



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

CAMPUS ACATLÁN

SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

"ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO"

"LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO 1994-2000. LA PERSPECTIVA DEL CONFLICTO ARMADO EN CHIAPAS"

293114

TRABAJO RECEPCIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
P R E S E N T A :
FERNANDO FERNÁNDEZ LÓPEZ



OCTUBRE 2001



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.

"Fuera de la sociedad, el hombre es una bestia o un dios"

Aristóteles

INDICE

	Página
PRESENTACIÓN	1
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I CONSIDERACIONES TEÓRICAS	
1.1 Estado	11
1.2 Gobierno	16
1.3 Administración Pública	19
1.4 Políticas Públicas	23
1.5 Sociedad	32
1.5.1 Sociedad Civil	34
1.5.2 Participación Ciudadana	42
1.5.3 Organizaciones No Gubernamentales	47
CAPÍTULO II LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO	
2.1 Antecedentes	53
2.2 La Organización Urbana-popular / Asamblea de Barrios	69
2.3 Transparencia Electoral / Alianza Cívica-Observación 1994	76
2.4 Neoliberalismo Económico / Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio	88
2.5 Las Organizaciones No Gubernamentales ante la Emergencia del Conflicto Armado en Chiapas	98
2.6 Las ONG y la Perspectiva de Solución del Conflicto	105
CAPÍTULO III EL CONFLICTO EN CHIAPAS DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ZEDILLO: DEFINICIÓN, APLICACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
3.1 Las ONG en el diseño y aplicación de las Políticas Públicas para solucionar el Conflicto	112

3.2	Acciones implementadas por el Gobierno del Presidente Zedillo para atender las causas del Conflicto	120
3.3	Evaluación de Resultados: Gobierno-ONG. Los escenarios del Conflicto y la Negociación	134
3.4	El Gobierno del Presidente Fox: Un Nuevo Enfoque de Políticas Públicas	141
	CONCLUSIONES	148
	BIBLIOGRAFÍA	156
	ANEXOS	161

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

El presente trabajo titulado "Las organizaciones no gubernamentales en la definición y aplicación de las políticas públicas en México, 1994-2000. La perspectiva del conflicto armado en Chiapas", tiene por objeto analizar el desarrollo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el papel que asumieron en la transformación del país, como resultado de su intervención en el diseño y aplicación de políticas públicas durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, periodo marcado por la irrupción del movimiento guerrillero conocido con el nombre de Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

A través de la vía exploratoria y descriptiva, la investigación permite conocer las causas, actitudes y motivaciones que llevaron a la sociedad mexicana a organizarse, y la reacción gubernamental ante las movilizaciones sociales. Asimismo, con este método se accede a la información disponible en torno a las ONG en México y otros países que se manifestaron con mayor presencia en el gobierno zedillista durante el conflicto armado.

La investigación se registró al Seminario Taller Extracurricular sobre Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su campus Acatlán, y se centra básicamente en indagar el vínculo de las organizaciones sociales con el Estado, para determinar el curso de algunas políticas públicas tendientes a solucionar el conflicto en Chiapas, planteando qué ONG y qué actores se involucraron en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas.

Para el sustento teórico en lo concerniente a la disciplina de las políticas públicas, la investigación se apoya en el documental bibliográfico especializado que existe sobre la materia, desde los teóricos tradicionales, hasta destacados autores contemporáneos del país. En lo que se refiere a la obtención de datos sobre las organizaciones no gubernamentales, el trabajo encuentra respaldo bibliográfico y

hemerográfico, sobre todo para ubicar los movimientos y reacomodos recientes de las ONG, su comportamiento y relación con los distintos niveles de gobierno.

Es cada vez mayor el interés por el estudio de las políticas públicas en México, que los cambios en nuestro país durante el gobierno del presidente Zedillo, motivaron que algunas instituciones académicas y no pocos especialistas formularan propuestas que eficientaran a la administración pública. Una de las herramientas para dinamizar el aparato gubernamental son las políticas públicas, definidas teóricamente, como instrumentos de alto valor técnico-científico que orientan y conducen los esfuerzos de la administración pública en su conjunto.

Se tiene la certeza de que el avance experimentado en el terreno de la administración pública, en ciertas áreas de gobierno, resultaron porque se pusieron en práctica técnicas modernas para dinamizar la gestión gubernamental con el fin de satisfacer las demandas de la sociedad.

El estudio de las políticas públicas está siendo cada vez más lectura obligada de los especialistas de la Administración Pública, pero también de quienes tienen a su cargo tareas importantes en el gobierno, que parten del enfoque de que los asuntos públicos ya no son sólo responsabilidad de las autoridades, sino que ahora también la sociedad demanda participar en la definición y aplicación de políticas públicas que satisfagan sus necesidades, sin soslayar que el empuje de los sectores sociales, se ha dado a la par de un Estado mexicano que se perfila más abierto y democrático.

Faltaría indagar un poco más sobre el reforzamiento en el proceso de integración institucional entre el gobierno y la sociedad mexicana con relación al trabajo conjunto en tareas públicas; es decir, de diseño e implementación de políticas públicas. Esto, seguramente será labor de futuras generaciones en próximos seminarios de políticas públicas.

Estudios de casos donde se busca explicar el manejo del enfoque de las políticas públicas para solucionar problemas inherentes con la acción de gobierno, sin duda fueron abordados por los compañeros que integraron el Seminario Taller Extracurricular sobre Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno.

Expreso mi reconocimiento al esfuerzo del grupo académico que hace posible el Seminario Taller: A Enrique Bailleres Helguera, Martín de Jesús Díaz Vázquez, José Albino Hernández Escobedo, Juan Montes de Oca Malváez y Alicia Parra Toledo. La atinada conducción de los maestros enriqueció el presente trabajo de investigación en los diversos módulos del taller. De manera especial, aprecio el decidido apoyo del maestro Díaz Vázquez en la dirección, supervisión y guía, que hizo posible la culminación del proyecto.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y, particularmente, al Campus Acatlán, también mi reconocimiento y gratitud.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Para el mejor entendimiento de esta investigación se han considerado en su desarrollo estructural tres capítulos básicos:

El primer apartado titulado “Consideraciones Teóricas”, define los conceptos de Estado, gobierno, sociedad, sociedad civil, administración pública, políticas públicas, participación ciudadana y organizaciones no gubernamentales, y permite examinar y comprender el significado y alcances de cada elemento en el contexto del presente trabajo.

Junto con la propia definición conceptual, también se busca establecer la interrelación de los conceptos mencionados con los actores centrales, políticos y sociales, que integran el esquema de la investigación y el objeto de estudio.

Así, por ejemplo, al describir cada concepto se percibe el por qué de la reacción y comportamiento del Estado y de la sociedad ante contingencias como las que planteó el movimiento armado de Chiapas, y en las diferentes coyunturas sucesivas del conflicto. De igual manera, se capta por qué el interés y el papel que jugaron actores como las ONG, en el diseño y aplicación de las políticas públicas.

La metodología de la definición teórica es importante en la investigación de las ciencias sociales, en la medida que permite ubicar y diferenciar la actuación de los protagonistas, según épocas o circunstancias. El conflicto de Chiapas sobrevive a tres gobiernos distintos; el que siguió al del presidente Zedillo rompió 70 años de un mismo régimen, y el gobierno del presidente Fox plantea una nueva correlación de fuerzas políticas en todos los sentidos.

El concepto de Estado podrá ser el mismo, pero otra su connotación si es un gobierno diferente, y esto necesariamente conlleva a nuevas relaciones políticas y sociales entre los propios actores políticos del Estado con la sociedad.

En el segundo capítulo "Las organizaciones no gubernamentales en México", se realiza un recorrido que permite acercarse a los movimientos sociales más importantes de 1968 a la fecha, antecedentes necesarios para entender el fenómeno de la movilidad social de la actualidad. Que igual aporta elementos de juicio para comprender cómo la sociedad ganó espacios y fue pieza importante en el cambio político del país.

Se analiza la estructura y actuación de las organizaciones no gubernamentales en los diversos ámbitos de la vida nacional, y cuál su relación con el Estado. La importancia política que han tenido unas sobre otras, a partir de las coyunturas y escenarios donde les toca intervenir.

Las organizaciones no gubernamentales en nuestro país resultaron de la tradición de la lucha social y de gestoría de los movimientos que emergieron en las décadas sesenta, setenta y ochenta. No todas las ONG serán motivo de un análisis detallado de este trabajo sino las más provechosas para los fines de la investigación; las que han sido determinantes en la transformación política, social, económica y cultural del país. El esfuerzo social realizado en las últimas décadas ha tenido de alguna forma que ver que hoy día la función pública se encuentre más democratizada.

La exigencia de más democracia fue el común denominador en todos los ámbitos del país, por lo que la lucha de los derechos sociales adquirió una verdadera connotación política. La franca disputa contra el Estado por demandas materiales, vivienda, salud, educación y trabajo, representaba un problema, ya que los ciudadanos tenían que romper, primero, con el corporativismo de los liderazgos tradicionales relacionados al PRI y al gobierno. Después de los temblores de 1985, las organizaciones sociales jugaron un papel más activo, y descubrieron la fuerza y ventajas del trabajo organizado; se tomó conciencia de la existencia de organizaciones similares en el contexto nacional e internacional, y empezaron a

prestar atención en el potencial político que, en términos de participación ciudadana, podían desarrollar.

En el segundo capítulo se distinguen tres etapas básicas para entender la evolución de las ONG en nuestro país: La movilización social en la ciudad de México luego de los sismos en 1985, que a la larga consolidó movimientos urbanos y alentó no sólo la aparición de infinidad de agrupaciones para la defensa de la vivienda popular, como Asamblea de Barrios, sino que la efervescencia social fue determinante en el cambio político del país a lo largo del sexenio de 1994 al año 2000.

La demanda social de transparencia electoral que originó la movilización de diversos grupos ciudadanos tuvo su mejor expresión en la agrupación Alianza Cívica-Observación 1994 (AC). La presión de la sociedad demandante de elecciones limpias y democráticas se incrementó, luego que seis años atrás México vivió las elecciones presidenciales—más cuestionadas de su historia, del que resultó un dudoso triunfo de candidato priísta Carlos Salinas (CSG), sobre su opositor Cuauhtémoc Cárdenas (CCS). AC fue pionera de infinidad de organismos de observadores electorales, y es, sin duda, baluarte del cambio democrático del país.

En el ámbito económico, la política en la materia seguida por el presidente CSG, de mayor apertura a la inversión extranjera, mecanismo conocido como “neoliberalismo”, y que se expresó en el acuerdo comercial con EU y Canadá, provocó intensas movilizaciones opositoras y resistencias al conocido como Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (TLCAN), y en esta lucha nace la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC). Si bien esta organización no impidió la concreción de la firma del TLCN, su férrea oposición provocó al menos que el gobierno mexicano fluyera información precisa y transparente sobre los términos bajo los que se establecía el acuerdo.

La Asamblea de Barrios, Alianza Cívica y la RMALC, que serán analizadas con mayor amplitud, son ejemplos paradigmáticos de organismos que comenzaron a diseñarse como organizaciones no gubernamentales, y a partir de una lucha más estructurada rompieron el esquema monolítico de gobernar. Estas tres organizaciones en el ámbito social, político y económico, si bien no detuvieron decisiones de gobierno, al menos presionaron y obligaron al Estado a modificar conductas autoritarias tradicionales.

El capítulo aborda lo que algunos estudiosos llaman el gran momento de las ONG: Chiapas y el levantamiento armado de 1994. El EZLN y las ONG solidarias con el grupo rebelde confrontaron al Estado mexicano en diversos momentos del conflicto que consolidó la lucha de estas organizaciones. De 1994 al año 2000, las ONG no sólo detuvieron las hostilidades entre el gobierno y el EZLN, sino que a lo largo de este periodo emprendieron fuertes acciones que llevaron a las autoridades gubernamentales a prestar una atención especial a las comunidades indígenas de Chiapas. En otro punto, se hace énfasis de los escenarios que resultaron de todas estas acciones y que empalmaron con la perspectiva que ofrecía el proceso electoral del año 2000.

El tercero y último capítulo de la investigación "El conflicto en Chiapas durante el gobierno del presidente Zedillo: definición, aplicación y perspectivas de las políticas públicas", analiza algunas acciones concretas del gobierno que, a juicio del autor de este trabajo, fueron motivados por el empuje social, y el que organizaciones no gubernamentales participaran en la definición y aplicación de políticas públicas en el gobierno del presidente Zedillo. Si bien no todas las ONG tienen el mismo grado de injerencia en las decisiones de gobierno; a algunas no sólo se les escucha, sino que el gobierno asume y toma en cuenta sus recomendaciones.

Las organizaciones sociales se involucraron como coadyuvantes al trabajo gubernamental de atención a las demandas de las comunidades indígenas participando y/o colaborando con las instancias gubernamentales, en la

implementación de políticas públicas para atender el rezago social en que han vivido por mucho tiempo los indígenas de Chiapas. Las organizaciones no gubernamentales presionaron al Estado, en una primera instancia, para aprobar una legislación indígena que vendría a servir de marco para establecer nuevas reglas de diálogo y de negociación.

Se pretende clarificar en este capítulo el papel de las organizaciones ciudadanas en la construcción de políticas públicas. Por una parte, interesa saber cómo se situaron en este esquema las ONG, las redes y los grupos ciudadanos; dado que en los procesos de cambio que vive México, adquieren una significación fundamental al ser considerados interlocutores privilegiados del Estado, tanto en la gestión como en la ejecución de programas y proyectos que atañen a las responsabilidades públicas.

En el caso de Chiapas hubo un replanteamiento en las funciones de la administración pública para atender con eficacia la solución de los problemas de las comunidades indígenas. La respuesta que se dio a las demandas sociales de este sector, mediante diversos programas gubernamentales durante el sexenio del presidente Zedillo no podría entenderse sin el esfuerzo de la sociedad civil, pero también de una autocrítica por parte del Estado al reconocer el fracaso de algunos de sus actos de gobierno tradicionales de un Estado benefactor, que vendría a justificar la redefinición de un nuevo papel como Estado moderno y en consecuencia el de la administración pública.

La redefinición del Estado mexicano sugiere un nuevo estilo de relación entre el gobierno y la sociedad, con nuevas reglas, estilos de gestión, así como el diseño de políticas públicas que incorporan demandas de una sociedad plural, autónoma y participativa en las actividades económicas, políticas y sociales. Este nuevo enfoque de gobierno y de la administración pública permite redefinir y articular las funciones del Estado, en particular las concernientes a la rectoría del Estado y el

bienestar social, en condiciones de una creciente pluralidad por parte de una ciudadanía más demandante y con autonomía política.

El gobierno mexicano redobló sus responsabilidades institucionales que apuntaron a la solución de la infinidad de carencias de las comunidades indígenas, por ejemplo, la aplicación y supervisión del gasto social destinado a atender las demandas de los municipios indígenas de mayor marginación para impulsar el crecimiento económico de la zona del conflicto, la reafirmación del estado de derecho y la seguridad pública en las comunidades, el fortalecimiento de la concertación política intercomunitaria, el impulso de una legislación a favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como el establecimiento permanente de una mesa de diálogo y negociación con el EZLN, entre otros puntos.

