estuvo presente en 3.1 por ciento y el entonces Frente Democrático Nacional únicamente 1.6. Pero a pesar de que los medios electrónicos privilegiaron la campaña priísta, los electores no siguieron esa pauta. Los resultados oficiales de la votación, que siguen siendo cuestionados, otorgaron el triunfo a Carlos Salinas de

Gortari con un margen de votos muy cercano al conseguido por Cuauhtémoc Cárdenas.

Todavía en 1994 la crítica al inequitativo acceso de los partidos a los medios, dio lugar a modificaciones sustantivas, pero aún insuficientes, tanto en la legislación como en las prácticas, hacia las cuales la autoridad electoral ha jugado un importante papel. Durante ese proceso electoral proliferaron las encuestas de opinión e intención de voto y se organizó el primer debate entre candidatos presidenciales del PRI, PAN y PRD, que excluía a los partidos de menor dimensión, transmitido por televisión con una amplia cobertura.

En las últimas elecciones presidenciales, las del 2000, el candidato ganador Vicente Fox, llevó la delantera en cuanto al empleo del marketing político. De 391 millones de pesos, gasto total de campaña⁵, 80% se ocupó en pago a medios de comunicación, destinándose a cubrir desde compra de tiempo en televisión y radio, nacional y local, encuestas, inserciones en periódicos, revistas, hasta anuncios espectaculares, pinta de bardas, entre otros.

Tras la experiencia electoral reciente, sin duda, la discusión en nuestro país mantendrá el acento en la crítica a la inequidad que aún prevalece en la difusión de las campañas que los medios efectúan, así como hacia la objetividad y veracidad con que lo hacen. Igualmente cobrará relevancia el debate en torno a la regulación del gasto que realizan los partidos para estar presentes en estos medios, y en general, del financiamiento público que reciben los partidos y que en este proceso electoral terminó en manos del sector privado, vía la compra de tiempo en sus medios.

Pero el empleo de técnicas publicitarias y la creciente presencia de las campañas electorales en los medios, no determina la voluntad de los votantes, si bien, de otra parte, arroja como resultado la tendencia a ocupar el lugar que debiera tener el proceso del diálogo democrático. Los estudios en torno a los efectos que consiguen estas técnicas, han concluido que este

El margen de eficacia es difícil de determinar, sobre todo porque las audiencias, o en este caso el ciudadano-elector, es ante todo un sujeto activo. Pero, sin duda, a lo que sí han dado lugar, es al debilitamiento de las formas tradicionales del quehacer partidista y a la vez a abrir un enorme nicho de mercado para las empresas que reciben grandes sumas por prestar sus servicios, provenientes de fondos públicos.

A pesar de que en los últimos treinta años la naturaleza de los partidos políticos ha tendido a transformarse, la democracia es inimaginable sin ellos. La contienda electoral y la formación y control del gobierno, tienen inevitablemente que ocurrir por su mediación.

El contacto personal directo y las redes de militantes y simpatizantes han dejado su lugar a formas de comunicación modernas con los electores, directas pero impersonales. No son los proyectos políticos, organizados a través de los partidos, lo que es puesto en juego –de hecho ni siquiera se aprovecha el tiempo de las campañas para hacerlos del conocimiento de la opinión pública–, sino las personalidades que se sirven de estas estructuras para competir electoralmente.

La discusión política y el debate de ideas, han sido sustituidos por el cultivo de la imagen del candidato -subrayando sus cualidades, rasgos de personalidad, firmeza, liderazgo, carisma- y la descalificación de los adversarios. Con frecuencia la lucha política gira más en torno a las políticas que en torno a los valores, en torno a la competencia de los líderes más que en la creencia en su liderazgo.

Estos cambios permiten explicar por qué ha perdido vigencia el llamado “voto duro”. La afinidad de los ciudadanos hacia los partidos ya no está garantizada. En Gran Bretaña, por ejemplo, esta lealtad en el voto cayó de 44% a 16%, entre 1964 y 1997. En Estados Unidos en 1960, 2 de cada 5 electores se concebían como Demócratas o como Republicanos, pero

en 1996 menos de uno de cada tres garantizaban otorgar su voto a uno de estos partidos. También los afiliados han disminuido, especialmente en lo que toca a los jóvenes. En Gran Bretaña, el Partido Laborista tenía en 1964 30 mil miembros, mientras que el Partido Conservador cerca de 2 millones, en 1997 sólo contaban con 420 mil y 400 mil miembros respectivamente (*The Economist*, 1999, p.51).

Este proceso que algunos califican de erosión de lealtades, acentuadamente después del colapso del comunismo soviético, se ha acompañado por el desdibujamiento de las diferencias ideológicas sobre las cuales, durante largo tiempo, habían fincado sus estrategias. No obstante, éstas no han dejado de existir y de manifestarse a través de ellos o desde fuera (por ejemplo, las protestas ante la globalización en Seattle durante 1999).

Los partidos de masas tienden a ser desplazados de la escena por estructuras electorales profesionales o por los partidos llamados atrapa todo, *catchall party*, cuyo objetivo es ganar las elecciones más que formar amplias movilizaciones sociales. Así, las militancias partidistas activas tienden a ser menos numerosas y a involucrar cada vez menos jóvenes. Pero a pesar de ello, continúan funcionando como grandes maquinarias electorales que disfrutan de financiamientos públicos sustanciosos o que, en su defecto, cuando las legislaciones particulares no otorgan esas prerrogativas, son receptores de enormes donativos privados.

De hecho la campaña del ganador Vicente Fox pone de manifiesto esta tendencia. Se hizo por encima del Partido Acción Nacional y no desde él. Tres años antes de la elección, el 6 de julio de 1997, durante su gestión como gobernador de Guanajuato, anunció su intención de competir por la presidencia de la República y tiempo después construyó la estructura que lo acompañaría en esa tarea: la asociación civil Amigos de Fox, que tuvo que ser asumida por el PAN cuando éste decidió, finalmente, postularlo como su candidato.

En este contexto de transformaciones, el electorado también actúa bajo nuevas pautas y las recientes elecciones parecen confirmar que el caso mexicano tampoco es excepción. Lejos de atribuir los éxitos electorales a la eficacia de la estrategia de campaña y la influencia de ésta sobre los votantes, estudios de comunicación política recientes han enfatizado la importancia de la agenda pública para explicar estos procesos. El acento en las contiendas electorales democráticas, está puesto en la incertidumbre que consiste no sólo en ignorar el resultado final, sino como explica Josep M. Colomer (2000), en no saber, de antemano, quien impondrá los temas de los que se quiere hablar y que finalmente atraerán las orientaciones de los electores.

La degradación de la política da lugar a que sea más importante, según explica Colomer, “de qué se habla y no qué es lo que se dice”. Por eso, los temas preponderantes de la agenda pública no están predeterminados por las tensiones de la estructura socioeconómica, ni corresponden a una dimensión ideológica, sino que son inherentes a las campañas electorales y a la gestión gubernamental. Estos temas, en las democracias estables, son planteados en las campañas gozando de mayor o menor credibilidad, según las experiencias de gobierno de las que dan cuenta los partidos que las sustentan. Este giro explica por qué las preferencias electorales de los ciudadanos no son estables y no se mantienen firmes en su orientación hacia las tradicionales alineaciones partidistas, sino que se vuelven hacia los temas destacados durante el proceso electoral.

Desde este punto de vista, el tema prioritario de la agenda en la elección del 2 de julio, ha sido “el cambio” y aunque no se haya explicitado su contenido, agregó voluntades diversas hacia un resultado que es incierto.

Ya desde 1988 la candidatura de Cuahutémoc Cárdenas sumó el ánimo de “cambio” o de supresión del PRI-Gobierno; también entonces el PAN ofrecía como lema de su campaña

“Demos el cambio”.

Nuevamente y retomando la experiencia de 1994 “el cambio” volvió a ser eje de los discursos de los candidatos presidenciales, que, abanderando esta antigua demanda, buscaban ponerse a tono con las transformaciones de la sociedad mexicana. Para Francisco Labastida el cambio sería natural consecuencia de “un nuevo PRI”; Cuauhtémoc Cárdenas reclamó repetidamente el llamado “al cambio” como de su factura; para el ganador, Vicente Fox, se lograría al “sacar al PRI de Los Pinos”, consigna que cobijó los últimos llamados a formar un amplio frente de oposición, a través de la Alianza por el Cambio⁶.

La izquierda mexicana entre 1987 y 1997, señala Enrique Semo, “fue la gran portadora del cambio, y pudo haber capitalizado lo que sembró durante décadas, pero con un discurso nuevo, moderno, atractivo, y una nueva personalidad que capta más los cambios en el país, Fox se le adelanta y cosecha el poder. Pero la disputa no ha terminado... Las viejas estructuras del país están crujiendo y ha llegado el momento de renegociar todas las relaciones...” (Semo, entrevista, 2000).

La volatilidad de las preferencias electorales, que las encuestas calificaron como universo de indecisos, pero que se constituyeron en el fiel de la balanza, no puede explicarse únicamente por las características de los partidos políticos o la carencia de ofertas políticas representativas del abanico abierto de la ciudadanía (que da lugar a que en cada proceso electoral aparezcan nuevas pequeñas agrupaciones que intentan ganarse el registro legal y el financiamiento público correspondiente). En otras experiencias democráticas es frecuente y “normal” tanto la diversidad en la asignación de votos para los diversos niveles institucionales en juego, como la tendencia a que pierda vigencia el llamado “voto duro”, al que parece haber apelado el PRD y que garantizó todavía el PRI-gobierno.

Vicente Fox canalizó el hartazgo social frente al régimen político y llegó a la meta prevista en su campaña: en efecto, sacó al PRI de los Pinos, desarticulando el centro que había permitido la larga vida del PRI, aunque no consiguió arrastrar con su triunfo la conquista de la mayoría panista en el Congreso ni evitó que el PRD mantuviera la jefatura del gobierno del Distrito Federal.⁷

La formación y cambio de las preferencias electorales de los ciudadanos depende ciertamente de los resultados de las experiencias de gobierno, pero también de la selección de los temas prioritarios de la agenda pública. Así, más que los fines ideológicos, lo que parece tener mayor peso en la orientación de votos que recaudan los partidos, es esa selección, que otorga ventaja a uno u otro, en función de la confianza que consiguen transmitir referente a sus capacidades para dar cuenta de ellos.

La experiencia electoral reciente, también expresó una contienda en la que no estuvo en disputa la filiación partidista tradicional izquierda-centro-derecha; el propio Fox apeló en su discurso a la estrategia de gobierno fundada en la “calidad total”, expuso su decálogo frente a la Iglesia y a la vez manifestó su voluntad de respeto a las libertades y a los Acuerdos de San Andrés Larrainzar. Incluso se autoubicó como candidato de centro-izquierda, convocando a tirios y troyanos a su alrededor para “sacar al PRI de los Pinos” sin poner en debate su proyecto o explicitar su programa de gobierno.

