

## CUESTIONES CONSTITUCIONALES

**El cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar**

JOSÉ RAMÓN COSSÍO D.

El propósito del presente artículo es llevar a cabo una explicación de los alcances de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (ASA), tal como éstos quedaron aprobados por las partes que los suscribieron el día 16 de febrero de 1996. De manera primordial, trataremos de fijar en qué consiste el cumplimiento de los propios Acuerdos de un modo jurídico y autónomo, es decir, como si los mismos constituyeran una pieza jurídica independiente de los elementos fácticos y normativos que los hayan precedido o continuado. Antes de iniciar el estudio apuntado conviene tener presente un elemento que en diversas ocasiones hace difícil llegar a sostener un entendimiento unitario o, si se quiere, unívoco. Cuando en México, o en cualquier país, se habla de derecho la discusión versa sobre los elementos culturales, categorías jurídicas, presupuestos profesionales, comprensiones comunes de la realidad, etcétera. De este modo, la discusión o los problemas acerca del derecho tienen un contexto específico de discusión y son tratados a partir de elementos comunes de discusión. Se podrá argumentar en contra de esta posición desde la tesis de la incertidumbre del derecho, lo cual está bien y es correcto; sin embargo, y aun en los casos en que realmente se llega a presentar una situación que pueda ser descrita como de incertidumbre, la cuestión a tratar tiene como referente una cultura jurídica más o menos común por parte de todos los dialogantes. En casos como el de los Acuerdos de San Andrés, la situación es de inicio completamente diferente, en tanto que muchas de las ideas establecidas en un texto pueden tener para las partes en el Acuerdo un sentido diverso. Estas diferencias provienen, ante todo, de las diferencias culturales que pueden existir entre las partes negociantes, lo cual puede significar que cada una de ellas tenga una concepción diversa de las cosas objeto de la negociación y, por lo mismo, de las expresiones utilizadas para darles forma jurídica. Las diferencias en los proyectos sociales o políticos de cada una de las partes pueden no ser manifiestas durante el proceso de negociación, pues en ese momento ante todo se trata de salvar el acuerdo y ceder en aquellas posiciones que pudieran parecer totalmente inamovibles para la contraria. Sin embargo, en el momento mismo en que las soluciones adoptadas en el pacto se pretenden derivar hacia formas normativas dotadas de un importante y creciente grado de autonomía respecto a los acuerdos mismos, se presenta la dificultad de tratar de mantener a la contraria en el "espíritu" de los compromisos, en el "sentido auténtico" de éstos, etcétera.

Aquí es precisamente donde comienzan las dificultades interpretativas de los textos y donde las partes inician sus acercamientos a los expertos que, según ellas, puedan demostrar que tienen razón o, lo que es igual, que los compromisos asumidos en el texto por ambas partes coinciden con lo que ellas así consideran. Debido a que el compromiso es entre dos partes, cada una de ellas aportará las razones de aquel grupo de juristas que esté a su favor, de lo cual resultará que las dificultades de diálogo o comunicación entre las partes serán trasladadas a los integrantes de una profesión específica a efecto de que estos últimos, conocedores de los "cánones interpretativos" o las "esencias" de su ciencia, obtengan la

solución objetiva que, desde un primer momento, debió ser vista por toda persona de "buena fe".

Uno de los muchos problemas con los ASA es que los mismos, efectivamente, ya dieron lugar a diversas discusiones entre las partes mismas, y a que cada una de ellas ya citó a sus intérpretes a efecto de que encontraran "las verdades legales" que debieran ser argüidas frente a la contraria con el fin de encontrar la aceptación de esta última. Si las cosas están de este modo, bien vale la pena preguntarse qué significa la intervención del autor de este artículo en lo tocante a la interpretación de los ASA, y a qué tipo de intereses obedece su participación o enfoque. Sin pretender afirmar como virtud propia lo que suele señalarse como defecto ajeno, nuestro intento de enfrentar el problema es a partir de lo que haría un abogado medio actuando en el orden jurídico nacional. Con esta aclaración queremos señalar que trataremos de enfrentar los Acuerdos a partir de una interpretación que no trate de modo excesivo de plantear o simplificar problemas, sino que los aborde como lo haría una persona que, educada en el derecho occidental, cotidianamente tuviera que tratar con la creación o la aplicación de las normas derivadas de los ASA. La razón para sostener esta última posición es que debe tenerse en cuenta que el derecho indígena será incorporado al derecho nacional mexicano, y no a la inversa. Es decir, es importante admitir que el derecho indígena será el derecho de, en principio, el 10% de la población mexicana; que sus normas y resoluciones deben ser acordes con las normas constitucionales, legales, reglamentarias, etcétera, de la Federación, estados y municipios; que los jueces nacionales llevarán a cabo el control de la regularidad de estas últimas normas, por no señalar sino los casos más importantes. Aun cuando la comprensión del derecho indígena sea tan importante como la comprensión del derecho nacional, la del primero es determinante al resolver los problemas comunitarios correspondientes o al momento de conferirle "convalidación", pero no para los efectos de determinar la nueva estructura del derecho nacional. En este sentido conviene tener en cuenta que el derecho indígena tiene una posición complementaria o subordinada al derecho nacional, de ahí que resulte mucho más favorable para la comprensión de los problemas de cumplimiento a que dan lugar los ASA, mirarlos desde la perspectiva de un abogado "medio", no influenciado por fuertes posiciones ideológicas, sino teniendo en cuenta y determinando también las interpretaciones y problemas jurídicos que en su opinión seguramente habrían de surgir con motivo de la aplicación o utilización normativa de los propios ASA.