La politización del conflicto determinó que el diseño e implementación de las acciones de gobierno para Chiapas no sean unilaterales y autoritarias. Una característica es que como nunca las políticas públicas tendientes a solucionar las carencias de la zona indígena de esa entidad, buscan el consenso con los diversos actores involucrados en el problema, y sectores indígenas que se beneficiaron por las políticas públicas. Se podría decir que el diseño de estas políticas para abatir el rezago social de las comunidades indígenas, parte de los acuerdos tomados por las representaciones tanto del gobierno y del EZLN, y donde participaron infinidad de organizaciones sociales alrededor del grupo rebelde, quienes igualmente vigilan la debida instrumentación de los acuerdos por parte de las instancias gubernamentales.

La complejidad del conflicto armado de Chiapas no permite elaborar mediciones cuantificables, ya sea a favor o en contra de las acciones del gobierno para solucionar la problemática indígena. No es fácil evaluar políticas públicas de un problema que no se ha resuelto en su totalidad, pero sí pueden valorarse los avances alcanzados en los distintos niveles de la propia negociación por parte de los actores involucrados; desde la misma Ley para el Diálogo y la Negociación de

la Paz Digna en Chiapas, que permitió el fin de la violencia como medio para dirimir conflictos sociales y sentó las bases para ir avanzando en los primeros acuerdos en los distintos momentos del diálogo de paz, hasta evaluar, eso sí, los distintos programas sociales que el gobierno implementó durante el conflicto, particularmente las acciones de gobierno del presidente Zedillo, en un intento por recomponer el tejido social de las comunidades indígenas y/o ubicar aquellos obstáculos que han impedido la concreción de los programas gubernamentales.

El cambio en la correlación de fuerzas políticas producido en México en el año 2000, alienta expectativas optimistas para el proceso de negociación de la paz en Chiapas. Hay señales claras de que el gobierno del presidente Fox estaría dispuesto a solucionar de una vez por todas no sólo el conflicto armado sino las causas que le dieron origen, pero persiste la desconfianza del EZLN hacia el gobierno federal. Las primeras acciones de la administración del presidente Fox en torno al conflicto, como el hecho de hacer suya la iniciativa de ley indígena consensada junto con el grupo armado y el envío de ésta al Congreso de la Unión para su estudio y legislación, fue visto con beneplácito por diversos sectores de la sociedad.

Asimismo, el reconocimiento gubernamental al trabajo de las organizaciones no gubernamentales, acompañado con la creación de una oficina que atiende y coordina las demandas de estos grupos con sede en la Presidencia de la República, hace suponer que existe un gobierno más sensible a la opinión de los sectores organizados. Con el gobierno del presidente Fox hay un estilo diferente, más abierto y receptivo que ha salido al paso de las contingencias, y del que se podría esperar una redefinición de las políticas públicas tendientes a resolver el conflicto chiapaneco.

CAPÍTULO I
CONSIDERACIONES
TEÓRICAS

CAPÍTULO I CONSIDERACIONES TEÓRICAS

1.1 Estado

Definir el concepto de Estado en el contexto de la investigación nos conduce a analizar las relaciones de poder entre el gobierno y la sociedad. En una sociedad moderna como es México, se definen y defienden intereses políticos de grupo y al Estado le toca la tarea de cumplir con su papel de conciliador. En el caso del conflicto armado en Chiapas, es el Estado uno de los actores involucrados y el principal responsable de solucionar un problema que él mismo reconoció, al justificar que la lucha del Ejército Zapatista de Liberación Nacional es justa. Y en esta medida realiza esfuerzos por satisfacer las demandas de las comunidades indígenas de Chiapas, que son la base social del movimiento zapatista.

El primero de enero de 1994, el llamado subcomandante Marcos, líder visible del movimiento rebelde, dio lectura en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, a la Declaración de la Selva Lacandona, planteando la solución de sus demandas, y la actitud bélica en tanto éstas fueran resueltas.*

El Estado respondió con el uso de la fuerza militar que más tarde detuvo debido a la fuerte presión de la sociedad civil que demandó buscar una salida pacífica al conflicto.

A partir de esta contextualización se puede decir que el Estado mexicano actuó como aparato para procurar salvaguardar los intereses de una determinada porción del territorio nacional puesta en riesgo por la irrupción de un grupo beligerante, pero fue la misma sociedad quien ordenó al gobierno detener el uso

* El EZLN en su Primera Declaración de la Selva Lacandona demandó 11 puntos que consistían en trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. (Diario La Jornada / 2 de enero de 1994, México)

de la fuerza y canalizar por otras vías una solución a las partes en conflicto.

Para reforzar esta reflexión sobre la actuación del Estado, el maestro Juan Montes de Oca Malvaez, en el trabajo titulado "Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno", plantea "... el Estado no sólo se erige como árbitro para conciliar los diferentes intereses y regular la vida en sociedad. También escucha las demandas de los gobernados y las materializa en obras concretas, es decir, en bienes y servicios públicos. Es precisamente en ese momento en donde el Estado se relaciona con la sociedad, a través de la administración pública". (1)

En Chiapas, el Estado actuó, escuchó a la sociedad, canalizó las demandas de los inconformes, y realiza enorme esfuerzo por llevar satisfactores a las regiones indígenas, enmarcado con el propósito que se terminen o al menos disminuyan los rezagos existentes en las zonas indígenas no sólo de Chiapas sino del resto del país.

Analizar conflictos sociales como el chiapaneco, y que suceden en otras sociedades modernas, obliga a conocer la naturaleza del Estado ante este tipo de sucesos. Federico Engels adivinó que conforme evolucionó la convivencia humana, las formas de organización se volvieron más complejas, se dio paso a la concentración de riqueza y a la división del trabajo que trajo consigo la división de la sociedad en clases. Para mantener este estado de cosas fue necesario crear una institución fuerte. Y es así como nació el Estado. (2) De esta manera el Estado se constituye por encima de los individuos, con el objeto de regular sus acciones, sus relaciones y proteger sus intereses.

1) Montes de Oca Malvaez, Juan. Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno, UNAM, Campus Acatlán, año 2000, p.13 (Material de lectura en proceso de publicación)

2) Engels, Federico. El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado. Ed. Progreso. Moscú, p.345

El Estado, en sus distintas fases, adquirió distintas formas y materializó la creación y funcionamiento de sus instituciones; consolidó su presencia a través de un régimen político con el que, al mismo tiempo, se relacionó con la sociedad a través de la administración pública. (3)

Por su parte, el doctor Omar Guerrero relaciona la Administración Pública con el Estado de la siguiente manera "...la administración pública nace con la necesidad de armonía del conjunto de la sociedad y del trabajo asociado a gran escala, cuando los intereses de las colectividades de la antigüedad se entrecruzan y manifiestan como funciones generales, esto es, como funciones administrativas atribuidas a un órgano que da forma al conjunto social y dirige el proceso de trabajo cooperativo y asociado: El Estado". (4)

Para entender la movilidad de la sociedad mexicana de la última década, producto de su despertar democrático, es necesario atender la definición de Bobbio y Matucci, que afirman que el Estado también se caracteriza por estar formado sobre la libertad política y sobre la igualdad de participación de los ciudadanos frente al poder, pero administrado por la clase dominante, con los instrumentos científicos proporcionados por los derechos y la economía. (5)

En opinión del maestro Montes de Oca, "Toda política gubernamental emanada de instituciones públicas tiene relación con la figura del Estado puesto que ella es producto de la orientación que en determinada materia se le da a las diversas demandas de la sociedad las cuales buscan satisfacer a través de acciones ejecutadas por el gobierno... El término Estado, de manera coloquial, lo entendemos como un conjunto de órganos a los que fue delegada la voluntad

3) Montes de Oca Malvaez, Juan. Op Cit. p. 6 y 7

4) Guerrero Orozco, Omar. La administración pública del estado capitalista. Ed. INAP, México, 1979. p. 394

5) Bobbio, Norberto y Matucci, Nicola. Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI. Tomo I, México, 1981, p.634

nacional y que cuenta con tres elementos fundamentales: territorio, población y gobierno, teniendo como funciones el promover y preservar un mejor nivel de vida para la sociedad, así como regular las relaciones entre los individuos y las relaciones entre el Estado y los individuos". (6)

Si estamos de acuerdo que la actividad del Estado está constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que de acuerdo a la ley debe ejecutar para realizar sus fines, desde una visión humanitaria, debe vérselo al Estado como el ente para servir fines particulares de individuos o grupos privilegiados que abusen del poder; la totalidad de los fines del Estado debe estar dirigido al conjunto de la sociedad.

Volviendo al trabajo de investigación, en Chiapas el Estado actuó conforme a la ley, violentó el estado de derecho, pero también tuvo la visión humana para justificar y reconocer las causas justas (marginación y olvido de las comunidades indígenas) que originaron el levantamiento armado; los esfuerzos encaminados para atender el reclamo social, empleando políticas públicas eficaces para el efecto.

Para entender lo que ocurrió y sigue pasando en el contexto del conflicto armado de Chiapas, rescato tres funciones típicas en un Estado como el mexicano, que nos permitirá comprender su actitud en este asunto.

- 1.- El Estado funciona como factor principal de cohesión entre los niveles económico, jurídico, político e ideológico de la sociedad.
- 2.- Como el derecho convierte las relaciones sociales de dominio y explotación en ley, el Estado aparece como juez y mediador de conflicto. Como un representante de una Nación, y

6) Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. Cit. p.9

3.- El Estado cuenta con cuerpos policiaco-militares que se encargan de reprimir, o atacar cualquier elemento que atente contra la ley. (7)

Finalmente, el Estado no sólo se erige como árbitro para conciliar los diferentes intereses y regular la vida en sociedad. También escucha las demandas de los gobernados y las materializa en obras concretas, es decir, en bienes y servicios públicos. Aquí el Estado es cuando se vincula con la sociedad a través de la administración pública. (8) Pero para conocer las características de la administración pública mexicana a través de diversos conceptos, primero definiremos qué entendemos por Gobierno.

7) Sánchez González, Juan. Administración Pública y Reforma del Estado. INAP, México, 1998 p.31

8) Guerrero Orozco, Omar. La teoría de la Administración Pública. Ed. Herla, México, 1986, p. XVI

1.2 Gobierno

Una razón para entender el surgimiento de la revuelta armada en Chiapas, fue el desinterés y olvido en que los últimos gobiernos sometieron a las comunidades indígenas. Esto contradice tesis como las que afirman que el gobierno, como un elemento integrante del Estado, es el conjunto de organizaciones que ofrece productos, presta servicios o ejerce funciones para satisfacer las necesidades de la sociedad; siendo además la autoridad que dirige la forma de gobernar. (9)

A partir del levantamiento armado, el gobierno mexicano y el resto de la sociedad han pedido perdón a los indígenas de México por haberlos tenido durante mucho tiempo en el olvido.

Al respecto, José Juan Sánchez González anota que "...El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y de la sociedad. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones del gobierno se encuentran las de bienestar social, representación y política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa. En el gobierno radica la soberanía del pueblo, éste le imprime una forma y delega su representatividad en un cuerpo, en la figura de ese pueblo. El gobierno es la manifestación de la voluntad soberana en la figura de una persona electa por esa misma voluntad, que se encarga de imprimirle fuerzas a las manifestaciones ciudadanas y sus mecanismos, así como de cumplir y llevar a cabo sus acciones". (10)

Según Omar Guerrero el Gobierno es "...un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política

9) Montes de Oca Malvaez. Op. Cit. p.4

10) Sánchez González, José Juan. Op. Cit. p.32

(...) Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo". (11)

Hay que recordar que un planteamiento tácito del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el primero de enero de 1994, fue el desconocimiento del gobierno mexicano, a quien además llamó ilegítimo. Al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari lo llamó presidente usurpador y exigió su renuncia. (12)

Lo cierto es que en ese año el sistema político mexicano evidenció su agotamiento que se venía reflejando en la paulatina pérdida de poder y su cada vez débil capacidad para generar consensos que garantizaran la gobernabilidad del país. Sucesos como el surgimiento de la guerrilla zapatista y otros ocurridos en el transcurso de ese mismo año (secuestros, asesinatos políticos, debacle económica, etcétera,) fueron desgastando al régimen priísta que el 2 de julio perdió la Presidencia de la República.

"El gobierno es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos". (13)

La pérdida del poder por parte del PRI fue evidencia del divorcio paulatino del régimen priísta con la sociedad mexicana y la guerrilla zapatista así como otras expresiones armadas en otras partes del país, son expresiones extremas entre muchas otras inconformidades de la sociedad.

11) Guerrero Orozco, Omar. La administración pública en el Estado capitalista. México, Fontamara, 1986, p.73

12) Primera Declaración de la Selva Lacandona. Diario La Jornada, México, 2 de enero de 1994

13) Guerrero Orozco, Omar, Op. Cit, p 32

“En los últimos años, el cambio de la sociedad hacia una participación más activa en los asuntos públicos, hace cada vez más compleja la tarea del gobierno, ya que éste debe tomar en cuenta nuevas variables e intereses de la población en sus estrategias y cursos de acción. Lo anterior ha llevado al Estado a replantear sus funciones de ente benefactor y hacedor omnipresente de las políticas públicas, para dar mayor apertura a la participación de las comunidades para la toma de decisiones de orden público”. (14)

La enorme movilidad de organismos de la sociedad civil en México en torno al asunto de Chiapas provocó cambios en el gobierno mexicano. Durante los seis años de gobierno del presidente Zedillo, ocurrieron cambios profundos en materia política, económica y social. La apertura democrática ha sido marcadamente profunda en todas las latitudes del país. Diversos actores han confesado que, en mucho, las transformaciones y los nuevos escenarios, se dieron gracias a esa gran efervescencia social surgida alrededor del conflicto chiapaneco y de otros temas de la agenda política nacional.

14) Sánchez González, José Juan. Op. Cit. p.33

1.3 Administración Pública

El concepto de gobierno debe diferenciarse del de administración pública, en virtud de que uno actúa y otro ejecuta las acciones. (15) Para que el gobierno del presidente Zedillo respondiera a los nuevos desafíos que planteaba una sociedad más demandante y participativa necesariamente tendría que revisarse el aparato administrativo federal. Es decir, los nuevos derroteros políticos y sociales exigían una profunda reforma administrativa del país.