Vicente Fox con su declarada filiación de centro-izquierda, podría coincidir con la perspectiva del llamado grupo de “Alternativa Latinoamericana”, que pretende construir una opción al neoliberalismo, sustentada en cuatro vertientes, según explicó Roberto Mangabeira impulsor del grupo: “un Estado actuante enriquecido con un alto índice de ahorro nacional, para disminuir el poder de los mercados financieros,... una política social capacitadora. El reto de la política social no es producir la igualdad, es capacitar a las

personas. una democratización del mercado...desconcentrar radicalmente el acceso a las oportunidades y a los recursos de producción... y profundizar la democracia...necesitamos soluciones que aseguren la movilización institucionalizada de la ciudadanía y un régimen constitucional que facilite la práctica frecuente de las reformas de fondo. Por ejemplo, si mantenemos el régimen presidencial debemos tener plebiscitos o elecciones anticipadas cuando hay un 'impasse' entre el Presidente y el Congreso. Acelerar la transformación de la sociedad por la política..."(Mangabeira, entrevista 2000) .

Si este es el marco del "cambio" anunciado por Vicente Fox, el principal reto para ponerlo en operación lo encontró en el Congreso en el que no cuenta con la mayoría requerida para llevar a cabo esas "reformas de fondo". Pero a la vez, posponiendo la cuarta vertiente –profundizar la democracia- puede servirse de los rasgos autoritarios del presidencialismo mexicano y hacer uso de esas facultades⁸, mientras no lo frenen los desencuentros con las tendencias del panismo que subsisten alejadas de ese centro izquierda.

Partir de que las preferencias electorales de los ciudadanos no son estables, implica que así como se formó la mayoría que le otorgó el triunfo, de la misma manera esa "mayoría electoral podría deshacerse y rehacerse con la misma incertidumbre con que se formó" (Colomer, 2000).

Bastó que el "equipo de transición" rozara con suavidad dos picos de la espinosa agenda del nuevo gobierno -reformas eléctricas y petroquímicas así como el nivel del IVA y la tasa cero a los medicamentos-, para que la "volatilidad" detuviera su vuelo.

El gran pendiente de estos modernos mecanismos que reducen los procesos de comunicación política a técnicas de mercado es que terminan ahí donde nace la función gobierno. Si leemos desde estos resultados la totalidad del proceso hacia atrás, confirmamos

de inmediato la pobreza propositiva de las ofertas de campaña y aún peor, la virtual indigencia ciudadana respecto a la dificultad permanente del gobierno, que diría Deutsch, esa comunicación política contribuye a normalizar. Pero nunca habrá que renunciar a encontrar mejores equilibrios entre oferta de partido y tarea de gobierno, como sabiamente reconoce el consejo de sabios de **La República** (Platón).

Tras el arribo de Vicente Fox a la Presidencia de la República, se abrió una nueva oportunidad para caminar hacia el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas.

Para el nuevo gobierno significaba la oportunidad de cumplir la oferta del “cambio”, eje de su campaña y aprovechar el capital político acumulado en el proceso electoral para atender esa vieja demanda y a la vez avanzar hacia la solución pacífica del conflicto en Chiapas.

Para el movimiento indígena, el cambio en la estructura de oportunidades políticas, en efecto incentivó su desarrollo y dio lugar a un importante cambio en su estrategia de acción, con lo que ganaría fuerza en su interlocución con el poder político.

¹ Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Co., 1978.

² En palabras del subcomandante Marcos: "El zapatismo en 1994 tiene detrás tres grandes componentes principales: un grupo político-militar, un grupo de indígenas politizados muy experimentados y el movimiento indígena de la selva". (Masiosare 10 de marzo de 2001)

³ reconocida en la Constitución del estado de Oaxaca desde 1986.

⁴ Discurso de Ernesto Zedillo divulgado por radio y televisión cerca de las 23 hrs. del 2 de julio de 2000.

⁵ Según informó Pedro Cerisola, asesor de Fox, *Reforma*, 27 de julio de 2000, p. 4A

⁶ Desde finales de 1999 se estableció un debate tendiente a consolidar un candidato único a la presidencia, que resultara de la alianza del conjunto de fuerzas opositoras al régimen.

⁷ Al iniciar el gobierno de V. Fox, el PRI contaba con 20 gobernadores; el PAN 7 (dos de ellos ganados el 2 de julio); el PRD 1 y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, PRD PT 2; PAN-PRD-PRS-PT-PARM 1. Según datos de *Reforma*, del 1 de agosto de 2000, el PRI gobernaba 44.42% del total de población, a través de 1.389 municipios, el PAN 35.8% en 315 municipios y el PRD 17.32% en 268 de éstos; el 2.45% de la población restante estaba gobernada por otros partidos y en su mayoría su gobierno se decide por usos y costumbres.

⁸ Como lo señala Soledad Loaeza en entrevista de María Rivera, *La Jornada*, 13 de julio de 2000, p.10-11

III

HACIA EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS.

En este capítulo se revisa en forma cronológica el proceso de elaboración del nuevo marco legal, bajo el cual se buscó dar salida a la demanda de reconocimiento de los derechos indígenas, encauzada a través de la acción del movimiento indígena. El propósito es reconocer, a través de este seguimiento cronológico, los rasgos que caracterizaron el proceso que trajo el reclamo social en decisión institucional.

I. El nuevo contexto

Suspendido el diálogo desde 1996, el contexto electoral de julio de 2000 ofrecía para el desarrollo del movimiento indígena una “nueva estructura de oportunidades”. Tras un largo periodo de silencio, a unos cuantos días de la realización de las elecciones presidenciales, el EZLN emitió un comunicado, anunciando que no pondrían ningún obstáculo para que las elecciones se llevaran a cabo, pero que tampoco llamarían a votar por candidato alguno.

En un Comunicado explicaron: “Esta hora no es nuestra hora. Lo será algún día, cuando haya paz y respeto a los pueblos indios. Cuando la democracia vaya más allá de un calendario

electoral” (EZLN, 19 de junio de 2000).

Poco después también se realizaron elecciones en el estado de Chiapas, en los que Pablo Salazar, entonces candidato de una alianza de todos los partidos contra el PRI, obtuvo el triunfo como gobernador del estado, consiguiendo la mayoría en 53 de los 111 municipios de la entidad, aunque en la zona de conflicto sólo ganó en 13 de 34 municipios.

“Resolver en 15 minutos” el conflicto de Chiapas, había sido una de las ofertas mediáticas más sonadas durante la campaña de Vicente Fox, y a pesar de que la oferta no fue cumplida, en su “mensaje de año nuevo”, reiteró su interés en ubicar el conflicto de Chiapas en los primeros lugares de su agenda, y ya en funciones de Presidente, Vicente Fox Quesada afirmó: “Sí podemos avanzar con hechos en el camino por la paz definitiva en Chiapas. Sí podemos trabajar en armonía con todas las fuerzas políticas, con diputados y senadores” (VFQ, 1 de enero de 2001).

Tras un largo silencio, el 2 de diciembre de 2002, Marcos respondió a la oferta: “Con los zapatistas usted parte de cero en lo que se refiere a credibilidad y confianza (...) No debe haber duda: nosotros somos sus contrarios. Lo que está en juego es si esta oposición se da por canales civiles y pacíficos; o si debemos continuar alzados en armas y con el rostro cubierto hasta conseguir lo que buscamos, que no es otra cosa, señor Fox, que democracia, libertad y justicia para todos los mexicanos”(Masiosare, 2001). El EZLN exigió como condiciones para reanudar el diálogo, el cumplimiento de “tres señales”: La aprobación por el Congreso de la Unión de la iniciativa de ley Cocopa”; la liberación de todos los zapatistas presos; y el retiro y cierre de siete posiciones ocupadas por el Ejército Federal en el estado de Chiapas hasta el 1º de diciembre del 2000 (EZLN, 2 de diciembre de 2000). Además, anunció realizar la marcha de 23 de sus comandantes y un subcomandante hacia la Ciudad de México¹.

Los objetivos de la marcha se exponen en los siguientes términos: “...el día 25 de febrero de este año una delegación zapatista viajará a la Ciudad de México con el fin de dialogar con el Congreso de la Unión para exponer las bondades de la llamada “Iniciativa de Ley Cocopa”. Esta iniciativa de ley, en lo sustancial, recoge lo pactado por el gobierno federal y el EZLN en la primera mesa del diálogo de San Andrés y contiene la mejor propuesta de reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígenas. (...) Conociendo que, en tanto legisladores federales, ustedes responden ya a los intereses de la Nación mexicana, tenemos el honor de invitarlos para que se sumen o acompañen esta marcha (...) Su presencia no sólo servirá para garantizar que la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas se cumpla, tampoco sólo para que ustedes constaten de primera mano el apoyo popular que en todo México tienen las demandas indígenas. También, y sobre todo, porque quienes forman parte del Poder Legislativo Federal no deben permanecer como espectadores en este importante momento de la historia de nuestro país” (EZLN febrero de 2001).

Por su parte, como uno de sus primeros actos de gobierno, Vicente Fox hizo suya la Iniciativa de “ley Cocopa”, y la envió al Congreso de la Unión el 7 de diciembre de 2000, para someterla a su aprobación. Ello dio inicio a una interesante coyuntura en la que se abrió la posibilidad de generar un auténtico proceso de deliberación democrática. No obstante, los resultados fueron limitados.

Los intentos del Presidente Fox por movilizar a la opinión pública a su favor fueron numerosos. Refiriéndose a la marcha zapatista, poco después señaló: “Mi prioridad, estos días, es que la marcha del EZLN salga bien. Pongo en riesgo mi presidencia, todo mi capital político. Hay que darle una oportunidad a Marcos”, (*La Jornada*, 23 de febrero de 2001). Durante el Foro Económico Mundial celebrado en Cancún, el 27 de febrero reconoció que gracias al EZLN “fue posible crear una nueva conciencia sobre los derechos de los pueblos

indígenas...nunca más deberán ser excluidos ni discriminados” (*La Jornada*, 28 de febrero de 2001). En el mismo sentido se pronunció el 6 de marzo el Comisionado gubernamental para la paz, Luis H. Álvarez, afirmando que la reforma “es un asunto urgente y de la mayor relevancia”. (*Reforma*, 7 de marzo de 2001)

La caravana anunciada se desarrolló, desde el inicio, en un clima de tensiones y oportunidades. Mientras servía como medio para la demostración de fuerza y legitimidad del movimiento indígena, ponía al descubierto las dificultades que el optimismo de Vicente Fox tendría para generar consensos, no sólo con quienes habían obstaculizado la solución del conflicto, sino también con los integrantes del partido que lo llevó a ocupar la Presidencia de la República.

El clima generado era de un franco optimismo, porque se anunciaba la posibilidad de transformar, profundamente, el papel que toca jugar a los ciudadanos en la vida pública. Con el giro de estrategia propuesto por el EZLN se podría caminar hacia la construcción de una nueva forma de representación, acorde con el imperativo de integración de lo diferente, planteando una lógica distinta en el diálogo con el poder.