Los ASA son, por una parte, el producto parcial de una amplia negociación entre el Gobierno Federal y el EZLN y, por la otra, las directrices a partir de las cuales esas mismas partes debían continuar negociando a efecto de alcanzar la llamada "paz digna" en Chiapas. Esta doble naturaleza de los ASA ha sido dejada de lado en una diversidad de análisis, de manera que se asume que los mismos son o un documento unitario o la culminación de los apuntados procesos de negociación.

En lo que alude a los ASA son sólo el resultado de una de las etapas de los procesos de negociación, debemos recordar que en términos de las Reglas de Protocolo firmadas por ambas partes, el proceso de paz culminaría una vez que se hayan agotado diversas etapas, una sola de las cuales está constituida por la Mesa de Derechos y Cultura Indígenas y, por el otro, se acuerdan ciertas acciones a realizar en lo tocante al resto de las materias que debían integrar el proceso de negociación.

Los compromisos que se han asumido en materia de derechos y cultura indígenas se han plasmado en vares documentos, mismos que de modo genérico se han denominado "Acuerdos de San Andrés Larráinzar". En primer lugar, se encuentra el denominado "Informe", que no es

sino el texto por el cual las partes comunican de manera conjunta que se han concluido las negociaciones en materia de derechos y cultura indígenas, y establecen algunas acciones a tomar a futuro. El segundo documento es el propiamente denominado "Acuerdo", y en virtud de él se manifiesta la aceptación de tres distintos documentos ("Pronunciamientos", "Propuestas" y "Compromisos") en los que, a su vez, se precisan cuáles son los contenidos y se mencionan algunas de las salvedades hechas por el EZLN. Finalmente, tenemos el texto denominado "Acciones y propuestas conjuntas para Chiapas", en el cual se determina qué acciones habrán de realizarse por ambas partes en el futuro. Debido a la complejidad de cada uno de los textos, trataremos de presentar el análisis jurídico de cada uno de ellos.

Si a la fecha se encuentran firmados únicamente los documentos que formalizan una sola de las etapas de negociación, cabe preguntarse por el sentido y los alcances de los propios documentos y los compromisos que respecto a ellos asumieron las partes. En efecto, si de lo que se trata aquí es de encontrar soluciones jurídicas a los problemas derivados de los ASA, la primera interrogante a formular atañe al sentido y los alcances. Tratando de contestar la pregunta, nos parece que, atendiendo a como se llevaron a cabo las negociaciones antes y durante la firma de los ASA, las partes dividieron los distintos temas que esperaban serian objeto de negociación y al hacerlo le dieron autonomía a cada uno de ellos respecto a los restantes. Asa, al haberse señalado que uno de los temas serian los derechos y le cultura indígenas, se abrió una vía para que todo lo relacionado con ellos se discutiera en un foro o mesa, y los resultados a que se llegara tuvieran un tratamiento específico e independiente al de los resultados de otras negociaciones.