En los primeros días de 1995, el Ejecutivo Federal dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que en materia de reforma de gobierno y modernización pública indicaba "...el desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas". (16)

En su trabajo "Administración Pública y Reforma del Estado", José Juan Sánchez González afirma que el concepto de administración pública se encuentra ligado con el de gobierno a pesar de que existe una diferencia marcada entre ambos. Pero la noción más fiel al significado de la administración pública consistirá en que siempre se le identifica con el gobierno. "Mientras, que el gobierno es la parte pasiva, la administración pública es la parte activa del Estado". (17)

Omar Guerrero define la administración como "... la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública son actos particulares ejercidos por la

15) Ibidem

16) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, (resumen). México, 1995, p.24

17) Sánchez González, José Juan. Op. Cit. p.33

sociedad, transformando, por ese hecho, lo general del Estado (...) en hechos concretos que causan un impacto en las clases sociales y en los individuos". (18)

Rescatando a un estudioso como Bobbio, la administración pública "intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal (...) corresponde, por lo tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad estatal que, por un lado, comprende a las actividades de gobierno que desarrollan poderes de decisión y de comando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo (...) esencialmente como función, vale decir como actividad-objetivo (condicionada por un objetivo), y como organización, es decir, como actividad dirigida a asegurar la distribución y la coordinación del trabajo con una finalidad colectiva". (19)

Los cambios experimentados por la sociedad mexicana exigen que la administración como agente administrativo propicie los cambios de actitud en la sociedad; que imprima una reforma que permitan mejoras en el nivel de vida de los individuos. En este sentido, el Estado debe propiciar esta dinámica social reformando la administración pública. Es decir, capacitar permanentemente al personal que desempeña puestos públicos, que lo alejen de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa; que repercuta en la vida cotidiana de la sociedad, pues toda mejora en el ámbito social comienza desde el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

Si bien es cierto durante el gobierno del presidente Zedillo se hicieron esfuerzos para modernizar el trabajo de la administración pública, los resultados obtenidos,

18) Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública. México, Harla, p.90

19) Bobbio, Norberto y Matucci, Nicola. Op. Cit. p.33

dejaron poco que desear. Por ejemplo, la corrupción que en algunos niveles de gobierno siempre ha sido una constante de denuncia por parte de sectores gubernamentales.*

En este punto, cabe señalar la propuesta del presidente Vicente Fox, de introducir reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que persigue entre otras cosas efficientar el aparato administrativo de gobierno, que incluso el propio Fox ha encabezado al desechar que la integración de su equipo de gobierno vaya a basarse con criterios como la cercanía familiar, compadrazgos o amiguismo. El presidente Fox convocó a la sociedad para que hicieran propuestas de candidatos idóneos para ocupar puestos en su administración, recibiendo, incluso, currículas profesionales que fueron analizados por grupos expertos en la selección y reclutamiento de personal.

Esto es, parecieran ser más frases de discurso político, pero en la realidad, la opinión pública percibe que son intentos del nuevo gobierno por desterrar vicios que tanto daño hicieron a la administración pública y, por ende, al pueblo de México.

De acuerdo al glosario de términos para el proceso de Planeación en México, editado en 1985 por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, la administración pública en México se define como “el conjunto ordenado y sistematizado de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimiento a través de los cuales se generan los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones del gobierno”. (20)

*Se recuerda que en 1995, Alianza Cívica promovió el movimiento social denominado “Adopta un funcionario”, cuya finalidad consistió en vigilar las acciones de los funcionarios.

20) Glosario para el proceso de Planeación. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Ed. SSP, 1995, p.31

El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

La nueva administración pública comparte poco con la vieja y repetida división del trabajo según la cual los políticos deciden y los administrativos ejecutan, o con aquella otra, según la cual los políticos deciden los fines y los administradores deciden los medios. En contraste, la nueva administración se hace cargo de la racionalidad (eficacia-eficiencia) de todo el marco del proceso decisorio: de la formulación e implementación de la política. Lo cual requiere de medios y fines, decisiones y gestiones, cálculos políticos, estimaciones económicas y procedimientos administrativos. (21)

La administración pública ha sido favorecida por la metodología del análisis de las políticas públicas, debido a que esta última plantea una visión sintética de los procesos en los asuntos gubernamentales, es decir, se convierte en su instrumento de explicación y análisis más detallado que le permite una mejor orientación para la toma de decisiones ya que, anterior a este planteamiento, no se asumía la pluralidad y complejidad que presentaba la sociedad, sólo se gobernaba a partir de un esquema de política general, uniforme y verticalista que no hacía una separación del todo en sus partes específicas y por consiguiente, ofrecía grandes posibilidades de llevar al fracaso los programas destinados a la sociedad. (22)

21) PND 1995-2000. Op. Cit. p.62

22) Montes de Oca Malvaez. Op. Cit. p.16

1.4 Políticas Públicas

La administración pública ligada a la política pública, se define como el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública; la voluntad de un gobierno, tal y como está, es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección, control y la evaluación. (23)

La administración pública en México enfrentó la problemática política, económica y social de las últimas décadas, y puso en práctica nuevos procesos administrativos que respondieran a las exigencias de una sociedad cada vez más demandante.

En materia política, el reclamo de una mayor apertura democrática ha dado frutos que hoy saltan a la vista. En lo económico, las crisis recurrentes han sumido a la población en la pobreza y en la pobreza extrema, como es el caso de las comunidades indígenas. Los intentos del Estado por solucionar las profundas carencias de éste y muchos otros sectores, no con muchos aciertos, obligó a los gobiernos en turno a implementar reformas administrativas para combatir la pobreza y alcanzar niveles de igualdad más equilibrados, no obstante, el problema todavía persiste.

En materia social, este fenómeno ha sido catalizador de la inconformidad social. Es decir, la sociedad mexicana, después de tener una actitud pasiva e indiferente, asumió un rol más decidido para involucrarse en los asuntos que repercuten con su bienestar. En este sentido, el Estado abandonó su actitud indiferente y paternalista y, en lugar de buscar la confrontación, orientó y canalizó toda la inconformidad, escuchó y dio cabida a expresiones y sugerencias de la sociedad;

23) Ibidem

la hizo partícipe en la solución de sus propios problemas.

Al respecto, el maestro Luis F. Aguilar Villanueva señala "...la expansión de las libertades civiles y políticas de la sociedad mexicana y la magnitud de sus problemas de atraso y justicia social, en medio de una transformación de corte histórico, plantea al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización gubernamental y de gestión pública: de política y de políticas". (24)

Y más adelante agrega que "frente a las formas burocráticas, proteccionistas y cooperativo-partidarias con las que se llevó a cabo la intervención estatal en la sociedad, se ha reclamado y contrapuesto un nuevo estilo de gobierno, orientado a la participación (...) y han aparecido nuevos patrones de administración pública, que se caracterizaron por un mayor peso de las iniciativas y autonomía sociales en la identificación y definición de sus problemas, en las formas de implementar y evaluar las políticas. Muchos movimientos sociales, urbanos y campesinos son testigos y protagonistas de este cambio político-administrativos". (25)

La experiencia chiapaneca, al igual que otros movimientos sociales, lograron que el Estado mexicano replanteara su papel de paternal a corresponsable. La exigencia de corresponsabilidad deriva de un sentido de justicia que reclama que todos los ciudadanos ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones, en un marco de completa libertad social. Las causas que dieron origen al conflicto en Chiapas, son fundamentalmente de carácter de justicia social, y para responder a esta demanda el gobierno ha empleado herramientas que hagan partícipes a todos los sectores involucrados. Estas herramientas no son más que las políticas públicas. Es decir, en la búsqueda de estrategias para responder a nuevas

24) Aguilar Villanueva, Luis F., Política Pública y Gobierno del Estado. Revista del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Año 11, Núm. 4, Octubre, 1990, p.233

25) Aguilar Villanueva, Luis F., Op. Cit. pp. 236 y 237

expectativas de la sociedad, el Estado mexicano encontró que las políticas públicas dotan de nuevos esquemas de trabajo para resolver los problemas que enfrenta el gobierno, sobre todo aquellos problemas de contingencia.

A este respecto, cito la conclusión a la que llegaron Martín de Jesús Díaz Vázquez, Jorge Gómez Pedraza y Lucio Pérez Chávez, en su trabajo "Policy pública para mejorar la organización y elevar la productividad de la propiedad ejidal en la región central de la República Mexicana", en el seminario sobre Políticas Públicas, dirigido por el maestro Omar Guerrero. Los investigadores apuntan que "...las políticas públicas no constituyen la panacea de solución para todos los problemas, pero su enfoque facilita abordar situaciones contingenciales que surgen del quehacer público mejorando las acciones del gobierno y evitando la ingobernabilidad... Los modelos analizados de policy pública brinda la posibilidad de analizar bajo diferentes ángulos los problemas públicos, si bien ninguno los resuelve por si mismo contribuyen de manera significativa a encontrar alternativas de solución". (26)

Cualquier estudioso de las políticas públicas debe ubicar un nombre, el de Harold Laswell, como el creador de este concepto en los años cincuenta. Otros autores ubican el estudio de las políticas públicas en Estados Unidos de Norteamérica, después de la 2ª. Guerra Mundial.

Luis F. Aguilar Villanueva lo cita de este modo: "Dos momentos han sido determinantes para el desarrollo y la configuración del análisis de políticas públicas. El primer momento, el de Laswell, que en los años cincuenta entendía el movimiento de las 'ciencias de política' (policy sciences) como la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones de gobierno,

26) Díaz Vázquez Martín de Jesús, Gómez Pedraza, Jorge y Pérez Chávez, Lucio. Policy pública para mejorar la organización y elevar la productividad de la propiedad ejidal en la región central de la República Mexicana. UNAM, México, D.F., 1992 p.46 (Material de lectura de apoyo para el Seminario "Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno", Modulo II)

en un contexto social en que los problemas (públicos), objeto de la decisión gubernamental, se caracterizaban por ser más complejos y de escala, aparecían en el marco de sociedades nacionales cada vez más pluralistas, informadas y críticas y tenían lugar en un contexto internacional de guerra fría con su visión dual y enfrentada entre democracia y socialismo”. (27)

Un segundo momento, “en los años setenta y ochenta, el movimiento del análisis de políticas públicas se configuró a partir de las críticas al Estado social interventor. Las políticas de gobierno, basadas en una fuerte recaudación fiscal y amplia regulación de las relaciones sociales habían mostrado ser una empresa fracasada de gestión pública, no obstante que los gobiernos reformistas hubieran invocado para su internacionalización argumentos de justicia social y/o estabilización y expansión de la economía y su conjunto”. (28)

En México, sólo en años recientes cobró fuerza el uso del enfoque de políticas públicas como tecnología de gobierno, que provee a los gobernantes de herramientas que les permiten enfrentar situaciones imprevistas (29) y contingenciales.

Su objeto de estudio es el proceso de decisión dentro de la administración pública, como una extensión del proceso político, superando así la dicotomía política-administración, porque aún dentro del aparato administrativo, las fuerzas políticas se manifiestan para influir en la implantación de medidas que aunque definidas políticamente, su instrumentación aún permite que dichas fuerzas continúen manifestándose, ya sea a favor o en contra. (30)

27) Aguilar Villanueva Luis F. Op. Cit. p. 244

28) Aguilar Villanueva Luis F. Op. Cit. p. 245

29) Guerrero, Omar Políticas Públicas: una resurrección de la Ciencia Política. Ponencia presentada en la mesa redonda "El papel del analista de Políticas Públicas en Asuntos Públicos. ITAM, México, D.F., 9 de noviembre de 1988

30) Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. Cit. p.28

Para lograr una mejor comprensión de lo que se entiende por política pública, es necesario ubicar algunos elementos que la integran, como son: la agenda de los poderes públicos, que se entiende como el conjunto de problemas que se estima pertinente atender bajo un contexto determinado; los actores, que son los diferentes participantes en la formulación y ejecución de la política pública; los escenarios, estos son definidos como construcciones prospectivas basadas en la actuación pasada y presente de los actores; la ecología, como la relación de equilibrio que debe existir entre los seres humanos y la naturaleza o medio ambiente; la gobernabilidad, o sea, la capacidad del gobierno para mediar en los conflictos, obteniendo soluciones satisfactorias para las partes en pugna y, finalmente, el conflicto, entendido como situaciones donde se dan contradicción de intereses. (31)

Estos elementos, en mi opinión, son imprescindibles para diseñar y ejecutar políticas públicas que atiendan problemas de carácter social. En el caso del movimiento armado en Chiapas, las políticas de Estado implementadas, primero, para apaciguar la violencia en la entidad y, segundo, para atender las demandas de rezago social de las comunidades indígenas, necesariamente tomaron en cuenta cada uno de estos elementos.

Pese a que en nuestro país es reciente la aplicación del enfoque de políticas públicas para resolver problemas, cada vez recobra mayor importancia, al grado que hasta el presidente Fox creó un nuevo despacho llamado Coordinación de Asesoría de Políticas Públicas. El 22 de noviembre de 2000, se dio a conocer la integración del gabinete económico y se nombró a Eduardo Sojo, Coordinador de Asesores de Políticas Públicas, área encargada, como su nombre indica, de supervisar y definir las políticas públicas a ejecutar por el Gobierno Federal foxista.

El concepto de políticas públicas se desarrolló en la segunda mitad del Siglo XXI, concretamente en las escuelas de Estados Unidos de Norteamérica. Muchos

31) Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. Cit. p.29

atribuyen a Harold Laswell su paternidad, por sus planteamientos desarrollados después de la 2ª. Guerra Mundial. El término de política pública se deriva de la palabra *policy*, aplicada incorrectamente al español como política, que genera frecuentemente errores de interpretación.

La *policy* tiene un carácter más amplio que las reglas y las regulaciones administrativas por los gobiernos, no se define por sí misma sino que es una categoría analítica. Por su parte, *Politics* se traduce como lo que entendemos en español por política, que quiere decir, la ciencia que estudia los fenómenos por la lucha del poder, la disputa entre partidos políticos, grupos de interés, etcétera.

La palabra *policy* proviene del griego *politeia* y pasa al latín como *politia*, que deriva del alemán como *policey*, en inglés como *policy*, al igual que otros términos carece de equivalentes en español y en francés. En inglés *policy* significa comúnmente curso de acción o inacción y algunas veces proceso de decisión o incluso, en ocasiones programa de acción; es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí, en un patrón coherente. (32)

Son muchos los estudios en el campo de la Ciencia Política y la Administración Pública, en donde se afirma que las políticas públicas son una disciplina de las ciencias sociales, que usa la razón y la evidencia para aclarar, valorar y apoyar soluciones a problemas públicos. En este sentido, las políticas públicas surgen de la necesidad de canalizar conflictos y demandas establecidas por la acción colectiva. Se les identifica a través de los actos y no actos de una autoridad pública frente a un problema.

Para efectos de nuestro trabajo, nos quedaremos con las definiciones de dos académicos mexicanos: Omar Guerrero define la política pública como un campo de problemas propiamente gubernamentales, cuya característica es el desarrollo

32) Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. Cit. pp.29, 30

de lo que se puede denominar una "tecnología del gobierno", donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental. (33)

El segundo, Luis F. Aguilar Villanueva, considera que el uso de políticas públicas contribuyen a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos, (34) que entorpecen los procesos de definición y la aplicación de las políticas públicas, cuya responsabilidad es asumida por el gobierno.

El proceso de políticas públicas plantea y mejora el funcionamiento de la administración pública, ya que no sólo refuerza, sino que además detecta las ineficiencias de la actuación pública. De la misma manera, a través del enfoque de políticas públicas, se conjugan intereses y los conflictos de clase en un proceso político, que permite a las organizaciones negociar o contender en un juego institucional.

Dentro de la evolución del Estado, las políticas públicas surgen en dos grandes momentos, que son determinantes en su desarrollo: el primero, que se identifica dentro de la gran tradición político-administrativa, donde se le exige al gobierno racionalidad, eficacia, eficiencia en sus decisiones y organizaciones y el segundo momento, en donde el análisis de políticas públicas se identifica con las críticas al Estado social interventor. (35)

El movimiento armado en Chiapas planteó serios desafíos al gobierno del presidente Zedillo, que en su intento por solucionar el conflicto diseñó una estrategia, que al tiempo de insistir en el diálogo político, priorizó en la

33) Guerrero, Omar. Curso de Teoría de la Administración Pública. Mimeo, FCPS, UNAM, 1991

34) Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las Políticas Públicas. Ed. Porrúa. México, 1992, p.10

35) Montes de Oca Malvaez, Juan. Op. Cit. p.33

implantación de políticas públicas de atención a las regiones indígenas no sólo de Chiapas sino en todo el país.