Por una parte, con su reaparición pública, el Ejército Zapatista recordaba que el eje del cambio que votó el 2 de julio de 2000, no podría agotarse en la alternancia, ni limitarse a ser personificado en el foxismo. Por otra parte, invitaba, en lo inmediato, a la transformación de las prácticas institucionales, poniendo la prueba de fuego al Poder Legislativo en términos de un funcionamiento plural y democrático, inaugurando una nueva relación con el Poder Ejecutivo.

Buscando identificarse con la lucha por los derechos indígenas, Fox privilegió nuevamente como eje de su estrategia el despliegue de una campaña mediática, a través de la cual

intentaría traducir el significado de la movilización zapatista exclusivamente como voluntad de firmar la paz y no como estrategia de presión para conseguir una reforma coherente hacia los acuerdos recogidos en la llamada “ley Cocopa”.

El comunicado del 9 de marzo de 2003 en el que el Presidente Fox “da la bienvenida al EZLN” ilustra esta intención. En este comunicado se afirma: “La llegada del EZLN, es una muestra clara de que los cambios políticos que vivimos nos han permitido alcanzar la libertad y ponen a reto nuestra democracia. La Presidencia de la República saluda a este movimiento y desea que la dignidad, la paz y la reconciliación se conviertan en una realidad para los pueblos indígenas (...) La mayoría de los mexicanos reconoce que el presidente Vicente Fox tiene absoluta voluntad de paz y reconciliación frente al conflicto de Chiapas”. Pero además, el mismo comunicado pretende apoyar la certeza de esta intención, apoyándose en los resultados de los sondeos de opinión que habrían de servir al gobierno foxista como barómetro de su “posicionamiento” frente al mercado electoral. En ese sentido el comunicado afirma: “así lo reflejan los resultados de la más reciente encuesta encargada por la Coordinación de Imagen de la Presidencia de la República. El 75% de los mexicanos reconoce que al Presidente le interesa mucho realizar el diálogo para lograr la paz en Chiapas”. Para reforzar la credibilidad también se sirvió de prestigiosos intelectuales afines a la causa indígena: “Recientemente simpatizantes del EZLN como el escritor José Saramago y Danielle Mitterrand, también han reconocido esta voluntad del presidente Vicente Fox y que ha dado muestras claras de su compromiso con la paz y la reconciliación (...) Damos la bienvenida al EZLN y hacemos votos porque esta caminata se sume a los esfuerzos que hace el Gobierno Federal por alcanzar la paz, la reconciliación, la dignidad y la justicia, siempre a través de la fuerza del diálogo y la razón”.

A esta campaña mediática se sumaron Televisa y Televisión Azteca, dispuestas a dejar momentáneamente de lado sus diferencias, para llevar a cabo de manera conjunta el

concierto “Unidos por la paz”. Pero la clarificación de posiciones fue constante. Marcos señaló: “En estos momentos hay una fuerte pelea y una disputa por esa paloma (de la paz). El gobierno de Fox quiere convertirla en un logotipo publicitario”, (Masiosare, 10 de marzo de 2001). Cabe señalar que la cobertura que los medios masivos hicieron de la marcha zapatista sirvió, no obstante, para una difusión hasta entonces inédita del movimiento indígena, de la cual además, resultarían beneficiados.

A pesar de las constantes adaptaciones de que era objeto el discurso del Presidente Fox, esta estrategia de mercadotecnia política no logró ser exitosa. Y es que, a tono con el reacomodo que significó “sacar al PRI de los Pinos”, privilegiando el papel del Poder Legislativo, evitó el encuentro con el Presidente, rechazándolo como el interlocutor para la solución pacífica del conflicto y demandó “al Fox” limitar sus tareas a cumplir con lo que está en su arena: construir el contexto que acompañe el cambio institucional requerido.

2 ¿Renovación del proceso deliberativo?

Uno de los objetivos explícitos de la caravana zapatista era dirigirse al Congreso de la Unión, para defender e impulsar en el recinto legislativo la Iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la Cocopa. La intención de los delegados zapatistas de ocupar la máxima tribuna del Congreso de la Unión, para exponer y debatir sus puntos de vista con los legisladores, suscitó una nueva confrontación de intereses.

Especialmente delicado fue el papel que jugaron los legisladores panistas, que en su celoso deber de garantizar la separación de poderes, –reavivando deudas pendientes- adoptaron posiciones contrarias al espíritu de conciliación manifestado por el Presidente a través de

los medios. Su negativa al debate con la delegación zapatista se convertiría en una de las expresiones de distanciamiento con el Presidente Fox, que a lo largo del sexenio han puesto en entredicho al Partido Acción Nacional (PAN) como partido en el poder. No sobra recordar que desde los días de campaña electoral, el PAN aceptó ir a la zaga de su candidato; Vicente Fox inició su campaña sin partido y con gran antelación a los tiempos oficiales, y no sin abrir heridas, logró volcar esa maquinaria a su favor.

El Poder Legislativo se encontraba entonces, ante el desafío de hacer valer su autonomía debiendo enfrentar, sobre todo, el reto de encontrar nuevas vías para dialogar-interactuar con la sociedad, reconociendo la existencia de voces que escapan a su representación. Si lo que estaba en juego era construir un nuevo orden constitucional, al Legislativo tocaba innovar en la integración de mecanismos para generar el consenso, promoviendo la negociación y el logro de acuerdos. Pero, no obstante la dimensión del reto, los legisladores volvieron a privilegiar la dimensión estrecha.

Nuevamente tocó a la Cocopa convenir con el EZLN el formato para el “diálogo directo entre los zapatistas y las comisiones de las cámaras de diputados y senadores para el análisis de la iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas”, y comunicó al EZLN que “el pasado miércoles 31 de enero la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó, por consenso de todos los grupos parlamentarios, un punto de acuerdo en el que reitera y ratifica su voluntad inequívoca de diálogo para impulsar las condiciones que permitan lograr, en el menor tiempo posible, una paz digna, justa y duradera en Chiapas (Cocopa, 6 de febrero de 2001).

El 22 de marzo se establecieron finalmente las reglas y los legisladores acordaron: “PRIMERO. Para la Cámara de Diputados el análisis y valoración de la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena es un asunto relevante y es importante que los ciudadanos

legisladores dispongan de los mayores elementos para nutrir su dictamen.

De igual manera, es de la mayor significación para esta Legislatura coadyuvar a la solución política del conflicto entre el EZLN y el Poder Ejecutivo.

SEGUNDO. Se instruye a las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, reciban a los representantes del EZLN y que a esta reunión de Comisiones Unidas se invite a los integrantes de la Junta de Coordinación Política, a los integrantes de la Cocopa, los miembros de las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

“Asimismo, podrán asistir los legisladores diputados y senadores que lo deseen.”.(Gaceta Parlamentaria, 22 de marzo de 2001).

La votación que aprobó el “Punto de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, sobre el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional” el 3 de marzo de 2001 contó con 220 votos a favor y 209 en contra, de los cuales 187 correspondieron al PAN y 21 al PRI².

La “Reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena”, se realizó el 28 de marzo. Por parte del Congreso asistieron de integrantes de la Junta de Coordinación Política, de la Cocopa, de la Comisión de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores; quienes recibieron a dirigentes zapatistas y más de 200 representantes de los pueblos indios: autoridades tradicionales, representantes municipales, dirigentes, asesores del Consejo Nacional Indígena y fue transmitida en vivo por radio y televisión. La reunión que se llevó a cabo durante más de cinco horas, tenía como propósito, según afirmó el diputado perredista Héctor Sánchez López, presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas en sus palabras de bienvenida a la delegación del EZLN: “escuchar sus argumentos y responder a nuestros cuestionamientos

con el fin de que la iniciativa de derechos y cultura indígena, después de un amplio debate, análisis y discusión pueda ser aprobada por todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión”

3. El proceso legislativo: el Senado

Al asumir el debate en torno a esta Iniciativa de Reforma Constitucional, el Congreso puso al descubierto las debilidades y contradicciones experimentadas por sus grupos parlamentarios. Por una parte, la Iniciativa enviada por el Presidente, no encontró respaldo entre el bloque legislativo panista. Por otra, conservando viejas prácticas, el debate parlamentario se llevó a cabo de manera excluyente, preservando el estilo tradicional para realizar sus labores, de manera que en sus resultados no se reflejara el encuentro directo que sostuvieron con los actores del proceso.

La iniciativa enviada por el Ejecutivo fue recibida en el Senado donde las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Asuntos Indígenas; y Asuntos Legislativos elaboraron el proyecto de dictamen.

En la presentación del Dictamen con proyecto de Decreto ante el Pleno para su discusión y aprobación, el Senador priista Manuel Bartlett expuso el procedimiento empleado en sus trabajos:

“... la primera decisión nos competía buscar el consenso y el apoyo de todas las fracciones (...) Las comisiones unidas tomamos la decisión de crear una subcomisión para que de una manera compacta pudiésemos trabajar sin ninguna dilación (...) Instalada la comisión se estableció un método de trabajo en dos direcciones: Uno, atender las innumerables solicitudes de audiencias que nos llegaron de inmediato, escuchar a todos aquellos que

desearan manifestar sus opiniones y tuvimos una rica representación de dirigentes indígenas, de organizaciones, de expertos, de juristas que dieron su opinión a la subcomisión en un trabajo permanente y serio en el que participaron todos los integrantes de la subcomisión y muchos de los Senadores, aquí presentes. El Acuerdo buscaba además, paralelamente, entrar al análisis de los conceptos de esta iniciativa.(...) Presentamos un listado de los conceptos que tenían desde hace cinco años diversos problemas y diversas posiciones al respecto, los analizamos juntos; analizamos con todo interés y cuidado la exposición de motivos que fue parte de la audiencia y de los planteamientos que les hicimos al Secretario de Gobernación.(...) Se llegó al acuerdo de consenso, de solicitarle a esta Presidencia, la presentación de un proyecto que buscara acercar las diferencias que durante más de cinco años mantuvimos las diferentes fracciones, o sea, los diferentes partidos, al grado de tener cuatro iniciativas a discusión. (...) presentamos hace unos días un proyecto que estableció una serie de modificaciones a las diferentes iniciativas para poder acercarnos al consenso. Este proyecto (...) fue sometido al consenso de sus respectivas fracciones. Agotado este paso, el proyecto presentado por la Presidencia, fue sometido a una discusión prolongada de más de 12 horas ininterrumpidas; y llegamos, en la subcomisión y lo sabemos todos, a un consenso del 100 por ciento del contenido del proyecto. Se volvieron a discutir las posiciones, hubo cambios y modificaciones de todas las partes; pero al concluir la sesión de la subcomisión, el 100 por ciento de los temas habían sido aprobados. No quiero decir con esto, que todos estaban absolutamente contentos de cada uno de los artículos; pero la negociación y la política obliga a ceder, y a lograr consensos, y los logramos en la subcomisión. Posteriormente, fue presentado a las comisiones unidas el día de hoy, y nuevamente me complace recordarles a ustedes, que fue aprobado el proyecto por unanimidad de votos. (...) Quedó en la sesión de la subcomisión una preocupación del PRD, pero el contenido fue aprobado por todos. (...) ¿Cuál es el contenido en términos generales para fundamentar este dictamen? En primer lugar revisamos, como debe de ser en un proceso legislativo, la iniciativa a discusión (...) llamada de la Cocopa, que presentó el