Si atendemos en lo general a loe ASA, tenemos que terminan resolviéndose en la imposición de las partes (Gobierno Federal y EZLN) de hacer llegar a las instancias de debate y decisión nacionales, y a las instancias del estado de Chiapas que correspondan, los documentos que contienen los acuerdos y compromisos alcanzados por las partes. Esta asignación de compromisos debe verse con detalle, pues en ella se encuentran comprendidas muchas de lee claves para la comprensión jurídica de los ASA y del proceso chiapaneco. Una *primera* cuestión a destacar es que el Gobierno Federal concurrió al proceso de pacificación en calidad de parte. Lo importante es determinar aquí *primero*, a qué se alude con la expresión Gobierno Federal y, *segundo*, qué significa que el mismo asista como parte. Dentro del complejo entramado de facultades y órganos que componen el nivel de gobierno llamado Federación, en el proceso de paz únicamente concurrió el Ejecutivo Federal. Al hacerlo lo hizo como tal, de manera que, y aun dentro de la excepcionalidad jurídica a que de por si daba lugar el conflicto chiapaneco, únicamente estaba en posibilidad de ejercer aquellas facultades que le conferían las normas jurídicas. La situación del Ejecutivo Federal en las negociaciones era, entonces, la de un órgano que de manera conjunta con la representación del EZLN habría de determinar los contenidos de los Acuerdos y, eventualmente, de las nonas jurídicas en que los mismos pudieran llegar a transformarse. En este primer momento, su función era sólo la de una parte que a través de todo lo que significa un proceso de negociación y suponiendo que admite y respeta la existencia de la contraparte, únicamente está en posibilidad de concurrir con ella al sentido general de los Acuerdos que hayan de tomarse. En un segundo momento, y establecidos tales acuerdos, la función del Gobierno Federal (y también del EZLN) era la de hacer (llegar a las mencionadas Instancias de decisión el contenido de los Acuerdos. En este segundo momento, la función gubernamental está más en relación con lo que corresponde a sus atribuciones jurídicas en tanto que, por ejemplo, puede hacer llegar al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar a la Constitución o las leyes, o puede dirigir una política

económica respecto a los indígenas a través del diseño del Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, dado el carácter de los Acuerdos, sus alcances, el modo como el Ejecutivo concurrió a la negociación y las facultades de este último, la situación no es del todo clara en ese sentido. En efecto, es importante señalar que el Ejecutivo no tiene a su favor la totalidad de las atribuciones necesarias para transformar los Acuerdos en normas sino, a lo más, participar en alguna de las etapas de formación de algunas de las normas generales en que los mismos pudieran transformarse y, de un modo más directo, en la ejecución de los contenidos de las normas siempre que hubieran sido establecidas mediante la concurrencia de diversos órganos jurídicos. La actuación del EZLN es en este sentido mucho más limitada, pero aun así asumió el compromiso para hacer llegar los Acuerdos a las mencionadas instancias de decisión.

Si, como se ha apuntado, ni el Ejecutivo Federal ni el EZLN tienen de por sí las facultades necesarias para convertir los Acuerdos en normas y, desde estas últimas, lograr la transformación de la situación en que viven los indígenas, ¿cuáles son los alcances reales de los compromisos asumidos por las partes en esta materia? Desde nuestro punto de vista, hay dos posibilidades: *primera*, el Ejecutivo envía a las instancias de decisión (Congreso de la Unión) los acuerdos para que éstas les den cauce normativo o, *segunda*, el EZLN hace lo propio. En ambos casos, las actuaciones llevadas a cabo por las partes constituirán el cumplimiento de sus compromisos, pero no lograrán la eficacia necesaria para transformar la realidad apuntada. El único modo de hacer eficaces los Acuerdos es mediante la participación de los distintos actores que integran, precisamente, las instancias de decisión nacional. Si los partidos políticos no actúan previamente por vía legislativa frente a los ASA, no habrá solución al asunto.

Los Acuerdos contienen, a final de cuentas, un serle de compromisos-entre las partes. Resulta claro que, y a diferencia de lo que acontece con los compromisos u obligaciones establecidos en términos del derecho nacional, los de San Andrés no son ni reclamables ni exigibles por las vías jurídicas tradicionales. ¿Cuál es entonces el sentido de los propios "compromisos"? Para entender el problema planteado, lo primero que tiene que decirse es que los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas no son sino una más de las etapas de un amplio proceso de negociación, de ahí que el cumplimiento o incumplimiento deba verse en conjunción con ese proceso. En otros términos, de lo que se trata es de considerar que si las soluciones jurídicas tradicionales no son eficientes para enfrentar el problema de cumplimiento de los Acuerdos dada la situación excepcional del conflicto chiapaneco, la única manera de ver este punto es a través de la dinámica misma de todo el proceso. A falta de respuestas jurídicas precisas, las soluciones deben provenir de la dinámica misma del conflicto, lo cual implica pronunciarse por las condiciones de eficacia que durante y a final del mismo resulten. Si a final de cuentas resulta que las negociaciones cumplieron sus objetivos, se dirá que no hubo incumplimiento de las partes, pues la dinámica misma del proceso habrá atraído o sometido cualquiera de las diferencias que pudieron haber existido: si, por el contrario, no es factible llegar a una solución en el conflicto, se estimará que uno o más de los incumplimientos fueron causa de tal situación y, por ende, habrá imputaciones a la o las partes por tal incumplimiento.