El Presidente de la República durante la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, expuso el compromiso del Gobierno Federal, partidos políticos y sociedad, de promover la participación social y definir un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. (36)

Más adelante, en lo que se refiere a la participación social en las políticas públicas, el PND 1995-2000 anota que "las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad, por lo que se promoverá que la sociedad y sus organizaciones tomen parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas". (37)

Podríamos decir que el enfoque de políticas públicas para la solución de problemas llegaron para quedarse: Hoy se encuentran insertas en los esquemas para la solución de problemas gubernamentales.

Las organizaciones no gubernamentales reciben actualmente un fuerte impulso por parte del gobierno de Vicente Fox, mediante una política de inclusión en las tareas de gobierno. Se habla, incluso, de la propuesta de crear una Contraloría Social que canalice sus propias propuestas en políticas gubernamentales. Asimismo, el de crear una legislación en materia de organizaciones civiles con el fin de que participen en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

36) Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal. México, 1995, p. 20

37) PND 1995-2000. Op. Cit. p.26

Todo este enfoque moderno de las políticas públicas tal y como está siendo abordado por teóricos contemporáneos, como Luis F. Aguilar y Omar Guerrero, aporta elementos para entender que las políticas públicas difícilmente podrán desprenderse de un análisis que no contemplara el concurso de los ciudadanos. Es decir, un asunto que involucra lo mismo al gobierno que a la sociedad.

Para reforzar el párrafo anterior escribiré los comentarios sobre políticas públicas del maestro Martín de Jesús Vázquez, que retoma aspectos de su objeto y concepto. "...las políticas públicas se refieren al diseño deliberado de una acción por parte del Estado y al curso real de tal acción; éstas se constituyen como resultado de la interacción de las decisiones de múltiples actores y de situaciones efectivamente producidas por la acción colectiva..." (38)

38) Díaz Vázquez, Martín de Jesús. "El análisis de las políticas públicas y el mejoramiento de la gestión pública". Artículo publicado en la Revista Encuentro, de la Asociación de Egresados en Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP Acatlán. p.3

1.5 Sociedad

Toda investigación de carácter social tiende a analizar el papel de la sociedad con el objeto de estudio. Las organizaciones no gubernamentales son parte de la sociedad, en su expresión más acabada con que muchos teóricos han coincidido en llamar: sociedad civil. La sociedad organizada, como también se le denomina, ha jugado un papel fundamental en los cambios experimentados por nuestro país.

La sociedad ha sido "pivote" no sólo en México, sino en todo el mundo, de las transformaciones ocurridas después de la 2ª mitad del Siglo XX. En sus manifestaciones, en diferentes etapas, logró ganarse a pulso el reconocimiento por parte del Estado. Luego de años de lucha por la defensa de sus intereses, la sociedad no sólo obtuvo espacios legítimos de expresión sino la posibilidad de intervenir en el diseño, formulación y ejecución de acciones de gobierno que tienen que ver con su bienestar.

Hoy día podemos ver en cualquier ámbito de acción del gobierno la irrupción de sectores organizados en la vida política nacional. Desde luego, ha sido una sociedad conciente, que así como conoce sus obligaciones de ciudadanos, asume y reclama respeto a sus derechos ciudadanos. La población mexicana ha descubierto su potencial de transformación y promoción del cambio político y social de México. Sólo así se podría ser capaces de entender los cambios acelerados en el país, sobre todo lo sucedido en los últimos seis años del siglo reciente anterior. Sólo de esta manera podemos comprender el fenómeno social, político y militar de Chiapas y, en consecuencia, la gran movilidad por parte del gobierno y sociedad en relación con el conflicto.

Sin embargo, antes de seguir con el análisis de lo que ha significado el papel de la sociedad civil en la transformación del país, y para juzgar y ubicar mejor a este actor nuevo y fundamental en la historia contemporánea que es la sociedad civil, presentaré algunas definiciones de sociedad.

Eli Chinoy, en su clásica obra "La sociedad. Una introducción a la sociología", nos dice "...no se puede sugerir una definición de sociedad que sea aceptada por todos o casi todos los sociólogos. Ni se ganaría nada agregando una más al conjunto ya imponente de alternativas (...) En su uso más general, la sociedad se refiere meramente al hecho básico de la asociación humana (...) Esta concepción de la sociedad, que parece a veces abarcar a toda la humanidad, sirve principalmente para enfocar nuestra atención sobre una amplia gama de fenómenos centrales para el análisis de la conducta humana, principalmente las variadas y multiformes relaciones en que entran necesariamente los hombres durante el curso de su vida común". (39)

De acuerdo con Herman Heller, "...la sociedad, en cuanto recíproco del Estado, es un fenómeno muy reciente en la historia de Europa. Su aparición se halla estrechamente unida al pleno despliegue de la forma económica capitalista, a la definitiva liquidación del orden social estamental y al nacimiento de la "sociedad civil". Quien trate de esclarecer el significado cabal de la palabra sociedad, tan equivoca en sus acepciones, habrá de tener muy en cuenta esas realidades históricas. El extenso 'catálogo de los conceptos de sociedad' presenta, en primer término, un concepto genérico de sociedad según el cual ésta vendría a ser el género humano entendido como el contenido abstracto de todas las formas de la convivencia humana, o sea que por sociedad se entendería la unión entre los hombres en general". (40)

39) Chinoy, Eli. La sociedad. Una introducción a la sociología. FCE, México, 1978, pp.44, 45

40) Heller, Herman. Teoría del Estado. FCE. México, 1981, 7ª Edición, p.124

1.5.1 Sociedad Civil

La historia contemporánea tiene un nuevo y fundamental actor: la sociedad civil. Tanto las sociedades tradicionales como las que han tenido revoluciones de cualquier tinte ideológico, viven el mismo fenómeno: la irrupción de una sociedad civil demandante y participativa que ha obligado a gobiernos como a partidos políticos a replantear sus roles políticos tradicionales.

Vemos que la capacidad organizativa de la sociedad civil, ya no depende de los partidos sino de ella misma. Al conjuero de sus reclamos de bienestar, la sociedad civil ha enfrentado sus propias formas organizativas. La sociedad civil de México y del mundo, se ha integrado y prosigue haciéndolo, en cientos, miles de organizaciones pequeñas, medianas e intermedias. Está consciente de su impotencia de hacerse escuchar sólo, por separado, por lo que buscan ser parte de las organizaciones civiles, pequeñas, medianas y grandes, que den mayor efectividad en la lucha por sus demandas esenciales: libertad y bienestar.

El conflicto armado de Chiapas, es claro ejemplo de cómo la sociedad organizada puso en marcha sus deseos y aspiraciones primordiales: el espíritu pacifista y la convicción de que cualquier conflicto por muy complejo que sea debe resolverse mediante el diálogo. Pero también demostró su capacidad de asombro y de organización para inconformarse y protestar ante cualquier injusticia social. El movimiento armado originó el redimensionamiento de la sociedad. Motivó grandes movilizaciones que rechazaron que el Estado empleara el uso de la fuerza como medio para combatir al Ejército Zapatista de Liberación Nacional, e inspiró a estos sectores a dar cuerpo a diversas organizaciones que hasta hoy día vigilan el cese a todo tipo de violencia, en tanto se logra una salida pacífica al conflicto, y lo más importante, supervisan el cumplimiento de tareas de atención a grupos vulnerables, como son las comunidades indígenas, propias del gobierno federal, estatal y municipal.

Lo cierto es que este redimensionamiento de la sociedad civil en torno al asunto de Chiapas, que no es el único, pero sí el principal, permitió que el Estado replanteara nuevas relaciones con este sector organizado de la sociedad, que lo llevó no sólo a reconocer sus demandas sociales, incluso a incorporarlas a participar en la detección y la solución de los problemas. Es decir, a involucrarlos en el diseño y la aplicación de las políticas públicas sobre diversos temas específicos.

La expresión contemporánea de sociedad civil, como el análisis que se ha venido haciendo, no corresponde en este caso a los conceptos usados por Hegel o Gramsci en sus respectivos estudios sobre la sociedad civil. Se incurriría en un reduccionismo si se pretendiera, por ejemplo, ver el cuerpo social como integrado por dos partes complementarias y excluyentes (La sociedad civil y el Estado), como lo hizo Hegel. Y, más grave aún, que respondiendo a un reflejo marxista (una proyección de la lucha de clases) se intentara presentar a estas partes como sujetos o fuerzas antagonistas. (41) Tal es la visión gramsciana de sociedad civil.

Para Hegel "...la sociedad civil representa el momento en el que la unidad familiar, a través de la insurrección de las relaciones económicas antagónicas producidas por la necesidad en que se encuentra el hombre de satisfacer sus propias necesidades mediante el trabajo, se disuelve en las clases sociales (el sistema de las necesidades), en que la lucha de las clases encuentra una primera mediación en la resolución pacífica de los conflictos a través de la instauración de la ley y de su aplicación (la administración de la justicia) (...) El pasaje de la sociedad civil al Estado se produce cuando cada parte separada de la sociedad que nace de la disolución de la familia se unifican en su totalidad orgánica. Cuando se confunde el Estado con la sociedad civil y es determinado en base a la seguridad y

41) Guevara Niebla, Gilberto. "Sociedad civil y democracia". Artículo publicado en el diario El Nacional, el 22 de mayo de 1995, p. 2

protección personal, el interés del individuo en cuanto tal se ha transformado en el fin último.” (42)

En opinión de Gramsci “...se pueden, por ahora, fijar dos planos superestructurales: el que se puede llamar de la sociedad civil, o sea el conjunto de organismos comúnmente llamados privados, y el de la sociedad política o estado, y que corresponde a la función de hegemonía que el grupo dominante ejercita en toda la sociedad y el de dominio directo o de comando que se expresa en el estado o en el gobierno jurídico” (...) Gramsci entiende por sociedad civil “un momento de la superestructura, en particular el momento de la hegemonía que se distingue del momento del puro dominio como momento de la dirección espiritual y cultural que acompaña e integra de hecho en las clases efectivamente dominantes, y debe acompañar e integrar en las clases que tienden al dominio el momento de la pura fuerza” (...) para Gramsci la sociedad civil comprende no ya ‘todo el conjunto de las relaciones materiales sino “todo el conjunto de las relaciones ideológico-culturales...”’ (43) Es decir, el contexto cultural-ideológico para la transmisión de valores dominantes y a través de las cuales la clase dominante ejercita su propia hegemonía.

Para Herman Heller “...la sociedad civil no es otra cosa que la vida del ciudadano que no está sometida a ningún poder eclesiástico ni estatal. El inútil intento de conciliar conceptualmente la sociedad civil con el absolutismo tuvo una interesante expresión en el Derecho territorial prusiano: ‘La sociedad civil consta de varias sociedades y estamentos más pequeños, unidos por la naturaleza o por la ley o por ambas a la vez’. El origen del concepto de sociedad, como nacido de la tensión política provocada por las exigencias de libertad e igualdad de la burguesía frente al Estado absoluto y a los privilegios de sangre, es cosa que no

42) Bobbio, Norberto y Matucci, Nicola, Tomo II, Op. Cit. p. 1572

43) Bobbio, Norberto y Matucci, Nicola. Op. Cit. pp.1574, 1575

se ignora mientras los derechos de libertad constituyen para la burguesía objetivos de la lucha política". (44)

José Fernández Santillán retoma extractos de la definición de sociedad civil de Jürgen Habermas "...la sociedad civil está formada por las asociaciones, organizaciones y movimientos que más o menos espontáneamente intensifican la resonancia originada en la esfera no estatal ni económica para luego transmitir esta resonancia –amplificada- a la esfera política. La sociedad civil está constituida por una red asociativa que institucionaliza discursos orientados a resolver cuestiones de interés general. No desdeña la penetración, por demás palpable, de los medios de comunicación de la sociedad civil. Medios que cuentan con grandes recursos para encausar y manipular la opinión pública. Habermas tampoco desconoce la importancia de los partidos políticos y los grupos de interés; pero advierte que las organizaciones civiles forman un sustrato catalizador de las opiniones provenientes de las esferas privadas. Para él las complejas redes de asociaciones en la esfera civil afirman su autonomía y creatividad sólo cuando son capaces de moverse en un ambiente pluralista, respetuoso de las varias maneras de pensar y de interpretar la realidad". (45)

Más adelante el maestro Fernández Santillán continúa citando a Habermas quien afirmaba que "todos los movimientos democráticos emergentes de la sociedad civil deben renunciar a la visión de una sociedad totalmente en capacidad de auto organizarse (una visión que estuvo en la base de la idea marxista de revolución) La sociedad civil –sigue diciendo Habermas- sólo puede generar determinadas influencias sobre el sistema político transformado en Estado de derecho auto limitándose. Pero jamás esa sociedad civil puede ocupar la posición de un macro

44) Heller, Herman. Op Cit. p.125

45) Fernández Santillán, José. "Habermas: sociedad civil y política deliberativa" (Ensayo). Revista Este País, Noviembre 2000, p.26

sujeto que sea identificable en sede de filosofía de la historia, y al cual le toque poner bajo control a la totalidad social actuando como un legítimo representante suyo". (46)

Las categorías conceptuales que dan estos tres autores sobre sociedad civil, no están demasiado lejos de un análisis minucioso de lo que podemos ver sobre el comportamiento actual de las organizaciones sociales. Es decir, en la actualidad ni existe tal cuerpo social, de sociedad civil y Estado, que las integre como dos partes complementarias y excluyentes. Pero tampoco podríamos señalar que hay tal lucha de clases que presenta a ambas partes como sujetos o fuerzas antagónicas, como sugiere la visión marxista. O el planteamiento de Habermas, en el sentido que algunos segmentos de la sociedad civil crean que pueden lograr tener la capacidad de auto organizarse, de tal manera que las lleve a rechazar cualquier intermediación del Estado y, mucho menos, que su ego, resultado de su capacidad de organización, la lleve a suponer que representa la totalidad social, como un legítimo representante suyo. Pero también, y esta es mi apreciación personal, que el Estado no acepte todavía en su totalidad que la sociedad civil organizada es ya un sujeto activo trascendental en las decisiones que le inmiscuye y que, por lo tanto, son otras las condiciones y reglas de su relación con ella.

Para finalizar este punto, coincido con Gilberto Guevara Niebla en que el sentido común de que mucha gente en sociedades como la mexicana -que ha padecido una larga dominación burocrática- tiende a asimilar la visión de que el Estado y la sociedad civil siempre están en pugna. Este sentido común se asocia a veces con situaciones donde el descontento de la gente permanece en un nivel primario, no logra articularse en partidos políticos y se expresa en formas reactivas, de mero rechazo al Estado. (47)

46) Fernández Santillán, José. Op. Cit. p.28

47) Guevara Niebla, Gilberto. Op. Cit. p.2

En su expresión contemporánea la sociedad civil constituye una entidad intermediaria que se ubica entre la esfera privada y el Estado: dicha entidad es un espacio social formada por organizaciones creadas en forma voluntaria, auto generadas, autofinanciadas, autónomas del Estado y regida por un orden legal y un conjunto de reglas compartidas.