Presidente; y las otras iniciativas que teníamos en la Comisión de Puntos Constitucionales, (...) Tomamos en cuenta, desde luego, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que fueron los Acuerdos firmados por el EZLN y el gobierno de la República; para poder interpretar con precisión los conceptos de esta reforma. Hemos establecido una estructura novedosa, una estructura que corresponde a la tradición de nuestro país. Un solo artículo para tener todos los derechos de los indígenas mexicanos en el artículo número dos; para facilitar su orden, su estructura, su concatenación; hemos reformado el artículo primero, y aquí se ha comentado para ponerlo al día, y hemos dado un paso enorme al establecer junto con un artículo histórico, de remembranza que era limitado a la prohibición de la esclavitud para establecer una defensa de todos los mexicanos y prohibir todo género de discriminaciones. (...) Hemos creado un marco autonómico, como lo establecen los Acuerdos de San Andrés, (...) hemos avanzado al crear, al crear un apartado b) con instrumentos auténticos para obligar al gobierno de la República, a los gobiernos estatales y a los municipales, a dedicar recursos especiales en asuntos concretos para beneficio de los indígenas. Hemos también reformado el artículo 115, esta mañana, a petición del PRD, y hemos mantenido una estructura que puede decirse con toda franqueza, que supera, sin duda alguna, a todas las iniciativas que tuvimos a la vista” (Senado, 25 de abril 2001).

No obstante las condiciones de consenso y unanimidad referidas por el Senador Bartlett, la sesión de votación del dictamen inició con una moción suspensiva presentada por el Senador perredista Elías Miguel Moreno Brizuela, la cual, sin embargo, no procedió.

El Senador argumentó: “consideramos que a pesar de los innegables avances, aún hay puntos centrales y torales por discutir y por analizar. Creemos que es precipitado que el día de hoy discutamos y votemos esta importantísima iniciativa. Nos han llegado múltiples comunicaciones de diferentes comunidades indígenas pidiéndonos que pospongamos la discusión de esta iniciativa”. (Senado, 25 de abril 2001).

Pese a que la moción suspensiva fue rechazada, en la misma sesión, el PRD votó a favor del dictamen. El argumento fue que el voto a favor se otorgaba en lo general, reservándose su voto en contra sobre aspectos particulares, de manera que se podía ofrecer un punto de partida para atender la demanda del movimiento indígena, en tanto ésta contenía avances con respecto a lo hasta entonces consignado en la Constitución.

El Senador Demetrio Sodi de la Tijera argumentó el voto del PRD a favor en los siguientes términos: “al mismo tiempo que hay que reconocer los avances, también es importante señalar las insuficiencias de la reforma constitucional que en este momento estamos aprobando.(...)Y hemos decidido los Senadores del PRD votar a favor, a pesar de esas insuficiencias, porque no sería lógico que una reforma que hemos venido impulsando durante los últimos 6 años, a la hora que se apruebe, no sea el PRD, un partido que la ha venido impulsando en forma constante, quedara fuera o votara en contra de algo que hemos comprometido como una causa del partido. (...) porque nosotros no íbamos a legislar nunca si no se consideraba el concepto de pueblo, si no se reivindicaba el concepto de pueblo, y si no se creaban las condiciones para que se reconstituyeran los pueblos indígenas.(...)hubo la apertura para considerar que esta ley no podría salir adelante si no se reivindicaba el concepto de pueblo; pero es insuficiente, esta lucha no termina aquí y tenemos serias dudas los Senadores del PRD de que esta iniciativa vaya a contribuir definitivamente para la paz.(...) Y por eso pedíamos la moción suspensiva, porque una ley de este tipo, por mucha soberanía que tengamos como legisladores, mucha autonomía y muchas facultades, teníamos la obligación de hacer un esfuerzo último de consulta con las comunidades indígenas, con las organizaciones indígenas y con el EZLN, para garantizar que esta ley fuera aceptada. (...) No se pierde la capacidad de legislador por consultar con quien hay que consultar, para garantizar que esta ley sea respaldada por ellos.(...) porque los que ganaron fueron los indígenas y los que ganamos fuimos el PRD, porque finalmente logramos evitar

más candados, logramos limitar el ámbito de la autonomía y de la autodeterminación. Logramos, finalmente, convencer de que si se quiere realmente y se tiene una convicción de apoyo a los indígenas, había que ceder.(...) Nuestro voto por eso va a favor, no estamos conformes, la lucha no ha terminado, quedan pendientes muchos cambios y vamos a seguir peleando con ellos, votamos porque haya avances; pero no estamos satisfechos y creemos y exigimos y convocamos a las fracciones del PAN y del PRI, que hagan un esfuerzo mayor de apertura que el que hicieron, porque esto no resuelve el problema indígena, probablemente no resuelve el problema de la paz y seguimos todavía en una deuda muy grande con los pueblos y las comunidades indígenas de México.” (Senado, 25 de abril 2001).

Por su parte, el Senador Daniel López Nelio Santiago a nombre del grupo parlamentario perredista, solicitó modificar el dictamen. Argumentó en este sentido: “El artículo 2o, fracción V dice: ‘Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución’. Apelo a la sensibilidad de las Senadoras y Senadores en este recinto. Si queremos que nos respete el derecho de ser diferente, respete nuestro concepto de pueblos y de territorio(...) solicito en efecto que se diga: ‘acceder con respeto a las modalidades establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como los derechos adquiridos por terceros o por integrante de la comunidad al uso y disfrute, preferente de los recursos naturales de los territorios que habitan y ocupan los pueblos y comunidades, salvo aquellos, cuyo dominio exclusivo, corresponde a la nación. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley(...) Por último, pido que la fracción VIII del artículo 2º en definitiva quede eliminado por la razón de que no podemos atenernos al destino de los indígenas, sólo y exclusivamente en los estados de la República. (...) solicito de esta soberanía, que el artículo 115 se respete tal y como está establecido en la Ley de la Cocopa” (Senado, 25 de abril 2001). Sin embargo, estas modificaciones en lo particular nunca se realizaron.

Sumándose al voto a favor del dictamen, la Senadora Sara Castellanos Cortés (PVEM) argumentó: “Esa es la mejor garantía, la movilización social y política, de que las modificaciones legales que ahora realizamos, se traducirán en nuevas instituciones, y sobre todo en renovadas prácticas sociales, que posibiliten que los indígenas se incorporen al desarrollo y la modernización incluyente.(...) Obviamente, nuestro voto es a favor.” (Senado, 25 de abril 2001).

La iniciativa de reforma que el Presidente había enviado al Congreso, se distinguía de la que finalmente se aprobó al establecer, en cambio, entre otros derechos:

- a) Ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica.
- b) Obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción en tanto no sean contrarios a las garantías individuales y a los derechos humanos, en particular, los de las mujeres.
- c) Acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado.
- d) Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio corresponda a la nación.
- e) Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural.
- f) Interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia.
- g) Concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para optimizar sus recursos, impulsar sus proyectos de desarrollo regional y, en general, promover y defender sus intereses.
- h) Designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo.
- i) Promover y desarrollar sus lenguas y culturas, sus costumbres y tradiciones políticas,

sociales, económicas, religiosas y culturales.” (Gómez, 2001)

Al alejarse de los Acuerdos de San Andrés, el dictamen aprobado dio lugar a fuertes reacciones en contra ya que “modifica sustancialmente, en forma y contenido, la iniciativa elaborada por la Cocopa y presentada por el jefe del Ejecutivo en diciembre (de 2001). Algunos de estos cambios reducen sensiblemente el alcance de los derechos que la iniciativa de la Cocopa proponía; varios reiteran innecesariamente disposiciones de sujeción a los principios constitucionales; uno, de enorme importancia (representación política), se desplaza a un artículo transitorio que tiene vigencia temporal y que puede ser o no aplicado, y, otros, más que otorgar derechos establecen obligaciones. Entre otros puntos, el dictamen del Senado se diferencia de la iniciativa presentada por el presidente Fox en que incorpora un apartado (el B) en el que más que reconocer derechos se establecen programas de asistencia social. Estos compromisos son ya parte de las responsabilidades del Estado. De acuerdo con la técnica jurídica, estos planes y programas no deben estar integrados en la Constitución sino en leyes específicas...En lo general, el dictamen en cuestión se remite, para la aplicación de los derechos, a una ley que establezca los casos y condiciones en los que se puedan aplicar, lo que puede tratarse de una ley vigente o una ley reglamentaria inexistente. En el último caso, implicaría que mientras esta ley no exista, los pueblos indígenas quedarían sin posibilidad de ejercer los derechos reconocidos en este dictamen y, por lo tanto, inexistentes como hasta hoy”. (*La Jornada*, 25 de abril de 2001).

De esta manera, la reforma carecería de legitimidad entre sus destinatarios. A pesar de los encuentros entre legisladores y sociedad civil, se mantuvo la distancia entre las posiciones que en 1996 frenaron la solución del conflicto. Como en un diálogo de sordos, los legisladores atendieron la forma pero no el fondo, es decir, cumplieron de manera novedosa con los retos de un debate plural y abierto, pero sin construir una alternativa, mantuvieron inamovible el punto de vista que sostiene como contradictoria la convivencia de derechos

individuales y derechos colectivos en los términos reclamados por la minoría indígena.

El Senador panista César Jáuregui Robles defendió las diferencias entre la iniciativa del Ejecutivo y las del proyecto en debate en los siguientes términos:

“Para sacar adelante este dictamen, planteamos el establecimiento de un marco jurídico adecuado que reconociendo el derecho a la diferencia, no deje de lado el disfrute de la garantía de igualdad. Destacamos el equilibrio que debe guardar el concepto de soberanía, cuya residencia no puede transformarse con el ejercicio amplio de las atribuciones y libertades reconocidas en la autonomía como expresión de la libre determinación de los pueblos indígenas” (Senado, 25 de abril 2001).

En el mismo sentido, para el senador priísta Manuel Bartlett, el éxito de la Iniciativa que fue aprobada reside en que: “...tomamos la determinación conjunta de legislar a favor de los indígenas de nuestro país... tomando en cuenta los derechos de los indígenas, desde luego, la necesidad de apoyarlos para establecer en México un sistema auténtico de justicia social y proteger además la armonía de la Constitución para que queden también a salvo los derechos del resto de los mexicanos”(Senado, 25 de abril 2001).

De igual manera el senador priísta Carlos Rojas apunta: “Se corrige la injusticia que segrega y margina a las comunidades y pueblos indígenas. Damos un paso fundamental, pero no arribamos al final del camino, nuestra propuesta es genuinamente federalista, reconoce que muchas de las prácticas de opresión y discriminación indígena tienen su origen en las regiones interculturales y sólo en ellas puede corregirse” (*La Jornada*, 26 de abril de 2001).

El 26 de abril se turnó a la Cámara de Diputados la “Minuta del Senado de la República, con proyecto de Decreto por el que se adiciona un Segundo y Tercer párrafos al Artículo 1; se reforma el Artículo 2; se deroga el Párrafo Primero del Artículo 4; y se adiciona un

Sexto Párrafo al Artículo 18 y un último Párrafo a la Fracción Tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Ley indígena)”.

4. En la Cámara de Diputados

El mismo día que fue recibida la minuta enviada por el senado de la república, quedó aprobado el dictamen por las Comisiones y fue presentado como Decreto al pleno de la Cámara de Diputados para su aprobación.

El Presidente Fox extendió un “respetuoso exhorto a la Cámara de Diputados para que al discutir el proyecto de reforma constitucional aprobado por el Senado, mantenga la apertura mostrada al permitir que el EZLN y el Consejo Nacional Indígena ocuparan la más alta tribuna de la nación para expresar su apoyo a la iniciativa del Ejecutivo Federal y respetar su contenido y principios” (*La Jornada*, 27 de abril de 2001).

Apenas dos días después, el 28 de abril de 2001, la reforma en materia de derechos y cultura indígena fue aprobada por los diputados con 386 votos a favor, 60 en contra y 2 abstenciones. En contra votaron 5 diputados del PRI³, 49 del PRD, 5 del PT y un independiente. Estuvieron ausentes 53 diputados: 27 PRI, 17 PAN, 3 PRD, 3 PV3M, 3 PT; y 2 diputados priístas se abstuvieron de votar (Gaceta Parlamentaria, viernes 27 de abril de 2001).

Con una actitud claramente discordante de la que mostraron los senadores perredistas, el coordinador de la fracción del PRD en la Cámara de Diputados, Martí Barres señaló respecto a la Ley aprobada: “La (falla) más importante se refiere a una concepción que traslada lo que debería de ser la nueva relación del Estado con los pueblos indios

a las entidades federativas...Se establece que las características de la autonomía y de la libre autodeterminación se formularán en las legislaciones que aprueben las entidades federativas, es decir, se está renunciando a que el desarrollo de la autonomía se haga en una Ley reglamentaria de carácter federal” Además, agregó, la demarcación de distritos electorales tomará en cuenta “cuando sea posible”, la ubicación de los municipios indígenas “lo que debería de ser un mandato se convierte en una sugerencia amable” (*La Jornada*, 28 de abril de 2001)

El diputado Héctor Sánchez López, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, documenta la distancia que separa a la nueva Ley del proyecto original a través del “voto particular al dictamen con proyecto de decreto”. En este documento, pone de manifiesto las anomalías con que se llevó del proceso interno de discusión del proyecto de dictamen. Señala: “De hecho, este Proyecto de Dictamen ni siquiera pudo ser analizado de manera responsable...quedando este órgano legislativo como un simple apéndice del Senado de la República” y califica sobre los alcances de la nueva Ley considerando que ésta: “incumple con el compromiso de reiniciar el diálogo y tener una paz con justicia y dignidad”. (Gaceta Parlamentaria, 27 de abril de 2001)

Finalmente, la posición del EZLN se conoció a través del Comunicado del 29 de abril de 2001:

“ **Primero.-** la reforma constitucional aprobada en el congreso de la unión no responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México, del Congreso Nacional Indígena, del EZLN, ni de la sociedad civil nacional e internacional que se movilizó en fechas recientes.

Segundo.- dicha reforma traiciona los acuerdos de San Andrés en lo general y, en lo particular, la llamada “iniciativa de ley de la cocopa” en los puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios,

uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional, entre otros.

Tercero.- la reforma no hace sino impedir el ejercicio de los derechos indígenas, y representa una grave ofensa a los pueblos indios, a la sociedad civil nacional e internacional, y a la opinión pública, pues desprecia la movilización y el consenso sin precedentes que la lucha indígena alcanzó en estos tiempos.

Cuarto.- el señor Fox saludó la actual reforma a sabiendas que no es ni lejanamente parecida a la que presentó como propia. De esta manera se demuestra que Fox sólo simuló hacer suya la “Iniciativa de la Cocopa” mientras negociaba con los sectores duros del congreso una reforma que no reconoce los derechos indígenas.

Quinto.- con esta reforma, los legisladores federales y el gobierno foxista cierran la puerta del diálogo y la paz, pues evitan resolver una de las causas que originaron el alzamiento zapatista; dan razón de ser a los diferentes grupos armados en México al invalidar un proceso de diálogo y negociación; eluden el compromiso histórico de saldar una cuenta que México arrastra en sus casi doscientos años de vida soberana e independiente; y pretende fraccionar el movimiento indígena nacional al ceder a los congresos estatales una obligación del legislativo federal.

Sexto.- el EZLN formalmente desconoce esta reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas. No retoma el espíritu de los acuerdos de San Andrés, no respeta la “Iniciativa de ley de la Cocopa”, ignora por completo la demanda nacional e internacional de reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas, sabotea el incipiente proceso de acercamiento entre el gobierno federal y el EZLN, traiciona las esperanzas de una solución negociada de la guerra en Chiapas, y revela el divorcio total de la clase política respecto de las demandas populares.

Séptimo.- en consecuencia, el EZLN comunica lo siguiente:

A).- que ha indicado al arquitecto Fernando Yáñez Muñoz que suspenda totalmente su trabajo de correo entre el EZLN y el Ejecutivo Federal. No habrá más contacto entre el

gobierno de Fox y el EZLN.

B).- que el EZLN no retomará el camino del diálogo con el gobierno federal hasta que sean reconocidos constitucionalmente los derechos y la cultura indígenas de acuerdo a la llamada "Iniciativa de ley de la Cocopa"

5. El Ejecutivo

A pesar del rompimiento anunciado por el EZLN y del abandono panista hacia la Iniciativa enviada por el Ejecutivo, la opinión del Presidente Fox fue optimista: "marca el término de lo que fue el conflicto armado...Todos en el Gobierno Federal nos pondremos a trabajar para llevar oportunidades de desarrollo a las comunidades indígenas de todo el país. Serán los propios pueblos quienes nos marcarán el camino y determinarán en qué se debe invertir el presupuesto...siempre respetando sus costumbres, tradiciones e historia" (*Reforma*, 28 abril de 2001)

Pero Nóchitl Gálvez, encargada de la Oficina para el desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia la República, había advertido el 26 de abril que la realidad de los pueblos indígenas del país no podría transformarse si los mexicanos rechazan apoyar la reforma fiscal propuesta por el Presidente Fox, también en debate en el mismo periodo legislativo.

Innovando en el terreno de la disciplina del gabinete, discrepó de la opinión del Jefe del Ejecutivo afirmando que: "el poder legislativo deberá asumir su responsabilidad histórica (por haber aprobado una ley) que no es la que hubiésemos querido que fuera, (ya que) no dota de personalidad jurídica a las comunidades autóctonas (ha) dejado a los estados la posibilidad de considerarlos sujetos de derecho (...) algo que debería haber reconocido a nivel federal, así como que no se haya admitido el uso colectivo de las tierras" (*Reforma*, 30

de abril de 2001).

También el titular del Instituto Nacional Indigenista, Marcos Matías, observó cuatro omisiones: “(...) que no incluye el derecho a la libre determinación, por lo que la autonomía de los pueblos indígenas queda en manos de las Legislaturas estatales, lo que contradice los acuerdos de San Andrés (...) El dictamen omite reconocer el derecho de los pueblos indígenas al acceso colectivo de los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios, limitándolo a la posibilidad del uso y disfrute preferente de dichos recursos (...) reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de interés público pero no como sujetos de derecho y (...) no incorpora líneas programáticas a considerar en leyes secundarias y planes de desarrollo (...) El ejercicio de autonomía requiere reconocimiento constitucional pleno de los sujetos colectivos de derecho y no sólo a acciones afirmativas de ellos”. (*Reforma*, 30 de abril de 2001)

Voces como la de Margarita Gutiérrez Romero, coordinadora de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía, integrante del Consejo Nacional Indígena, se escucharon en todos los medios: la reforma constitucional, dijo, es un “engaño y no recoge el espíritu de los acuerdos de San Andrés, da pie a rebeliones indígenas posteriores ante la mentira y simulación que no resuelve los problemas (...) existe un claro retroceso por que no reconoce la existencia de los pueblos indígenas como tales y deja su desarrollo en manos de los poderes estatales” (*La Jornada*, 29 de abril de 2001).

Quizá atendiendo las declaraciones de la encargada de la Oficina para el desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como las múltiples opiniones contrarias a la Ley expresadas en diversos medios, fue que el Presidente Fox buscó atenuar las diferencias: “si queda algo pendiente para lograr la solución al conflicto, se seguirá tramitando. Invito a aquellos pocos, los menos que hayan quedado insatisfechos, a que hagan sus propuestas y sigan trabajando

por la vía institucional para que el asunto quede totalmente resuelto. Se han alcanzado cosas que hace seis meses jamás alguien hubiera pensado, que hoy tuviéramos una ley de derechos y cultura indígenas aprobada por unanimidad en el Senado y por una inmensa mayoría en la Cámara de Diputados". (*La Jornada*, 30 de abril de 2001).

La estrategia del Presidente Fox, expresada en sus discursos, estaba diseñada más a conseguir de manera expedita la paz, que a resolver el conflicto. De modo que no fue suficiente el hecho de incluir como discurso el tema, asignándole en un lugar privilegiado de su agenda de gobierno, o que el Congreso de la Unión aceptara debatir su iniciativa y aprobar finalmente una Ley para que el conflicto pudiera ser resuelto.

6. Finalmente: el Poder Judicial

El dictamen de reforma aprobado en abril de 2001 no resolvió el conflicto. Nuevas diferencias e inconformidades surgieron no solamente desde el interior del movimiento indígena, sino también fuera de éste y tendieron a incrementarse en la medida en que el proceso siguió su curso.

Desde mayo de ese año el dictamen se sometió a la aprobación de los Congresos locales, de modo que la comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo en su sesión del 18 de julio, bajo un procedimiento que fue criticado por no atender la revisión de los procedimientos de aprobación de los congresos locales y calificado como apresurado, incluso por la senadora panista y presidenta en turno de la Cocopa, Luisa María Calderón.

Hasta ese momento, se habían pronunciado en contra 10 estados, que ciertamente serían significativos por concentrar el mayor porcentaje de población indígena⁴. A favor se

pronunciaron 16⁵, con lo que se procedió a efectuar la declaratoria de aprobación de las reformas constitucionales. Casi un mes después, el 15 de agosto, el Ejecutivo publicó la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

A partir de julio organizaciones indígenas, ejidos, comunidades y municipios promovieron por diversos caminos legales la anulación de la decisión legislativa: peticiones de inconstitucionalidad, solicitudes de amparo judicial ante jueces de distrito y controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Mientras que los recursos de inconstitucionalidad fueron rechazados, algunos de los amparos judiciales y 330 controversias constitucionales⁶ fueron admitidas.