La sociedad civil, así entendida, no equivale tampoco a la esfera privada: en ella se reúnen ciudadanos que actúan colectiva y públicamente para expresar sus intereses, pasiones e ideas; intercambiar información, lograr sus objetivos comunes, hacer demandas al Estado y fiscalizar a éste. En ella se reúnen organizaciones económicas, culturales, educativas, de interés particular (sindicatos o agrupaciones de barriada, por ejemplo), promotores del desarrollo, cívicas, etcétera.

La sociedad civil que vemos en acción en el México actual, no es una categoría residual que equivale a aquello que no es Estado. Tampoco es una representación de la sociedad en general. Es más bien, una entidad constituida por agrupaciones diversas voluntarias, autónomas del Estado, concebidas en función de fines públicos en vez de privados, que se relacionan con el Estado en forma crítica, pero que no se proponen (y esto es muy importante) la conquista del poder político. Estas agrupaciones, además, apoyan el pluralismo y la diversidad, y son parciales, en el sentido de que no se proponen la representación del todo social.

La sociedad civil, desde esta perspectiva, no intenta substituir sino complementar el papel de los partidos políticos. Su función primordial es, desde luego, crear bases para limitar el poder estatal, favorecer el control del Estado por la sociedad y apoyar la consolidación de instituciones políticas que favorezcan este control. Las agrupaciones de la sociedad civil favorecen la democracia en la medida en que difunden valores como la tolerancia, la no violencia, la moderación, la voluntad para las soluciones negociadas y los compromisos y el respeto por los puntos de vista de la oposición. Vigilar la limpieza en las elecciones, difundir información

objetiva de los sucesos políticos y educar para el ejercicio pleno de la ciudadanía, todo esto hace de la sociedad civil una palanca de la democracia.

La sociedad civil, sin embargo, no puede constituirse *per se*, como antagonista del Estado. Ella debe luchar por impedir los excesos del poder estatal pero, en la medida en que el Estado cumple con la ley, en esa medida la sociedad civil ha de apoyarlo. Una vigorosa sociedad civil tiene que producir, al final, un Estado igualmente vigoroso. (48)

Esta reflexión compartida permite examinar y concluir que una sociedad civil bien organizada, que trabaja, demanda y se moviliza sobre objetivos claros tiene futuro en México. Y, en consecuencia, será bien vista por un Estado, que más que verlos como adversarios, los mirará como aliados y como grupos coadyuvantes para afrontar juntos la infinidad de problemas que hay en México.

Hay indicios para suponer que el presidente Zedillo no alcanzó a comprender a cabalidad la intencionalidad de estos grupos organizados y, en cambio, da la impresión que más que canalizar a favor del trabajo de su gobierno toda la energía de dichas agrupaciones parecía que las confrontaba. Es la impresión que queda de la relación de su gobierno con las organizaciones no gubernamentales surgidas a raíz del conflicto chiapaneco.

Tocará al presidente Fox dinamizar a favor de su gobierno el trabajo de la sociedad civil. Hay indicios favorables para suponer que así será, pues durante su campaña y como Presidente electo hizo públicos reconocimientos al trabajo de los organismos civiles. Nombró una Coordinación para la Alianza Ciudadana con la que establecerá compromisos como el de crear una oficina presidencial de

48) Ibidem

enlace con la sociedad civil; se creará un fondo de coinversión social que integre recursos destinados a proyectos de la sociedad civil, entre otros. El coordinador presidencial para la Alianza Ciudadana del gobierno foxista, Rodolfo Elizondo, al asumir su cargo dijo que pondrá en marcha las conclusiones de las mesas de diálogo de las organizaciones de la sociedad civil con el equipo de transición de Vicente Fox.*

En las propuestas que resultaron de las consultas ciudadanas a cargo de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, destaca la propuesta de incluir en el texto constitucional el principio de participación ciudadana.** Este concepto que intentaremos definirlo en nuestro siguiente apartado, será de gran ayuda para comprender un poco mejor el papel de la sociedad en la transformación de México.

* Diario Reforma, del 27 de noviembre de 2000, México

** A ocho días de que Vicente Fox tomara posesión como Presidente de la República, recibió las propuestas de las seis mesas en que se dividió la discusión de los participantes de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Una de las mesas se llamó Representación Política en el que se propuso incluir el apartado de la participación ciudadana.

1.5.2 Participación Ciudadana

Se alude constantemente a la participación de la sociedad desde plazos muy diversos y para propósitos diferentes, pero siempre con una buena forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas. Se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (...)

La palabra participación, en principio, significa "tomar partido": convertirse uno mismo en parte de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social (...) Sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos dos personas. (49)

El término participación está inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto humano: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiera un sentido que suelen acompañarla. El medio político, social y económico, en efecto, y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo, que forman los anclajes de la vida social. (50)

La palabra participación ha ido cobrando así nuevas connotaciones en la administración pública de nuestros días. Y ese cambio ha llevado, a su vez, a la revisión paulatina de las divisiones de competencias entre órganos y niveles de gobierno que habían funcionado con rigidez. Convertido en ciudadanos, los antiguos súbditos exigen ahora no sólo una mejor atención a sus necesidades,

49) Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4. IFE, México, 1997, p.9

50) Merino, Mauricio. Op. Cit. p.10

expectativas y aspiraciones comunes, sino una influencia cada vez más amplia en la dirección de los asuntos públicos. En las democracias modernas, cada vez se gobierna menos en función de manuales y procedimientos burocráticos, y más en busca de las mejores respuestas posibles a las demandas públicas.

Se trata de una transformación que está afectando muchas de las viejas rutinas burocráticas, y que está obligando también a entender con mayor flexibilidad las fronteras que separan las áreas de competencia entre los gobiernos nacional, estatal y local. Las prioridades y los programas de gobierno, entendidos como obligaciones unilaterales de los organismos públicos, están siendo sustituidos gradualmente por una nueva visión apoyada en el diseño de políticas públicas que atraviesan por varios órganos y varios niveles al mismo tiempo. Ya no son los viejos programas gubernamentales que se consideraban responsabilidad exclusiva de los funcionarios nombrados por los líderes de los poderes ejecutivos, sino políticas en las que la opinión de los ciudadanos cuenta desde la confección misma de los cursos de acción a seguir, y también durante los procesos que finalmente ponen en curso las decisiones tomadas. Políticas públicas en el más amplio sentido del término; es decir, acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Pero que lo son, además, porque exceden los ámbitos cerrados de la acción estrictamente gubernamental. (51)

La explosión de las organizaciones ciudadanas en los últimos años es una muestra del gran cambio y de la conciencia participativa que se ha desarrollado en la población. Algunos críticos señalan que también es respuesta a la falta de democracia y apertura que existe en el gobierno, partidos políticos y en las organizaciones sociales. La democratización y el impulso a la participación ciudadana exigen modificar viejas prácticas y estructuras, pero además abrir nuevos espacios a la sociedad.

A partir de 1994, la sociedad mexicana ha adquirido y mantenido una constante:

51) Merino, Mauricio. Op. Cit. pp.44, 45

ser más participativa y demandante. Es decir, la exclusión de amplios sectores de la sociedad en los asuntos públicos, así como el desgaste del sistema político que impedía la formación de canales institucionales para la inclusión y la expresión de intereses de una sociedad más participativa, trajo como consecuencia una intensa movilización social.

La alta participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, utilizando alternativas no institucionales, al tiempo que ha venido elaborando demandas, encontró formas de acción para expresarse y constituirse en sujetos colectivos o movimientos sociales, como la solidaridad ciudadana mostrada en 1985, durante los sismos, donde la población se auto organizó y en algunos momentos fue alternativa de su propio rescate.

Después del movimiento estudiantil de 1968, el surgimiento en 1986 del Consejo General Universitario (CEU) y, más recientemente, el del Consejo General de Huelga (CGH), en 1999-2000, recuerda que los estudiantes son actores de cambio. En política, no es menos significativo la conformación en 1988 del Frente Democrático Nacional, que si bien agrupó a diversos partidos políticos, en buena medida adquirió una base social al incorporar a importantes segmentos de la población.

El plebiscito ciudadano sobre la reforma política en el DF el 21 de marzo de 1993, constituyó un ejercicio novedoso y puso de manifiesto la capacidad de los ciudadanos para organizar una elección. La observación electoral en las elecciones presidenciales el 21 de agosto de 1994, que coordinó Alianza Cívica, hizo que la sociedad se convirtiera en garante de la limpieza y credibilidad del proceso electoral. El mismo Ejército Zapatista de Liberación Nacional conoce de la importancia de la sociedad en el proceso de pacificación, por las consultas

ciudadanas que para estos efectos realizó un par de ocasiones.*

A partir de estos movimientos emergió una serie de grupos, que van desde la defensa de la ecología hasta la promoción de la democracia. Lo valioso de la participación social de la actualidad es que concentra a grupos de lo más dispares, pues lo mismo se escucha demandas, por ejemplo, de las llamadas Damas de Polanco que de agrupaciones indígenas. La participación ciudadana ha perdido su carácter clasista y se convirtió en un común denominador de los diversos grupos de la sociedad en los umbrales del Siglo XXI.

La fuerza de la organización social no debe subestimarse, pues en la actualidad es un factor sustancial para reestructurar las interrelaciones con el Estado. Esta nueva correlación de fuerzas en la estructura del Estado, es lo que ha obligado a que se reconozcan a los organismos no gubernamentales como interlocutores válidos entre gobernantes y gobernados. El impacto de la movilización social ha repercutido en los partidos políticos, puesto que en buena medida se han visto rebasados por la capacidad de organización y gestoría de los grupos ciudadanos.

Por otro lado, es permanente el debate sobre los mecanismos legales que tendría la sociedad en la toma de decisiones en el Estado a fin de estimular la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas.

En enero de 1995, la Cámara de Diputados creó una nueva comisión llamada justamente de Participación Ciudadana, bajo la presidencia de María de la Luz Lima, quien afirmó que la instancia legislativa "es un espacio para la sociedad civil,

* El 11 de junio de 1994, el EZLN culminó su consulta interna donde rechazó las propuestas gubernamentales que resultaron del llamado Diálogos de Catedral en febrero de 1994. Más adelante convocaría a otras consultas en todo el país, primero para preguntar a la sociedad mexicana si estaba a favor de que el EZLN se sometiera a un diálogo nacional con el resto de fuerzas del país, y más adelante, consultar si debían continuar armados, o en su caso convertirse en una organización que luchara a través de causas institucionales.

ya que no todos los ciudadanos pertenecen a algún partido político". La comisión la integraron 25 legisladores de todos los partidos políticos y 75 representantes de otras tantas organizaciones no gubernamentales. A través de dicha comisión se podrían formular sus propias iniciativas, ya sea para abrogar o crear leyes. (52)

Reitero que el gobierno de Vicente Fox, ha demostrado un genuino interés por apoyar a los organismos civiles, creando estímulos para su desarrollo y la creación de una legislación en materia de organizaciones civiles con el fin de que participen en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como la propuesta para crear una Contraloría Social, quien se haría cargo de todas estas acciones. (53)

Por lo pronto, el presidente Fox demostró voluntad política en este sentido al anunciar la creación de la Coordinación para la Alianza Ciudadana, oficina que despachará en Los Pinos todo asunto relacionado con las organizaciones no gubernamentales.

Este concepto, el de las organizaciones no gubernamentales, es el último con que cerrará el primer capítulo de la investigación. La definición del mismo busca una aproximación para conocer cómo surgen, se desarrollan, y se insertan en el interés de la ciudadanía y se ganan el respeto de los gobiernos.

52) Bello, Vicente. "Ajenas a propuestas para regularlas, abundan todo tipo de ONG's en México". Reportaje del periódico El Nacional, del 29 de mayo de 1995, p.7

53) Aguirre, Mayra. "Plantea equipo foxista legislar sobre ONG's". Nota del periódico Reforma, del 18 de septiembre de 2000, p.6

1.5.3 Organizaciones No Gubernamentales

El concepto de organizaciones no gubernamentales nació en los años de la posguerra para denominar a los grupos que actuaban en algún organismo de la ONU sin representar oficialmente a sus países de origen (...) Actualmente, el término resulta insuficiente para explicar toda la variedad de problemáticas asociadas con estas organizaciones de la sociedad civil. (54)

Otras definiciones las refieren como "entidades independientes, promovidas a nivel liderazgo por técnicos y profesionistas comprometidos con un asunto social que las vincula a los sectores populares, y en torno al cual se definen programas y líneas de acción". (55)

Sergio Aguayo Quezada, presidente de la Academia de Derechos Humanos, dice que "son simplemente organizaciones ciudadanas y las hay de dos tipos: unas son asistencialistas; es decir, son fundaciones y organizaciones dedicadas a la caridad y la filantropía; otras pueden calificarse como progresistas, porque son organizaciones que creen más en la educación, dan capacitación informal para que la gente se organice y sea sujeto de su propia historia..." (56)

En el estudio "Organismos no gubernamentales, definición, presencia y perspectivas", se indica que "actualmente es difícil llegar a una definición en la que estén de acuerdo ya no digamos los estudiosos sino las propias organizaciones". Los autores de este estudio, Natalia Armigo y Sergio Cantú, escriben que

54) Penso Dalbenzio, Cristina Teresa. "La construcción de políticas públicas: Estado más sociedad". Ediciones Internet, Gestión y Estrategia, No. 14 / Julio-Diciembre, 1998, UAM-A, p.3

55) Enrique Armendares, Pedro. "El año de las ONG's". Suplemento del diario La Jornada, del 24 de septiembre de 1994, p.2

56) Moreno, Daniel. "Los nuevos protagonistas". Suplemento Enfoque, diario Reforma, del 25 de junio de 1995, pp.3/4

“son instituciones para la participación, el desarrollo social y la asistencia privada, sin fines de lucro, legalmente constituidas la mayoría de ellas, más bien pequeñas y que dependen de fuentes de financiamiento interno y externo dado que, por los servicios que proporcionan, generalmente no es posible su reproducción económica”. (57)

Para efectos de la investigación atenderemos la siguiente definición. Las organizaciones no gubernamentales “son aquellas que juegan un papel intermedio entre los sectores con los que trabajan e instancias como el Estado, los partidos políticos, la Iglesia, la empresa u otras estructuras mayores; se relacionan con aquellas para obtener financiamiento, incorporar demandas sociales, influir en la toma de decisiones o ganar mayor alcance para sus propuestas. Si bien, en torno a sus actividades subsisten las controversias, existe cada vez un mayor consenso en la sociedad civil mexicana y en otras instancias de la vida pública, en cuanto a que el desarrollo no es posible en un marco que excluye a las grandes mayorías de los beneficios de la sociedad, que en muchos casos no pueden solucionar sus problemas o plantear sus demandas...” (58)

Actualmente, las organizaciones no gubernamentales intervienen en distintos campos, y obtienen recursos de fundaciones nacionales e internacionales para desarrollar sus actividades que van desde las asistenciales, quienes luchan por los derechos humanos y las que impulsan la democracia. En la medida que son independientes del Estado y los partidos políticos, se subsidian por los gobiernos, organizaciones y fundaciones extranjeras. Aparte, ocupan cada vez más los espacios abandonados por las propias instituciones gubernamentales en temas como la promoción de programas alternativos de desarrollo o la protección de sectores marginados.