En manos de la SCJN estaba resolver si existieron violaciones de procedimiento tanto para la elaboración del dictamen como durante su aprobación y en su caso, si éstas invalidarían la reforma o pudieran ser subsanados por el Congreso de la Unión.

Jesús López Méndez, Presidente Municipal de Nicolás Ruíz, Chis., expresó: “Quisiéramos que la Suprema Corte se pusiera la mano en el corazón, que nos ayude a que los derechos de los indígenas sean respetados y que se diga que ésta Ley que nos afecta no sirve, que diga que los diputados la hicieron mal y que entonces la tienen que volver a hacer. Que nos respeten, eso es todo lo que exigimos” (La Jornada, 17 de abril de 2002). El Consejo Nacional Indígena se pronunció en el mismo sentido: “(...) una resolución favorable a favor de los pueblos indígenas permitirá hacer justicia conforme a derecho, crear las condiciones para construir una paz justa y digna en Chiapas y en todas las regiones indígenas del país” (La Jornada, 17 de abril de 2002).

Entre el 6 de mayo y el 18 de junio de 2002 se llevaron a cabo 295 audiencias, otras 26 que también habían sido programadas fueron diferidas por haber interpuesto recursos de

reclamación ante la negativa de aceptar pruebas testimoniales y periciales. Las protestas y acciones de presión acompañaron el proceso. Las audiencias según declaraciones de Aurora de la Riva, representante del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, fueron “(...) mero trámite para presentar documentos, no para escuchar razonamientos (...) la lectura que hemos hecho de estos encuentros es la falta de sensibilidad de los ministros hacia el tema, ya que sólo le otorgaron media hora a cada caso, y en ninguna audiencia, salvo la primera, se presentaron los ministros”, (*Reforma*, 15 de julio de 2002)

Casi al finalizar este período de audiencias, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH)⁷ presentó al Gobierno Mexicano, a través de Marieclaire Acosta subsecretaria de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un informe recomendando la revisión de la reforma constitucional, con el propósito de hacer viables los derechos indígenas en el respeto de las normas internacionales, en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, instando a la SCJN que establezca mecanismos para agilizar el conocimiento y resolución de las controversias constitucionales, tomando en cuenta los estándares internacionales a los que México se encuentra vinculado.

El informe de la FIDH concluyó: “Está en riesgo la propia supervivencia de los pueblos indios porque sigue habiendo conflictos, violencia, y es inminente el riesgo de más confrontaciones armadas” (*Reforma*, 15 de julio de 2002).

Paulina Palacios, integrante de la misión especial de la fundación señaló: “(...) la conclusión de nuestro informe es que no existen garantías constitucionales ni políticas para garantizar el respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas (La disposición) coarta la posibilidad de establecer reglas generales claras para la construcción de una nueva relación entre los pueblos, el Estado y la sociedad. No vemos razón alguna para que la Constitución no reconozca a los indígenas como sujetos de derecho, dejando dicha tarea a las entidades

federativas...Nos preocupa el malestar generalizado respecto a la reforma, porque deja insatisfechos a los indígenas y no contribuye al objetivo de pacificación y reencuentro que se perseguía con el reconocimiento constitucional de los pueblos nativos. (Si no hay cambios) se deja en riesgo la pervivencia de esas comunidades”.

Por ello, demanda al gobierno mexicano, ajustar la legislación al espíritu de los acuerdos de San Andrés Larráinzar y a las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (*La Jornada*, 15 de julio de 2002).

A pesar de que miembros del gabinete foxista - coincidiendo con los demandantes- habían enfatizado la necesidad de revisar la reforma, a nombre del Poder Ejecutivo, se presentó a las audiencias personal de la Procuraduría General de la República y no el Consejero Jurídico Juan de Dios Castro, como se esperaba. También restando importancia a la dimensión de las acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se manifestó la Senadora panista Luisa María Calderón, quien consideró que ésta “solo está analizando los procedimientos, no entrando al fondo de la reforma” (*La Jornada*, 21 de junio de 2002).

La Comisión de Asuntos Indígenas del Senado, esperando que la SCJN no fallaría en contra, anunció que en el período de sesiones de septiembre de 2002, presentaría y dictaminaría 16 iniciativas para modificar leyes secundarias con el propósito de poner en marcha la reforma constitucional. No obstante, y repitiendo la historia de los desencuentros al interior del Poder Legislativo, la Cooapa seguiría sosteniendo la necesidad de reformar la reforma (*Reforma*, 18 de abril de 2002).

Finalmente, las controversias constitucionales fueron declaradas improcedentes. La SCJN en su sesión del 6 de septiembre de 2002 con 8 votos a favor y 3 en contra⁸ determinó declararse incompetente para revisar modificaciones constitucionales, y por tanto de estudiar

argumentos que la cuestionen, descartando la posibilidad de revisar el procedimiento que le da origen. De esta manera, desechó “(...) la posibilidad de que el máximo tribunal desarrolle funciones de control constitucional respecto del procedimiento mismo de reformas a la Constitución” (M. Gómez, “La corte hoy”, *La Jornada*, 10 de mayo de 2002).

Con esta resolución se volvía al punto de partida: las reformas constitucionales no lograron constituirse en instrumento para resolver el conflicto. Certeza con la que coincidiría el discurso del Presidente Fox, quien aceptando el fallo de la SCJN, propuso nuevamente la tarea de buscar acuerdos y consensos con los distintos partidos políticos y el Congreso con la intención de dar respuesta a los planteamientos de las etnias del país (Reforma, 7 de septiembre de 2002). Pero, para alcanzar este propósito, tendría que recomponerse, al menos, la tensa relación que priva entre el Presidente y los legisladores (tensión a la que no escapa la fracción panista). Igualmente, requeriría de la recomposición de los medios de interlocución entre legisladores y sociedad, capaz de involucrar en el proceso decisorio a quienes reclaman estar incorporados en la esfera de la representación.

7. Políticas públicas

Casi un año después de la derrota de la Iniciativa enviada por Vicente Fox al Congreso y una vez aprobada la llamada Ley Indígena, el 6 de marzo de 2002, fue presentado el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. Al tener como referente el rechazo de las comunidades indígenas a la reforma constitucional, dicho Programa estaría, desde su nacimiento, destinado a no ser reconocido como expresión de los intereses de sus principales destinatarios.

Sin ofrecer transparencia en el quehacer del gobierno, esto es, sin explicar tanto las razones que lo llevaron a dejar de lado la iniciativa de reforma constitucional que había hecho

suya, como a respaldar el resultado del proceso legislativo, el discurso del presidente con motivo de la presentación del Programa, ignoró la vigencia del conflicto indígena. Señaló: “Nuestra nación es orgullosamente pluriétnica y pluricultural.(...) Creemos que es esencial recomponer la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, al igual que con la sociedad. Una transformación de fondo hace necesario tejer una auténtica unión fincada en el respeto, el diálogo y la confianza (...) debemos aceptar que la Reforma Constitucional recién aprobada tiene avances importantes. Ha quedado establecido que el Estado reconoce las carencias y rezagos de sus comunidades y se convoca a los tres órdenes de Gobierno a trabajar unidos para mejorar sus condiciones de vida (...) uno de los grandes ejes rectores del Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, es la genuina inclusión de todos los pueblos y comunidades en la consulta y toma de decisiones. Los primeros que deben hablar son ustedes, los propios indígenas. Con este propósito se ha creado el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Se creó la Oficina Presidencial para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que junto con el fortalecimiento del Instituto Nacional Indigenista nos permitirá coordinar esfuerzos, evaluar los resultados e identificar las áreas donde tenemos que trabajar más” (VFQ, 6 de marzo de 2002).

La respuesta que en el mismo evento ofreció el Dr. Miguel León Portilla fue contundente. Señaló: “Las relaciones de los pueblos indígenas de México con los distintos gobiernos y la sociedad nacional, han sido -desde que se consumó la Conquista hasta el presente- adversas en grado sumo para los dichos pueblos. El Presidente Fox presentó ante los legisladores el proyecto de la Cocopa que como ustedes saben, estaba basado en los acuerdos de San Andrés Larráinzar. (...) Pero el Poder Legislativo se rehusó a prestar oídos a las demandas indígenas en tales términos. Y con eso, desgraciadamente, nos mostró con su acritud que las relaciones con los pueblos indígenas siguen siendo adversas para ellos (...) Tomando conciencia de todo esto, en el referido Programa se da entrada a una pregunta capital: ¿qué es lo que se propone, cuál es la nueva relación que se busca? (...) En la respuesta que se ofrece

se insiste venturosamente en un reiterado reconocimiento por parte del Estado mexicano de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos originarios, los que estaban aquí antes de que vinieran otros. (...) Convertir en realidad tal respeto, sólo podrá alcanzarse si en ella se reconocen plenamente a los pueblos indígenas y sin ambage alguno en la Constitución Política de México” (MLP, 6 de marzo de 2002)

Por su parte, Nóchitl Gálvez, titular de la Oficina para Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República, tampoco respaldó el punto de vista del Presidente. En ese sentido, expresó: la política indigenista del gobierno debe de manera “urgente replantear el modelo de desarrollo que permita a los pueblos indígenas seguir siendo lo que son, pero vivir en mejores condiciones”. Para la funcionaria, la política indigenista seguida hasta ahora “(...) no cumplió con los objetivos de mejorar las condiciones de vida de los pueblos (...) hoy la gran apuesta es construir un México multicultural (...) un día se dijo que el indigenismo iba a resolver los problemas de pobreza de los pueblos indígenas, debemos reconocer que se fracasó, y si no lo hacemos corremos el riesgo de volvernos a equivocar, no podemos volver a apostar a políticas para desaparecer las diferencias culturales” (*La Jornada*, 7 de abril de 2002).

La funcionaria de la Presidencia, reiteró su diferencia con la visión que mantiene el PAN: “Sostengo que es necesario revisar la ley indígena, las reformas son insuficientes totalmente y esto lo sabe el Presidente Fox, que lo ha planteado en dos ocasiones (...) es preciso que no volvamos a fracasar (...) no es una demanda de Nóchitl, sino una demanda que he recogido por todo el país, donde los grupos indígenas insisten en este reclamo” (*La Jornada*, *ibid*).

Incumplida la promesa del cambio, eje de la campaña a la presidencia de Vicente Fox, el siguiente paso se limitó a gestionar la transformación del aparato burocrático. El Instituto Nacional Indigenista creado en 1948 fue finalmente sustituido por la Comisión Nacional

de los Pueblos Indios el 24 de abril de 2003. Con ello desapareció también la Oficina para Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República creada por el Presidente Fox., quien ofreció a quien había fungido como su titular Nóchitl Gálvez, la presidencia del nuevo organismo.