57) *Ibidem*

58) Penso Dalbenzio, Cristina Teresa. Op. Cit. 4

Según el Directorio de Organizaciones Civiles de la Secretaría de Gobernación, suman en nuestro país 1300 organizaciones no gubernamentales. El Centro Mexicano de Filantropía expone que existen 2600; el directorio de la Sedesol indica que hay 3500; el Frente de Apoyo Mutuo estima que son 5000, pero el político Demetrio Sodi de la Tijera se aventura a señalar que la cifra alcanza cerca de 10000. Su número e influencia ha crecido sin control, y se desconoce con exactitud cuántos recursos maneja, ni se sabe a plenitud sobre la efectividad de sus proyectos ni la eficiencia de sus integrantes. (59)

El 23 de julio de 2001, el gobierno del presidente Fox, a través de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, dio a conocer la existencia de 7000 organizaciones que llenaban los "requisitos" para ser registradas ante la SHCP, pero se calcula que en realidad son alrededor de 20000. (60)

En el año de 1995 Luis F. Aguilar Villanueva, en su calidad de Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, advertía que el reto del gobierno y de las propias agrupaciones sería crear un nuevo marco jurídico que incluyera una definición de lo que son, una tipología de sus actividades y que, sobre todo, "impulse sus desarrollo, al mismo tiempo que las depure". Más orden, dijo el maestro Aguilar, pero sin llegar al control. Al mismo tiempo, gobierno y organizaciones deben establecer esquemas de participación para estas últimas en temas como la definición de políticas públicas y la personalidad fiscal.

Las organizaciones no gubernamentales, o ciudadanas, "son un hecho y el Estado reconoce su importancia cívica, social y humanitaria, independientemente de que existan agrupaciones críticas y hasta hostiles al propio gobierno" (...) que sus causas y acciones son constructivas a pesar de que el trabajo de algunas pueda generar turbulencias políticas y que otras, desde nuestra perspectiva, no están

59) Moreno, Daniel. Op. Cit. p.3

60) La Jornada, nota del 24 de julio de 2001, p.40

interesadas en construir ni el desarrollo político del país ni la solidaridad social".
(61)

Se ha discutido sobre el trato que el gobierno debiera darle a este tipo de agrupaciones. La actividad desarrollada por las organizaciones no gubernamentales en los últimos años no ha pasado desapercibido por las estructuras de poder en México, ni tampoco podríamos asegurar que el gobierno no hayan intentado capitalizar a su favor el trabajo de las ONG, o que se haya querido cooptar a sus dirigentes.

Justamente, la ausencia de un marco jurídico que regule las actividades de estas agrupaciones permite que crezcan en forma desorganizada y su labor se tergiverse, y que por el lado gubernamental se busque orientar dicho trabajo con fines políticos.

Indiscutiblemente, hace falta un nuevo marco jurídico con las características que señala el maestro Aguilar Villanueva, que ordene y defina las funciones de las organizaciones no gubernamentales.

El gobierno mexicano debe establecer mecanismos que apoyen la labor de las organizaciones no gubernamentales pero sin pretender controlarlas, y éstas a su vez, evitar ser absorbidas por los aparatos gubernamentales, pues de lo contrario, dejarían de ser ONG.

Si bien, se ha mencionado que las actividades de las organizaciones no gubernamentales en México fueron desconocidas por la población durante años, es a partir de 1994 cuando incrementan su actividad e influencia en la sociedad mexicana, tendiendo redes nacionales e internacionales y convirtiéndose en actores estelares en dos momentos definitorios de ese año: la insurrección armada zapatista en Chiapas y las elecciones federales.

61) Ibidem

Las organizaciones no gubernamentales tuvieron un perfil y una incidencia política posterior al primero de enero de 1994; desempeñaron el papel de "ventanas" de las expresiones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y sirvieron de "colchón social" para pacificar el conflicto. La participación de éstas en el "cinturón de paz", alrededor de la Catedral de San Cristóbal de las Casas, en Chiapas – despliegue solicitado por los rebeldes zapatistas- puso a estas organizaciones de "golpe y porrazo" en el escenario nacional. *

Las organizaciones no gubernamentales se convirtieron en actores clave del conflicto chiapaneco para exigir respeto a los derechos humanos por parte de ambas partes, gobierno y grupo armado, y para presionar a favor del cese al fuego y de una salida negociada.

En este contexto, el Presidente de la República ordenó el cese al fuego; nombró un Comisionado para el Diálogo y envió al Congreso, para su aprobación y puesta en vigor de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Esta medida gubernamental, motivada por la presión social, fue la primera de muchas acciones que habría de venir aplicando el gobierno federal para lograr la pacificación en la entidad.

Sin embargo, conviene destacar que la permanencia del conflicto permite observar cómo el gobierno ha venido a replantear sus políticas públicas. Es decir, en Chiapas el gobierno ha diseñado una serie de estrategias donde parte, en primer lugar, del conocimiento del problema. En este caso hay coincidencias, tanto de la parte gubernamental y de la sociedad civil, que el problema tiene su origen

* Espacio para la Paz (Espaz) nació a partir del llamado del EZLN para construir un "cinturón de paz" durante el diálogo entre gobierno y guerrilla. Espaz coordina a las ONG's interesadas con la paz en Chiapas. Organizó la Convención Nacional Democrática y ha participado en otros eventos relacionados con el diálogo, la paz y la atención a los pueblos indígenas.

estructural en el rezago social y, como tal, debe atacársele y, en segundo lugar, ubicar que Chiapas ha sido laboratorio para la confluencia de organismos sociales y gobierno en el diseño y aplicación de políticas públicas que resuelven problemas de la sociedad.

El recorrido en este capítulo no sólo define los conceptos aludidos como tales, sino básicamente busca establecer su interrelación con el objetivo de la investigación, de tal manera que se entienda que la existencia de las ONG en México son parte fundamental en las democracias, debido a su participación en la generación de políticas, vigilancia de la actividad gubernamental y en el desarrollo de actividades de tipo altruistas y de apoyo a la sociedad.

A continuación se expondrá la evolución que tuvieron las ONG en nuestro país y su inserción en la sociedad como un importante vehículo en su trato con el Estado. Se presenta el estudio de tres casos paradigmáticos para comprender la importancia de las ONG en México, y del interés y presencia que tuvieron en el conflicto armado de Chiapas.

CAPÍTULO II

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

CAPÍTULO II LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

2.1 Antecedentes

Los cambios ocurridos en nuestro país en las dos últimas décadas del siglo pasado han sido determinantes para configurar un modelo de estado democrático, y donde la sociedad mexicana ha desempeñado un papel importante.

Dos décadas atrás (setenta y ochenta) la situación interna del país se mantuvo estable, en parte por el grado de autoritarismo del gobierno mexicano que sofocaba cualquier intento de inconformidad social que no tuviera nada que ver con las movilizaciones alentadas por el oficialismo, vía el PRI, el partido oficial de entonces, y el corporativismo sindical en acciones populistas del presidente Luis Echeverría, o la movilización popular para respaldar la nacionalización bancaria en el sexenio del presidente López Portillo.

Por otro lado, el extremo, que se veía con el radicalismo de las organizaciones de izquierda, o las que actuaban en la clandestinidad y que empujaron a algunos sectores, como el estudiantil y académico, a emprender acciones guerrilleras, o que grupos radicales realizaran acciones suicidas a principios de los años setenta como medio de protestas antigubernamentales. El crimen del empresario de Monterrey, Nuevo León, Eugenio Garza Sada en 1973, fue atribuido al grupo guerrillero conocido como Liga 23 de Septiembre.

En este periodo, el sistema político presentó signos de agotamiento que se expresaron en forma definitiva en la alternancia de la Presidencia de la República en el año 2000. Por primera vez, luego de más de 70 años en el poder, el Partido Revolucionario Institucional fue vencido electoralmente por el opositor Partido Acción Nacional.

Los gobiernos priístas emanados del proceso revolucionario de 1910, y la etapa posterior de institucionalización, pese a los importantes avances en materia económica, no lograron abatir en su totalidad los niveles de justicia social del conjunto de la población mexicana. La excesiva concentración de riqueza, la falta de democracia en el ámbito de los asuntos públicos y la ausencia de consensos que garantizaran la gobernabilidad del país, contribuyeron entre otros factores al cambio de régimen político en el año 2000.

Quienes se atrevieron a protestar la estabilidad pregonada por los regímenes en sus distintas etapas fueron sofocados por el autoritarismo de los gobiernos posrevolucionarios para contener las expresiones disidentes a los proyectos gubernamentales. Eso fue lo que sucedió en 1968, y que llevó al Estado mexicano a enfrentar una crisis política seria como la que planteó el movimiento estudiantil de ese año; el presidente Gustavo Díaz Ordaz utilizó la fuerza pública para sofocar violentamente la movilización social.

La raíz del movimiento estudiantil se puede situar en una década de atropellos a un sinnúmero de trabajadores, de violaciones a las garantías individuales y sociales. El malestar de la población estaba a punto de estallar y estalló (...) La ocasión permitió a grupos estudiantiles, de maestros y de padres de familia, reunirse, discutir y manifestar, con mayor claridad cada vez, su rechazo al autoritarismo extremo y a la violación de garantías constitucionales. (1)

La siguiente administración de Luis Echeverría fue de mayor apertura democrática, y canalizó la inconformidad social y política, heredada del sexenio anterior que originó la radicalización de sectores estudiantiles, obreros, campesinos, académicos e intelectuales, muchos de los que optaron, luego de la represión, por involucrarse en agrupaciones de oposición radicales o en movimientos armados. El gobierno de Echeverría Álvarez confrontó el problema

1) Castillo, Heberto y Paoli Bolio, Francisco J., "El poder robado". Edamex, México, 1980. pp. 105, 106

de dos maneras: implementó tácticas contrainsurgentes para desactivar a los grupos guerrilleros de entonces, como la Liga 23 de Septiembre o la guerrilla encabezada por Lucio Cabañas en la sierra del estado de Guerrero, y otros en Monterrey y la Ciudad de México.

No es posible considerar a las diferentes manifestaciones guerrilleras como un todo articulado y orgánico que nos permita hablar de un sólo movimiento guerrillero en el país. Los distintos grupos guerrilleros que han actuado durante los últimos años, tienen características que los hacen radicalmente diferentes unos de otros (...) En las ciudades, un buen número de comandos guerrilleros urbanos lo integraron fundamentalmente ex estudiantes. Desesperados por los duros golpes asestados al movimiento estudiantil, que los lleva a pensar que la vía democrática está totalmente clausurada, se lanzan a la guerrilla. (2)

Un punto de partida, para entender como surgen las organizaciones no gubernamentales en nuestro país, fue la movilización estudiantil de 1968, el cual se consideró como un catalizador social, una expresión del movimiento popular, sus repercusiones modificaron legislaciones referidas a los ámbitos de los derechos civiles, cancelando el delito de disolución social. Un poco más a largo plazo se dieron logros considerables, a través de la presión a los sindicatos, como fueron la reducción de la semana laboral y la cobertura de la seguridad social y vivienda. Hubo también avances políticos que se dieron a largo plazo, como la reforma política, resultado del desarrollo de movimientos sociales y de grupos guerrilleros, a principio de los 70, alimentado por estudiantes. (3)

El especialista en ONG, Rafael Reygadas lo explica de esta manera "la importancia del surgimiento de las ONG, como un proceso que inició en 1968 con los movimientos estudiantiles y juveniles que cuestionaron formas y modelos

2) Huacuja R., Mario y Woldenberg, José, "Estado y lucha política en el México actual", Ed. El caballito, México, 1979, p. 135

3) Tamayo Flores-Alatorre, Sergio. "La participación ciudadana: un proceso", Revista Mexicana de Sociología, México. Año LIX, Núm 4, Oct-Dic, 1997, p. 160

de institucionalización que dejaban sus oportunidades a las nuevas generaciones, donde la acción estudiantil planteó un proyecto y prácticas sociales que interpelaron radicalmente al autoritarismo y la falta de libertades democráticas. A pesar de su derrota el movimiento estudiantil siguió despertando la imaginación creadora del conjunto de la sociedad, pues fueron surgiendo movimientos y organizaciones sociales que irrumpieron como sujetos que empezaron a modificar prácticas sociales y políticas añejas: movimiento urbano y popular, feministas, campesinos, indígenas, religiosos, homosexuales y lésbicos; sindicales, cooperativistas, de educación popular, cuyas prácticas sociales creativas e innovadoras promovieron, a lo largo de casi tres décadas cambios en las relaciones entre gobernantes y gobernados. De estos nuevos actores surgió la demanda hacia las organizaciones de promoción social.

Nuevas prácticas y movimientos sociales a fines de los años 70 y durante los 80, ofrecieron a las organizaciones no gubernamentales y sus redes campos de promoción; sectores donde intervenir caracterizados por el respeto a las diferencias, el ejercicio de la ayuda mutua, la solidaridad, la reciprocidad social, así como la crítica al corporativismo y a la homogeneización: género, derechos humanos, sustentabilidad, pueblos indios, jóvenes, respeto a las preferencias sexuales, todos ellos campos a los que difícilmente se podía responder de manera burocrática o formal, pues se dirigían a la raíz de profundas problemáticas civilizatorias y culturales para las que no había una respuesta inmediata. (4)

A partir del primero de diciembre de 1970, el gobierno federal, presidido por el presidente Echeverría, pretendió demostrar que estaba generando cambios profundos en las estructuras del país. Se insistió mucho desde entonces que el cambio de estructuras debía empezar por el aspecto psicológico, es decir, por la

4) Reygadas, Rafael, "Abriendo veredas", en "Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles", Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998, pp.577-597

adopción de una nueva mentalidad. (5)

Pocas sorpresas se esperaban de Echeverría Álvarez al iniciar su gobierno. En el horizonte parecían haberse disipado las nubes de 1968. Aunque las heridas no habían cicatrizado en la sociedad mexicana, particularmente en aquellos sectores relacionados o afectados por el movimiento estudiantil, el país semejaba continuar por el mismo rumbo. (6)

Posteriormente, el presidente José López Portillo promovió y decretó la reforma política en el año de 1977, con lo que agrupaciones disidentes y líderes opositores aceptaron el reto de participar en la vida política parlamentaria del país. López Portillo busca recuperar la legitimidad perdida por el Estado, a través de una reforma política sumamente estrecha. Esa reforma resultó del consenso de una serie de audiencias públicas para escuchar diversas opiniones de organizaciones políticas e individuos, sobre los cambios que deberían hacerse. En la exposición de motivos de la reforma empieza reconociendo que hay contradicciones en la sociedad y que es necesario resolverlas pacíficamente a través de las instituciones. (7)

La llamada reforma política de 1977, es única en la historia del reformismo electoral posterior a 1946, en lo que se refiere a sus objetivos de control o legitimación, pues constituye una compleja combinación de ambos aspectos. La de relegitimación del sistema electoral de la reforma de 1977 es indudable, pues se trató de una reforma amplia, completa y atractiva para los grupos políticos minoritarios. (8)

5) Castillo, Heberto y Paoli Bolio, Francisco J., Op Cit p.123

6) Suárez Gaona, Enrique, "¿Legitimación revolucionaria del poder en México? (Los presidentes, 1910-1982)", Siglo XXI, México, 1987, p. 118

7) Castillo, Heberto y Paoli Bolio, Francisco J., Op Cit p.147

8) Molinar Horcasitas, Juan, *Reforma Política*, en Loaeza, Soledad y Segovia, Rafael, "La vida política mexicana en la crisis", Colegio de México, México, 1987, p. 31

A partir de este periodo comenzaron a ventilarse manifestaciones democráticas: se permite parcialmente el ejercicio de la libertad de expresión; personajes opositores a la ideología gubernamental ocupan cargos importantes en la administración pública federal; se incrementa el presupuesto a la educación, y las universidades, sobre todo la UNAM, reciben apoyos considerables como becas estudiantiles, aumento salarial a trabajadores, estímulos a maestros e investigadores, etcétera. En ésta época surge el combativo sindicalismo universitario; muchos de sus cuadros provienen de la generación de 1968.