Con lo que sería una transformación administrativa cuya fortuna es todavía incierta, sin cambio de fondo, el Presidente Fox volvería a asegurar que: “mi gobierno reafirma el carácter multiétnico y pluricultural del país, dando cumplimiento al compromiso de campaña de enriquecer las acciones públicas a favor de nuestros hermanos indígenas” (*La Jornada*, 20 de mayo de 2003).

Por su parte, además de la transformación del INI en Comisión, los legisladores han emprendido la realización de las leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional de 2001: entre éstas la ley de Derechos Lingüísticos, vista como innecesaria por los legisladores del PAN y PVEM, para quienes preservar las lenguas indígenas, no requiere de un instituto. Todavía en proceso, la ley de Consulta de Pueblos y Comunidades Indígenas que establece consultas periódicas para conocer la opinión y eventualmente incorporar recomendaciones de los interesados, ¿para asegurar la democracia deliberativa?. A éstas se suman otras iniciativas de leyes secundarias: para el desarrollo social; la protección y desarrollo de las culturas indígenas; para proteger al medio ambiente y la biodiversidad y la de la ley orgánica municipal.

El destino de políticas que se diseñan sobre la base del rechazo de sus receptores, hacen suponer que, como en el mundo, el camino hacia la pluralidad política en México sigue abierto. La “acción colectiva contenciosa” está en la agenda.

¹ Un primer viaje, encabezado por la comandante Ramona, tuvo lugar cuando la delegación zapatista participó en el Congreso Nacional Indígena que se llevó a cabo del 8 al 12 octubre de 1996 en la Ciudad de México.

² Esta votación se repetiría casi idéntica al ser aprobada la Ley Indígena del 28 de abril de 2001.

³ Los 5 diputados priistas que votaron en contra fueron los oaxaqueños Irma Pineiro, Lilia Mendoza, Miguel Angel Moreno Tello, Hedefonso Zorrilla, Juan Díaz Pimentel, a los que se sumó el diputado independiente Humberto Mayans.

⁴ Baja California Sur, Sinaloa, Zacatecas, Edo. de México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Morelos, Hidalgo y Puebla.

⁵ Algunos de éstos casos fueron motivo de impugnación dado el incumplimiento de los procedimientos correspondientes a la aprobación de reformas constitucionales establecidos en sus ordenamientos jurídicos.

⁶ De éstas, 150 fueron promovidas por autoridades de Oaxaca. Entre los representantes legales para la defensa de los casos se encuentran: la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, el centro de Asesoría y Orientación a Pueblos Indígenas, la Red de Abogados y Abogadas por los Derechos de los Pueblos Indios y ex funcionarios del Instituto Nacional Indigenista.

⁷ La Federación Internacional de Derechos Humanos integra 114 organizaciones nacionales de defensa de Derechos Humanos de 90 países.

⁸ Tres ministros coincidiendo con la determinación de no estar facultados para examinar el contenido de las reformas constitucionales, consideraron que sí procedía revisar el procedimiento.

CONCLUSIONES

La reciente reforma constitucional en materia de derechos indígenas ejemplifica que la representación democrática en nuestro país se ha construido de manera limitada. Una evidencia de este límite, se hizo patente a través del rechazo de amplios sectores de la sociedad hacia el resultado parlamentario. En efecto, legislar en materia indígena, respondió a la demanda de elevar a rango constitucional el reconocimiento jurídico y político de sus derechos. No obstante, ese propósito, desde el punto de vista de diversas fuerzas políticas, no ha sido resuelto.

Por ello mismo, tampoco logró resolver otro objetivo directamente vinculado con el anterior: disipar el clima de violencia y violación a los Derechos Humanos que se vive en las comunidades indígenas y en ese sentido, caminar hacia la solución pacífica del conflicto que inició con el levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994.

Resulta significativa la unánime voz en contra de la reforma aprobada, proveniente de sus principales destinatarios: las comunidades indígenas y sus organizaciones. Ese punto de vista ha sido compartido por otros sectores incluyendo en ocasiones la del propio Presidente de la República y miembros de su gabinete, destaca en este sentido la posición sostenida por Nóchitl Gálvez, encargada de la oficina de la Presidencia, Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y ahora de la reciente Comisión Nacional de los Pueblos Indios, y por el titular

del INI, Marcos Matías. Pero, especialmente grave, es que la opinión en contra se haya externado también entre los propios legisladores que la aprobaron.

La solución de la controversia constitucional presentada ante la Suprema Corte de Justicia, marcó el retorno al punto de partida: las reformas constitucionales no lograron constituirse en instrumento para resolver el conflicto.

Ciertamente podría argumentarse que los resultados del proceso legislativo no requieren de la unanimidad cuando están avalados por la mayoría representada en la institución. No obstante, el desfase que prevalece entre la representación a través de los legisladores y la sociedad, pudiera derivar o agudizar conflictos de gobernabilidad.

A este respecto cabe destacar algunas de las recientes conclusiones del relator especial de la Organización de las Naciones Unidas, para los Derechos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, tras su visita a México en el mes de junio de 2003.

Luego de 16 días de recorrido por el país, el relator de la ONU señaló: “He hablado con organizaciones indígenas desde Chihuahua hasta Chiapas y todos me dicen que no están conformes con la reforma constitucional, y también me lo han dicho los legisladores (...) Para muchísima gente en el país esa reforma constituyó una traición a sus esperanzas y parece que los partidos políticos no le han dado importancia a este asunto, pero si no se enfrenta, a corto plazo no habrá un acuerdo de paz.” (*La Jornada*, 14/jun/03)

Igualmente señaló: “el Presidente manifestó que está ‘consciente de que es necesario revisar la reforma ante la situación de inconformidad’, pero que él considera que había momentos y tiempos políticos para ello, porque ahora ‘no están dadas las condiciones en la Cámara’...” (*La Jornada*, 18 de junio de 2003) Finalmente, concluyó que en el informe que presentará ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, incluirá entre sus recomendaciones

al gobierno mexicano, que se realice lo más pronto posible la reforma de la ley indígena, porque no atender las demandas podría generar violencia "hay grupos que podrían pensar en optar por la vía política y al no ser atendidos se inclinarían por la violencia..." (*La Jornada*, Ibid.)

¿Por qué ese resultado tan controvertido? Es posible aseverar que las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas de marzo de 2001, fueron resultado de un proceso deliberativo muy imperfecto. Fue incompleto en términos de su capacidad para ofrecer un resultado que satisficiera las demandas sociales que lo originaron. Igualmente, fue limitado en su oportunidad de avanzar hacia la construcción de la representación democrática.

En efecto, el proceso parlamentario se desarrolló en un contexto que favoreció la expresión de voces plurales e incluso divergentes. Así, pudieron conocerse públicamente diversos argumentos de esa variada gama de visiones, provenientes de grupos indígenas, organizaciones políticas, especialistas en la materia, intelectuales, académicos, etc., formando una opinión pública en la que el movimiento indígena legitimó sus demandas. Incluso se recurrió a los sondeos y encuestas para recabar opinión sobre las decisiones que en esa materia se adoptaron.

Paradójicamente, la amplitud de ese debate solo puede explicarse como consecuencia de la fuerza del movimiento indígena o incluso, de la búsqueda de diálogo entre las instituciones y la guerrilla zapatista, con el propósito de encontrar una salida pacífica al conflicto. Como se expuso antes, el hecho de que el principal impulso para promover dicha reforma proviniera de un movimiento social, implicó el desarrollo de una vía alternativa, articulada al margen de los canales institucionales construidos para ese propósito, mostrando los límites con que acceden a la política expresiones ciudadanas que se asumen como marginadas del

quehacer nacional. A la vez, el cambio en la estructura de oportunidades políticas favoreció el desarrollo del movimiento indígena, impulsándolo como motor de un lento proceso de transformación de las políticas públicas hacia la población indígena, aún inconcluso.

No obstante, el proceso parlamentario cumplió en la forma pero no en el contenido, desechando desde un inicio la posibilidad de avanzar en la exploración de una vía que posibilitara la incorporación de los derechos colectivos. La reelaboración de la iniciativa de reforma, encabezada por el PRI y el PAN, cumplió con el requisito de “atender todas las solicitudes de audiencias (y) escuchar a todos aquellos que desearan manifestar sus opiniones” (Senado, 25 de abril 2001). Se ocupó de encontrar el consenso y apoyo de todas las fracciones parlamentarias, pero no así de quienes presionaron para que se llevara a cabo.

A pesar de que las políticas gubernamentales siguen formulándose arriba-abajo, el discurso gubernamental hacia los pueblos indios ha terminado por incorporar algunas de las demandas encauzadas a través de la acción colectiva contenciosa. Desde ese punto de vista, la reforma constitucional y su reglamentación promueven, ciertamente, un lenguaje distinto para referir el compromiso social hacia la marginación y pobreza de los pueblos indios, que sin embargo, dista de proponer salidas al problema.

Como se señaló en el primer capítulo de este trabajo, la democracia representativa no implica el mandato imperativo, es decir, la obligación de los representantes de actuar rigurosamente ejecutando los mandatos de los electores, pero tampoco significa la separación entre representantes y representados. Es mediante el proceso deliberativo democrático, como los ciudadanos influyen sobre la formulación de las decisiones. El proceso deliberativo abierto, plural e incluyente permite que las decisiones que asumen los representantes gocen de legitimidad y aceptación. Ese es, además, el punto de partida de políticas públicas viables.

Si la gobernabilidad democrática expresa la capacidad de las instituciones para procesar las demandas y traducirlas en decisiones políticas, sin violentar el marco del derecho, la presencia de conflictos y movimientos sociales pudieran poner en entredicho su legitimidad.

En las democracias contemporáneas, los responsables de estructurar la voluntad política del pueblo, son constitucionalmente los partidos políticos. Son éstos quienes deben recoger la voluntad colectiva y a través de los representantes populares, las más de las veces vinculados a esas organizaciones: los legisladores, expresar la voz ciudadana. Pero, al mismo tiempo, la función de los partidos políticos dista mucho de haber resuelto la vinculación entre ciudadanos y gobernantes, o enmarcar institucionalmente la participación política, a pesar de que éstos suelen fundar su fuerza en los vínculos que establecen con las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, la presencia de movimientos sociales pone al descubierto una tendencia inversa: muestra a los partidos a la zaga de las demandas sociales. El caso que aquí se presenta, exhibe las dificultades de esa relación, que implica, ciertamente, atender una línea de investigación que apenas fue delineada en este trabajo, y que merece un tratamiento más puntual: la relación que guardan los movimientos sociales con los partidos políticos.

El camino reciente hacia la pluralidad política en México, ha tenido que ver más con la definición del sistema electoral, que con la formación de la esfera pública y la limitación y control de las decisiones. De este modo, ha dado lugar a sucesivas búsquedas del marco electoral pertinente y que inician con la llamada reforma política de 1977.