Durante los gobiernos de LEA y JLP, el movimiento ciudadano se desarrolló en tres etapas que mostraron distintas formas de participación ciudadana: 1) Una, la del abstencionismo, consistente en la fase en que la izquierda mexicana consideraba que el sistema electoral bloqueaba la participación de la oposición, una manifestación de poca legitimidad que tenía el gobierno; 2) La de la lucha electoral desde el ámbito municipal. No todos los movimientos apoyaron el abstencionismo en el ámbito municipal, ya que grupos y organizaciones participaron en campañas políticas electorales, que promovían movilizaciones para rechazar autoridades impuestas, denunciar la corrupción de funcionarios, mala administración y abusos de poder, y en consecuencia un cierto control popular sobre los municipios en pugna, y como tercera etapa, la reforma política; es decir, la participación del movimiento social en la política de manera legal, a partir de la aprobación de tal reforma en 1977. Para el gobierno esta apertura tenía dos objetivos: primero, abrir un resquicio de participación a la oposición con el fin de canalizar el descontento social lastimado por el movimiento estudiantil de 1968, y segundo, contrarrestar el proceso deslegitimador que, como imagen, se encontraba inmerso el gobierno. (9)

Si bien la política conciliadora del presidente Echeverría sanó levemente las heridas del autoritarismo marcado por su antecesor, este acercamiento fue visto con recelo por los grupos empresariales. Para algunos sectores, el estilo populista

9) Tamayo Flores-Alatorre, Sergio, Op Cit, p. 163

de Luis Echeverría lo separó de los grupos económicamente fuertes del país, y con López Portillo el distanciamiento se acentuó todavía más al final de su mandato con la nacionalización del sistema bancario de México.

Incertidumbre y desconfianza fueron las expresiones utilizadas por los líderes empresariales para describir sus reacciones frente a la política seguida por el régimen del presidente Echeverría. Además de las expresiones mencionadas, algunos dirigentes de sector privado emplearon a menudo un lenguaje agresivo y, en ocasiones, poco adecuado para dirigirse a las autoridades del país. A su vez, numerosos funcionarios, dirigentes políticos y líderes obreros se refirieron a los empresarios en diversos tonos que fueron desde el ataque directo hasta la formulación de amenazas diversas. (10)

La nacionalización bancaria ha sido tal vez el hecho más controvertido de los últimos 40 años, que movilizó a favor y en contra a la opinión pública nacional. Motivó y desmotivó al mismo tiempo a distintos segmentos de la población y marcó de manera importante el curso posterior de las acciones, tanto políticas como económicas. En los primeros tres meses se generó una extensa movilización social para apoyar la medida, que poco tiempo después se tornó en otra para culpabilizar (11)

El presidente Miguel de la Madrid en un intento por reconciliarse con la clase empresarial del país, revirtió en forma paulatina la medida estatista de su antecesor, pero no pudo evitar que sus antiguos aliados comenzaran a participar en el terreno político engrosando y fortaleciendo políticamente los cuadros del Partido Acción Nacional, de corte derechista.

Los graves conflictos entre el sector privado y el Estado, que sucedieron durante

10) Arriola Woog, Carlos, "Los empresarios y el Estado 1970-1982", Coordinación de Humanidades / Miguel A. Porrúa, México, 1988, p.83

11) Basañez, Miguel, "La lucha por la hegemonía en México 1968-1990", Siglo XXI, México, 1990, p.225

el gobierno de Luis Echeverría, tuvieron como resultado que la mayor parte de los empresarios consideraran necesario incrementar su participación en el sistema político. Convencidos de ello, se enfrentaron a la clásica pregunta "¿Qué hacer?".
(12)

Cuando algún gobierno ha asumido políticas reformistas o manifestado simpatías "revolucionarias", algunos grupos empresariales han vuelto sus ojos al PAN para utilizarlo como medio de presión política. (13)

En 1982, con el gobierno de De la Madrid Hurtado, arriba al poder una generación de políticos con una visión distinta de gobierno que da un nuevo giro a la política económica; diferente a la impulsada por los dos regímenes anteriores, de corte más nacionalista. Con el presidente Miguel de la Madrid se aplica un esquema económico conocido como "neoliberal", consistente en un sistema basado fundamentalmente en la privatización de activos del gobierno, pero en ocasiones en el apoyo, excesivo a veces, del endeudamiento externo. Esta política económica propició malestar entre las clases trabajadoras que vieron disminuir su poder adquisitivo, como consecuencia de la contención salarial y hasta pérdida en sus empleos.

La crisis económica de 1982 y las políticas de ajuste estructural implementadas por el gobierno de Miguel de la Madrid, y que continuó Salinas, se tradujeron en una reducción del gasto público, que afectó dramáticamente la política social, siendo el redimensionamiento del Estado también, un factor importante para la creación de las ONG en México.

El modelo neoliberal generó en toda América Latina, incluyendo a México, el principal debate socio-económico de rechazo al modelo neoliberal. Las dos últimas

12) Arriola Woog, Carlos, Op. Cit, 151

13) Arriola Woog, Carlos, Op. Cit, 153

décadas del siglo XX se caracterizaron por la sistemática oposición de las organizaciones sociales y de trabajadores al proyecto neoliberal al que han culpado de sus males y preocupaciones. En la actualidad, las ONG uniforman sus criterios de ideas y de lucha al cuestionar el modelo económico neoliberal.

El malestar en nuestro país no sólo se presentó en la sociedad mexicana sino se manifestó en el partido político gobernante, el PRI. La administración delamadridista desplazó a la clase política tradicional, ocasionando la más severa ruptura con la salida de ese instituto de importantes activos encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas (CCS) y Porfirio Muñoz Ledo (PML), que se oponían a las políticas del régimen y protestaron por la falta de democracia interna del partido oficial. CCS y PML, al término del sexenio del presidente De la Madrid en 1988, plantearon el más serio desafío al sistema priísta en las elecciones presidenciales.

Ciertas voces de prominentes priístas se alzaron para pedir la democratización del PRI, además de Muñoz Ledo y Cárdenas, estuvo el ex secretario general del PRI y entonces embajador en España, Rodolfo González Guevara. Desde agosto de 1986 se anunció la formación de una corriente democratizadora que demandaba cambios de fondo tanto en la estructura y procedimientos internos como una reorientación global de la política gubernamental a favor de los intereses populares. (14)

Arropado por el Frente Democrático Nacional, CCS participó en las elecciones federales de ese año, y a su alrededor concitaron las más disímolas fuerzas de la oposición de izquierda, y del que había sido su partido, y es posible que mucha de la votación tradicional del PRI favoreció al candidato de la coalición de izquierda; cientos de miles de votos de militantes y simpatizantes que protestaban por la sumisión de la cúpula partidista a los dictados del grupo de tecnócratas enquistados en el poder entonces, en detrimento de los principios programáticos

14) Basañez, Miguel, Op Cit, p. 259

del PRI emanados de gestas históricas del pueblo de México, fueron para Cuauhtémoc Cárdenas.

Durante el sexenio del presidente De la Madrid, el gobierno mexicano dedicó más energía a la economía que a la política. Fue evidente su alejamiento de la sociedad que contrastó con la actitud sobresaliente de ésta ante el terremoto de 1985 en el Distrito Federal, y que benefició electoralmente a la oposición que capitalizó Cuauhtémoc Cárdenas en 1988.

El final de la administración delamadridista no estuvo exenta de dificultades electorales, además del estancamiento económico, inflación y desempleo, eran los signos más destacados que afectaban a las grandes mayorías de bajos ingresos de la población. Al descontento y división en el interior del partido oficial se adicionaba el sentimiento de solidaridad y movilización social que despertaron los sismos de 1985. Estos tres factores –deterioro económico, divisionismo político y concientización social- resultaron una combinación muy explosiva que se expresó con toda claridad en la elección presidencial del 6 de julio de 1988. (15)

Esta etapa es importante, pues la reconstrucción de la capital del país sentó las bases para que surgieran pujantes organizaciones sociales, cuyo trabajo a favor de los damnificados fue eficaz, contrario con la incapacidad del gobierno para resolver los problemas de vivienda generados por el sismo. La actividad realizada por las organizaciones ciudadanas en torno a la emergencia social fue precedente para el perfil y comportamiento que tendrían años más tarde las organizaciones no gubernamentales ligadas a la problemática de la vivienda en el país, y particularmente en el Distrito Federal.

Una característica primordial de los movimientos que surgieron en la coyuntura del terremoto de 1985, es que se consolidaron como piezas fundamentales que años

15) Basañez, Miguel, Op. Cit, pp. 265, 266

más tarde jugaron un papel importante en el cambio democrático en la ciudad de México. Los dirigentes sociales urbanos confluyeron en el liderazgo de CCS, y fueron piezas importantes en la movilización social que convirtió a éste en un auténtico líder de masas, y que en las elecciones federales de 1988 fuertemente cuestionadas, perdería la Presidencia de la República ante el priísta Carlos Salinas de Gortari. Para un análisis más detallado, en el siguiente apartado de este capítulo, abordaremos quizá la organización social más emblemática de todas las surgieron en el contexto de la lucha urbana posísmica, como fue Asamblea de Barrios.

Partidos políticos de izquierda, colonos, estudiantes, obreros, campesinos, y otros sectores significativos del país, se movilaron eficazmente para protestar por lo que consideraron el fraude electoral más grande que se tenga memoria. La experiencia electoral del Frente Democrático Nacional, sentó un precedente para que se estructuraran en el país organizaciones especializadas en la observación electoral. En las elecciones presidenciales de 1994 aparecería Alianza Cívica Observación 1994, organismo que se tratará con mayor amplitud en el otro apartado.

Las agrupaciones urbanas fueron piezas determinantes en futuras movilizaciones que lograron cambios importantes en la capital del país. Diversos grupos de ciudadanos organizados que demandaban la democratización de la vida política del DF, como elegir democráticamente a sus gobernantes, convocaron en 1991 a un plebiscito para conocer la opinión de la ciudadanía sobre la forma de gobierno que debería imperar en la ciudad de México. En una jornada sin precedente, sobre todo por la poca experiencia de los mexicanos en ejercicios democráticos de esta naturaleza; el pueblo del DF votó en su totalidad por modificar el régimen de gobierno en la Ciudad. En 1997, en su primera elección para Jefe de Gobierno, la ciudadanía llevó al gobierno capitalino a CCS, justamente apoyado por todas las organizaciones surgidas al calor de las movilizaciones posísmicas y posfraude electoral de los años 1985 y 1988, respectivamente.

Cabe destacar que la mayoría de los dirigentes de las agrupaciones urbanas se identificaron con la lucha de CCS y fueron piezas importantes en la construcción de su proyecto político de gobierno en el DF. Muchos de los más destacados líderes sociales ocuparían cargos de dirección política y administrativa en el GDF y el PRD, partido político que derivó del Frente Democrático Nacional, y que hoy es una de las tres principales fuerzas políticas de país. El papel que jugaron en la transformación política del gobierno capitalino eligiendo por primera vez en forma democrática a sus gobernantes, y en segundo lugar, que una fuerza política distinta al partido que venía administrando la regencia capitalina lograra el triunfo para gobernar la capital de la República.

El PRI-gobierno perdió otras oportunidades para canalizar el descontento social que se venía generando en el país. En la UNAM fue sorprendido por el movimiento estudiantil del Consejo Estudiantil Universitario (CEU), en 1987, que se opuso a la reforma universitaria del rector Jorge Carpizo. Las autoridades universitarias y la anuencia gubernamental obtuvieron como respuesta una gran movilización estudiantil que fue cultivada oportunamente por CCS que también fue base de su éxito electoral en 1988, cuando contendió por primera vez en la búsqueda de la Presidencia de la República.

Igualmente, los principales líderes estudiantiles de esa época despachan hoy en puestos de dirección en el partido y gobierno perredistas. Si bien es cierto ha existido identificación de ciertos dirigentes estudiantiles con partidos políticos, como el PRD, no es así con las organizaciones en su conjunto, que prefieren actuar al margen de los partidos. Se considera que es más eficaz para el trabajo de gestoría social no estar casados con determinada fuerza política cuyos fines, una vez inscritos en la lucha electoral, son la búsqueda del poder, y las demandas de las organizaciones sociales, son pospuestas o archivadas para mejores ocasiones.

De igual modo, los líderes de algunas organizaciones dejan de interesarse por el

cumplimiento de esas demandas y se preocupan más por las cuotas de poder que algún partido político pueda darles, y hay organizaciones sociales que solo sirven de carnada para los afanes partidistas de sus líderes. Los partidos políticos, dejan de servir como interlocutores válidos para la solución de demandas de grandes franjas de la sociedad, toda vez que los fines de los partidos son la búsqueda, sostenimiento y perpetuidad en el poder. En México han aparecido infinidad de organismos sociales que buscan tener presencia en la sociedad al margen de las bondades que les ofrecen los partidos políticos, como sería la concesión, justamente, de cuotas de poder ajenos al compromiso social adquirido con las ONG.

Paralelamente a estos dos aspectos, es decir, el tema de auto-organización ciudadana, como se ejemplifica con el caso de Asamblea de Barrios, y el asunto de la democracia electoral de Alianza Cívica, en materia de política económica, en el sexenio de Miguel de la Madrid, se implementó, a partir de 1982, un nuevo modelo económico que se consolidó en el régimen de Salinas de Gortari, conocido hasta la fecha como "neoliberal", que trajo consigo la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EU y Canadá, y que abrió una línea de resistencia social al acuerdo comercial de México, que encabezó la organización no gubernamental identificada con el nombre de Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC).

La iniciativa gubernamental suscrita en el año de 1993 propinó la internacionalización definitiva de las ONG mexicanas, que pudieron extender sus redes hacia las entidades estadounidenses y canadienses que compartían sus preocupaciones por los posibles efectos adversos de la integración con Norteamérica.

Los especialistas en movimientos sociales consideran que una de las consecuencias positivas del TLC fue provocar un proceso de acercamiento y conocimiento mutuo y de diálogo entre sectores de sociedades afines a algún

asunto particular. La importancia de la RMALC ante el TLC y la implicación que su resistencia al acuerdo pudo haber tenido en la modificación de alguna política pública en esta materia será abordada con más amplitud en un punto siguiente. No hay que olvidar que este acuerdo comercial fue punto de partida en la política económica implementada en las dos últimas administraciones, es decir un total de 12 años, de 1988 al 2000. El modelo económico de largo periodo evidenció contradicciones con el intento de alcanzar metas macroeconómicas y una realidad que estaba lejos de alcanzar un bienestar general para la mayoría de los mexicanos.