En ese contexto, el Poder Legislativo ha construido un nuevo perfil, distanciándose paulatinamente de la subordinación y apoyo incondicional al Ejecutivo. Hoy su

composición no solo es plural, sino que sus decisiones son producto de la negociación entre sus miembros; aún más, comienza a funcionar el sistema de contrapesos entre las dos Cámaras que lo conforman, donde los legisladores no actúan subordinadamente a las decisiones centralizadas de los partidos. Ejemplo de ello fue la propia votación de la reforma en materia indígena, que no solo refleja posiciones distintas entre ambas cámaras, sino al interior de los grupos parlamentarios y más aún, divergencias entre el Presidente de la República y el partido que lo llevó al poder.

Por otra parte, el sistema electoral de mayoría relativa y representación proporcional mediante el cual se integran ambas Cámaras, parece no haber logrado su propósito original de dar voz a las minorías.

El énfasis de los partidos políticos y los legisladores hacia la competencia electoral, han fortalecido una tendencia al predominio de una concepción que limita la rendición de cuentas al juicio de los electores; que concibe al Estado y las instituciones como neutras, privilegiando un modelo arriba-abajo, donde la participación de la sociedad civil en el debate de lo público, en el caso de la reforma en materia indígena, estuvo presente pero ocupando un lugar secundario. Así, los legisladores parecieran haber guiado su acción, valorando más los costos electorales de sus decisiones, que los resultados-costos sociales de su tarea.

De esa manera, en el proceso de transición a la democracia en México, poco se ha avanzado en la institucionalización de mecanismos para la deliberación pública, a través de los cuales se garantiza la responsabilidad de la función parlamentaria. Ello ha dado lugar a productos parlamentarios débiles e inacabados, como es el caso de la reforma en materia indígena, frente a la cual se ha extendido el reclamo, más allá de la red de organizaciones que la impulsaron, de revisar nuevamente esta reforma constitucional recientemente aprobada.

Cuestionamientos al resultado del proceso legislativo de esta naturaleza, ponen sobre la mesa la necesidad de renovar la institución de la representación, adecuando su estructura a la nueva realidad en que se desenvuelve. Ello implica pasar de la concepción de la democracia como un proceso que sirve para programar al Estado (como aparato de la administración pública) en interés de la sociedad, “concepción liberal”, o cuando más, que observa que además de servir para mediar entre Estado y sociedad, sirve para formar la voluntad política-consenso de la mayoría, reconociendo e integrando los derechos sustantivos de las minorías “Concepción republicana”, a una visión más amplia, donde además se llegue a acuerdos de intereses a partir de la negociación, a través de las formas de comunicación diversas, configurando la voluntad común; es decir, donde intervienen en un proceso deliberativo no sólo los representantes sino las voces organizadas de la sociedad (Habermas, 1999).

La construcción de la representación democrática, requiere no solamente del fortalecimiento del sistema de partidos, sino también de solidificar el pacto federal, la auténtica división de poderes, y de renovar los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos participen efectivamente de los procesos decisivos (Colomer, 2001).

Frente a cambios en la estructura del poder, las instituciones también deben ser reformuladas con la finalidad de cumplir adecuadamente su función. Una nueva institucionalidad permitiría superar el entramado electoral, capaz de ofrecer a la sociedad las recámaras de audibilidad indispensables para una representación política más dilatada. Ello podría traducirse en mejores políticas públicas y, también, en una permanente sanción “retroactiva” sobre el poder legislativo, por el cual sufragó la ciudadanía.

FUENTES CONSULTADAS

Acta (2001), Acta de ratificación de los Acuerdos de Nurío, firmada en San Pablo Oxtotepec, Milpa Alta, Distrito Federal. San Pablo Oxtotepec el 9 de marzo de 2001, en *Ojarasca* 47, México, marzo de 2001.

Aguilar Camín, Héctor (1989), *Después del milagro*, México, Cal y Arena.

Birch, A.H. (1971), *Representation*, University of Exeter, Macmillan.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez, A.C., (2001), “Cuadro comparativo entre el Convenio 169 de la OIT, la Iniciativa de la COCOPA y el Dictamen aprobado por el Senado el 25 de abril de 2001”, 26 de abril de 2001.

Cocopa, (6 de febrero de 2001), Publicado en Gaceta Parlamentaria número 682, miércoles 7 de febrero de 2001, H. Congreso de la Unión, México.

Colomer, Josep M. (2000), “Nadie es nadie”, *El País*, 4 de mayo de 2000

Colomer, Josep M. (2001), *Instituciones Políticas*, Ariel, Barcelona.

Eulau Heinz y John C. Wahlke Compiladores (1978), *The Politics of Representation*, California, Sage Publications

EZLN (29 de abril de 2001), Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional México.

EZLN (1998), *Documentos y Comunicados*, Tres Tomos, México, Ed. ERA

EZLN (2 de diciembre de 2000a), “Carta a Vicente Fox”

EZLN (2 de diciembre de 2000b), “Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional México.

EZLN (febrero de 2001), “Carta a los y las legisladoras”

EZLN (19 de junio de 2000), Comunicado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional publicado en el periódico *La Jornada* el 19 de junio de 2000, México.

EZLN (3 de noviembre de 2000), Comunicado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional publicado en el periódico *La Jornada* el 3 de noviembre de 2000, México.

Flores Félix, Joaquín (1995), “Los pueblos indios en la búsqueda de espacios”, *Cuadernos Agrarios* Num. 11-12 nueva época, México, diciembre 1995.

Foweraker Joe y Todd Landman (2000), *Citizenship Rights and Social Movements*, Oxford Univ. Press.

Gaceta Parlamentaria (22 de marzo de 2001), editada por la Cámara de Diputados, México.

Gaceta Parlamentaria (27 de abril de 2001), editada por la Cámara de Diputados, México.

García de León, Antonio (1985), *Residencia y utopía*, México, Ed. ERA.

Gargarella, Roberto (2001), "Representación plena, deliberación e imparcialidad", en Jon Elster, comp., *La democracia deliberativa*, Barcelona, ed. Gedisa.

Gargarella, Roberto (1997) *Crisis de la representación política*, Ed. Fontamara. México.

Gargarella, Roberto (1995): "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de Argentina" en Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales, UBA. N° 6, abril 1995. Buenos Aires.

Gómez Rivera, Magdalena (2001), "En la antesala de la Constitución", *Ojiva* 46, México, febrero 2001

Gómez Rivera, Magdalena (2002), "La corte hoy", *La Jornada*, 10 de mayo de 2002.

Habermas, Jürgen (1999), *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, España, ed. Paidós. (Especialmente el capítulo IV. ¿Qué significa "Política deliberativa"?).

Hernández Navarro, Luis (1998a), "Ciudadanos Iguales, ciudadanos diferentes", en

Hernández Navarro, Luis y Vera, Ramón compiladores, *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA.

Hernández Navarro, Luis (1998b), “Serpientes y escaleras: los avatares de la reforma constitucional”, en Hernández Navarro, Luis y Vera, Ramón compiladores, *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA.

INI, CONAPO, PNUD (2002), “*Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002*”, México.

Kymlika, Will (1996), *Ciudadanía multicultural*, México, Paidós.

La Jornada (28 de abril de 2001), Perfil, 28 de abril de 2001, “Modificaciones del Senado a la ley Cocopa”

La Jornada

Linz, Juan. (1990), “The Perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy* 1: 51-69, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, Maryland.

López Monjardín, Adriana (1991), “Movimientos políticos, movimientos sociales” en Muro, Víctor Gabriel y Manuel Canto Chac (coordinadores) *El estudio de los movimientos sociales: teoría y método*, México, El Colegio de Michoacán- UAM-X.

López Monjardín, Adriana (2001), “Enseñanzas de La Garrucha. La paciencia de los Zapatistas”, en *Ojarasca* 46, México, febrero 2001.

López Monjardín, Adriana (1998), "En busca de una utopía democrática", en Luis Hernández Navarro y Ramón Vera, eds., *Acuerdos de San Andrés*. ERA, México.

LXIII Legislatura, (2001a), Dicamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un Segundo y Tercer Párrafos al Artículo 1; se reforma el Artículo 2; se deroga el Párrafo Primero del Artículo 4; y se adiciona un Sexto Párrafo al Artículo 18 y un último Párrafo a la Fracción Tercera del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado en sesión de Comisiones el 26 de abril de 2001.

LXIII Legislatura, (2001b), Versión estenográfica de la Reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena, 28 de marzo de 2001.

Mangabeira, Roberto (2000), entrevista realizada por Marcela Turati, *Reforma*, 12 de agosto de 2000, p. 11A

Manin, Bernard (1997), *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press.

Masiosare (10 de marzo de 2001), "Cronología", *Masiosare* suplemento dominical del periódico *La Jornada*, 10 de marzo de 2001, México.

Mianwaring, Scott (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford: Stanford University Press.

MLP, (6 de marzo de 2002) Versión estenográfica de las palabras del Dr. Miguel León Portilla, durante la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, 6 de marzo de 2002, Mesa del Nayar.

Muro, Víctor Gabriel y Manuel Canto Chac (1991), *El estudio de los movimientos sociales: teoría y método*, ed. El Colegio de Michoacán- Uam-X, México,

Offe, Claus (1998), *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, ed. Sistema.

Olvera, Alberto J. (2002), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, Adam, et. al.(1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge UK, Cambridge University Press

Reforma.

Regino, Adelfo, (2001), "Argumentos de un dirigente indio. Las razones de la iniciativa", *La Jornada*, suplemento *Masíasare*, 18 de marzo de 2001.

Semo, Enrique (2000), Entrevista realizada por Ernesto Núñez, *Reforma*, 13 de agosto de 2000, p.11 A.

Senado (2001), Diario de los Debates num. 14, 25 abril 2001 (Año I Segundo Periodo Ordinario LVIII Legislatura)

Sierra, M., Teresa (1997), "La fuerza del derecho indio", *Ojarasca* 1, México, 1997.

Sirvent, Carlos, (2001), "El debate inacabado sobre los derechos indígenas", en *Estudios Políticos* Núm. 27, México, mayo-agosto 2001.

Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Universidad, Madrid.

The Economist (1999), "Politics Brief", publicado en seis entregas semanales por *The Economist*, del 17 de julio al 21 de agosto de 1999.

Tilly, Charles (1995), "*Democracy is a Lake*" *The Working Paper Series*. Working Paper 185. y en G.Reid Andrews y Herrick Chapman, eds., *The Social Construction of Democracy*, Nueva York, New York University Press.

Vera Herrera, Ramón (1998), "La Construcción del Congreso Nacional Indígena", en Hernández Navarro, Luis y Vera, Ramón compiladores, *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA

VFQ, (1 de enero de 2001), "Mensaje de Año Nuevo" del Presidente Vicente Fox Quesada publicado en el periódico Reforma del 1 de enero de 2001.

VFQ, (6 de marzo de 2002), Versión estenográfica de las palabras del Presidente Vicente Fox Quesada, durante la presentación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, 6 de marzo de 2002, Mesa del Nayar.

Wolton, Dominique (1995), "La comunicación política: construcción de un modelo", en J.M.Ferry et al, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa

Wolton, Dominique (1998), "Las contradicciones de la comunicación política", en G. Gauthier, et al, *Comunicación política*, Barcelona, Gedisa.