En este contexto, comenzó la resistencia de la población para oponerse a ésta y otras medidas de gobierno. Desorganizada en un principio, pero logrando más tarde un trabajo estructurado que la llevaría, como ya se ha afirmado y a ser actor decisivo en el cambio social, político, económico y cultural que México ha logrado en nuestros días.

La revuelta armada en Chiapas sorprendió al país la madrugada del primero de enero de 1994, justo en la fecha de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. No sólo especialistas y analistas señalaron que no fue coincidencia que el EZLN haya hecho su aparición en esa fecha, sino los propios protagonistas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, nombre con el que se conocería al grupo rebelde, aceptaron haber escogido ese día para dejar en claro su oposición al acuerdo de libre comercio con EU y Canadá.

El primero de enero de 1994 entró en escena la rebelión chiapaneca, robándole al Tratado de Libre Comercio, las primeras páginas de los periódicos nacionales, como una sacudida, despertando con ella la simpatía de otros muchos mexicanos entre los más pobres, que se identificaron con su rebeldía y planteamientos. (16)

16) Mario B. Monroy (Recopilador), "Pensar Chiapas Repensar México. Reflexiones de las ONG mexicanas sobre el conflicto", Convergencia, México, 1994, p.39

En este sentido, la revuelta indígena en Chiapas resultó atractiva para que aparecieran y se consolidara el trabajo de las organizaciones no gubernamentales. La actuación de diversos grupos tanto nacionales como extranjeros impidieron la vuelta de las hostilidades, y han servido de observadores en las diferentes etapas del diálogo de paz, y muchas de ellas actúan humanitariamente para atender las profundas carencias de las comunidades indígenas chiapanecas.

Ha sido enorme la movilidad de la sociedad civil alrededor del conflicto en Chiapas e intensa la labor realizada, sobre todo en momentos de profunda tensión entre el gobierno federal y el EZLN. La movilización social logró que el gobierno federal detuviera las hostilidades contra el grupo armado y en un afán de que se estableciera un mecanismo para el diálogo de paz, promulgó una iniciativa de ley que fue aprobada por el Congreso de la Unión, misma que se conoce como Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Esta iniciativa, que actualmente se encuentra en vigor, permite la búsqueda constante de acuerdos para alcanzar la paz, que necesariamente pasan por solucionar las causas que dieron origen a la revuelta armada en Chiapas. Hay coincidencias, tanto del gobierno como de la sociedad mexicana, de calificar como justas las demandas del EZLN, que se sintetizarían de la siguiente manera: justicia social para las clases indígenas no sólo de Chiapas sino del resto del país.

A lo largo del conflicto armado y la fase de negociación entre las partes, las organizaciones han jugado un papel importante, no sólo de contenedoras para evitar que estalle de nuevo la violencia, sino que han sido vigilantes del cumplimiento de los programas sociales que el gobierno ha puesto en práctica, para atemperar un poco las condiciones infrahumanas en que viven todavía la mayoría de los pueblos indígenas de México. El conflicto de Chiapas ha sido laboratorio para observar como las organizaciones no gubernamentales sí pueden, si se deciden, presionar y hasta participar en el diseño y aplicación de políticas públicas.

Independientemente de la cifra y del grado de influencia de algunas ONG mexicanas en las decisiones del Estado, mucho de los cambios en nuestro país, del que fue principal detonador el conflicto armado de Chiapas, se debe en gran medida a una sociedad organizada que ya no quiere seguir manteniendo una actitud pasiva ante decisiones que le perjudican. Quiere participar más activamente.

2.2 La Organización Urbana-popular / Asamblea de Barrios

Algunos estudiosos de las organizaciones sociales como Luis Hernández Navarro –investigador del Centro para el Estudio del Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM)- consideran que el terremoto de 1985 en la ciudad de México fue un “punto de quiebre” que obligó a una espontánea e inmediata y necesaria auto-organización ciudadana, ante la incapacidad de respuesta de las instituciones oficiales, pues éstas se vieron rebasadas por la realidad de los acontecimientos, y se evidenció que el peso del aparato burocrático impedía dar respuestas inmediatas en casos de emergencia ciudadana. (17)

Mauricio José Schwarz dice en su libro “Todos somos Superbarrio”, que los movimientos populares, en particular los que surgieron a raíz del terremoto en 1985 en la ciudad de México, empezaron a esquivar a los intermediarios para tratar de negociar directamente con las instancias de gobierno. (18)

Un ejemplo se dio ocho días después de los acontecimientos cuando los damnificados de las colonias Tepito, Morelos y Tlatelolco marcharon a las oficinas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), encargada del problema de las 250 mil personas que habían quedado sin vivienda, para que se aceptaran la validez de sus representantes directos, quedando desplazados los legisladores de los distritos que comprendían dichas demarcaciones, y que ya habían acudido a hablar a nombre de los damnificados. (19)

Los sismos de septiembre de ese año modificaron sensiblemente el mundo de las ONG en México. El intenso activismo ciudadano propició el surgimiento de un mito refundador: La auto-organización de la sociedad civil como semilla y cimiento de

17) Armendares, Pedro Enrique, “El año de las ONG”, Suplemento, La Jornada, México, 24 de septiembre de 1994, p.3

18) Schwarz, Mauricio José, “Todos somos Superbarrio”, Planeta, UNAM, México, 1994, p 16

19) Cuéllar Vázquez, Angélica, “La noche es de ustedes, el amanecer nuestro”, UNAM, México, 1993, p 29

un nuevo orden. Se produjo a partir de entonces una proliferación sin precedente de ONG y de recursos provenientes de la cooperación internacional; se ensayaron formas inéditas de relación entre muchas agrupaciones (20), como la Unión de Vecinos y Damnificados, que aglutinaba a los condóminos de Tlatelolco, principalmente; el Sindicato de Costureras 19 de Septiembre, integrado por trabajadoras costureras que laboraban en pésimas condiciones en bodegas que el sismo dañó severamente y, por supuesto, Asamblea de Barrios. Juntos demandaron al gobierno local y federal, libertad para participar en la reconstrucción de las zonas dañadas del DF, aunque las autoridades demostraron su ineficacia para coordinar los trabajos de rescate y reconstrucción.

Asamblea de Barrios nace en 1985, y es quizá la más representativa de las muchas organizaciones que surgieron en la ciudad de México como consecuencia del sismo de ese año. Básicamente se organiza a raíz del fenómeno telúrico para demandar vivienda para los damnificados. Su constitución formal es el 4 de abril de 1987, con la participación de más de 4 mil familias de 280 colonias de la capital del país. Esa misma fecha emite la "Primera Declaración de los Barrios de la Ciudad de México"; en ella la Asamblea de Barrios presentaba propuestas concretas ofreciendo, a nombre de los inquilinos, la adquisición de las viviendas que ocupan con apoyo de créditos de la entonces banca nacionalizada.

Asamblea de Barrios tiene una estructura con dos formas de organización de base. De una parte, comités vecinales, uniones de inquilinos y comités de defensa del barrio. De otra, organizaciones que luchan por vivienda. Cada uno de estos grupos tiene su propia vida interna, su propia dinámica, sus propios acuerdos. Los representantes participan en dos instancias de discusión colectiva: la Comisión de Vivienda, que atiende exclusivamente la gestión, y la Comisión de Gobierno, que atiende el funcionamiento general pero que no decide lo que la Asamblea hace,

20) Hernández Navarro, Luis, "ONG. En el país de Gulliver", en "ONG, los nuevos protagonistas" (Suplemento Enfoque), Diario Reforma, 25 de junio de 1995, México, p.10

sino que implementa lo que la Comisión Política le propone. El máximo órgano lo integran Marco Rascón, quien ya fue diputado federal por el PRD; Javier Hidalgo, también legislador del mismo partido, y Patricia Ruiz Anchondo, que fue diputada federal, y actual funcionaria del gobierno perredista en el DF, entre otros.

Marcos Rascón, su dirigente más visible, señala que el terremoto marcó un punto de referencia en la situación de la vivienda en la ciudad. Hizo explícito el problema, el déficit histórico de vivienda en la ciudad, que no reconocían las propias autoridades. (21)

El trabajo de Asamblea de Barrios tiene varios niveles. De una parte, la lucha de quienes desean adquirir una vivienda digna, y se encuentran con las marejadas burocráticas y hasta con defraudadores, como lo ejemplifica la historia de numerosos fraccionamientos edificados en terrenos inseguros, mal construidos o en condiciones tan irregulares que la maraña legal se convierte en un nudo gordiano. De otra parte, están quienes ya tienen derecho a su vivienda por medio de los programas oficiales como el Infonavitt o el Fovissste pero que no la han recibido por diversas causas.

No obstante, la labor de Asamblea de Barrios no se ha quedado sólo en la de la gestoría y la lucha por la vivienda en México, sino que se ha convertido en un medidor político y social de los principales sucesos del país. Lo mismo firmó iniciativas populares en la Asamblea de Representantes del DF, para que este organismo así como la Cámara de Diputados modificaran diversas leyes de carácter fiscal; al mismo tiempo apoyaron demandas de los vendedores ambulantes; se han sumado a las protestas en contra del TLC; (en agosto de 1995, fue uno de los convocantes a la Reunión Internacional sobre Deuda Externa y Alternativas). (22)

21) Schwarz, Mauricio José, Op. Cit. p.32

22) Alternativa, Integración, Democracia y Desarrollo, publicación de la RMALC, Nueva Epoca, No. 6, Julio/Agosto, 1995, México, pp. 5-6

Han denunciado la cerrazón de los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, y han desarrollado campañas originales para prevenir el Sida. La forma original de lucha incluyen la ironía, lo festivo y lo antisolemne, y no son accidentes de Asamblea de Barrios, ni las consignas de un líder, sino burlas y acciones simbólicas creadas colectivamente, donde todos imaginan las puestas en escena que visten a sus serios pronunciamientos políticos.

Se recuerda que en los tres primeros informes de gobierno de Carlos Salinas, Patricia Ruiz Anchondo, dirigente de Asamblea de Barrios y diputada por el FDN, permaneció de pie dándole la espalda al Presidente durante la lectura de su informe, y en la última ceremonia del presidente Salinas, Marco Rascón se burló del mandatario mostrando un contrainforme en cartulinas y cubriéndose el rostro con una máscara de cerdo.

El desprendimiento de Cuauhtémoc Cárdenas del PRI en 1987 y su anuncio para contender por la Presidencia de la República en el siguiente año, generó enormes simpatías en un sinnúmero de organizaciones sociales y políticas que dieron forma al Frente Democrático Nacional. En el día de las elecciones federales en julio de 1988, Asamblea de Barrios vigiló escrupulosamente el proceso comicial y fue de las principales organizaciones que denunció el presunto fraude cometido en contra de Cárdenas Solórzano, y que favoreció a Carlos Salinas de Gortari.

El "boom" cardenista actuó como un nuevo terremoto en las referencias doctrinarias de las ONG. Parte significativa de ellas vieron al cardenismo en sus inicios con una enorme desconfianza y se incorporaron a él hasta después de pasado el proceso electoral, en lo que fueron las jornadas de defensa popular, acompañando a los sectores populares con los que trabajaban. (23)

Con esto, comenzaba una etapa más política del movimiento de Asamblea de

23) Hernández Navarro, Luis, Op. Cit. p.10

Barrios, pero sin descuidar las reivindicaciones fundamentales de la vivienda y las de carácter social; venía la incorporación a una lucha más amplia por establecer un nuevo pacto social en México. En otras palabras, Asamblea de Barrios entraba de lleno a la política electoral. Al respecto, Mauricio José Schwarz en el texto referido cita al intelectual Jorge Castañeda: "Los activistas urbanos de la Asamblea de Barrios, así como los activistas estudiantiles de 1987, o del terremoto de 1985, tuvieron que buscarle una salida electoral a su movimiento. En el caso de la ciudad de México era limitado, pero la buscaron en 1988 y de nuevo en 1991 y 1994 tratando de elegir candidatos para las elecciones de esos años". (24)

El movimiento ciudadano de la capital, con Asamblea de Barrios a la cabeza, se fue consolidando y fue base del triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en el Gobierno del Distrito Federal en 1997; asimismo, los dirigentes de estas organizaciones son cuadros significativos en el PRD, el gobierno capitalino y en el Congreso local. Respecto a este punto, Schwarz refiere que antes buena parte de los candidatos del FDN a la Asamblea de Representantes y a las cámaras en 1988, salieron de las filas de la Asamblea de Barrios. Su amplia base tuvo una destacada actuación en la campaña de CCS en la ciudad de México y fue factor para que el PRI perdiera en la capital y llegarán a la Cámara de Senadores, por el DF, los opositores Ifigenia Martínez y Porfirio Muñoz Ledo. (25)

Es importante destacar que en esa época Asamblea de Barrios y sus dirigentes se consolidaron al confluir en el liderazgo del principal opositor del sistema político mexicano que en ese momento era Cuauhtémoc Cárdenas, a quien acompañaron en la defensa del voto por el presunto fraude que sufrió su candidatura ante Carlos Salinas de Gortari, y más adelante en la férrea lucha que habría de encabezar ante el régimen salinista, a quien nunca reconoció, y que Asamblea de Barrios haría eco en miles de actos llamándolo "Presidente ilegítimo y usurpador".

24) Schwarz, Mauricio José, Op Cit, p.103

25) Ibidem

Luego de su experiencia político electoral, Asamblea de Barrios inició una revaloración profunda de la acción cívica a la política partidaria y de la lucha electoral incorporándose al PRD, con el peligro de perder su perfil y con un problema básico como es la falta de recursos que la mayoría de las ONG requieren para su sostenimiento y provienen de la cooperación internacional, aunque ésta es poco proclive a financiar actividades asociadas con tareas político-electorales.

Asamblea de Barrios fue de los principales promotores del plebiscito que organizó un grupo de miembros de la Asamblea de Representantes del DF el 21 de agosto de 1993, para que los capitalinos opinaran respecto a la posibilidad de contar con un Congreso propio, e incluso convertir al DF en el estado 32, el estado de Anahuac. Los resultados de la consulta fueron contundentes que incluso las autoridades que lo rechazaron, tuvieron que normar sus criterios de acuerdo a la exigencia generalizada de participación de los ciudadanos del DF, que demandó mayoritariamente que la ciudad de México tuviera autoridades electas democráticamente.

Es importante señalar el papel que jugaron estas organizaciones en la transformación política del gobierno de la ciudad de México. Por primera vez, los procesos de selección cambiaron y los capitalinos eligieron democráticamente a sus gobernantes, venciendo inercias antidemocráticas como el permitir que el Presidente de la República eligiera directamente a los denominados regentes de la ciudad de México.

Conviene destacar un momento de enorme importancia en la lucha de Asamblea de Barrios y del conjunto del movimiento urbano de la Ciudad de México, cuando gracias a la movilización popular el Ejecutivo Federal dio marcha atrás a su intento de promulgar una Ley Inquilinaria a todas luces nociva para los inquilinos. Uno de los puntales de la lucha de Asamblea de Barrios ha sido la resistencia inquilinaria y la reacción fue inmediata; se hizo una valoración jurídica

de las modificaciones y se convenció que se tenía que dar una gran batalla para generar un movimiento opositor a dicha ley. Como resultado de la presión social, el presidente Salinas ordenó congelar por cinco años la aplicación de la Ley Inquilinaria. (26)

Carlos Monsiváis en su texto de crónicas sobre el sismo de 1985, reflexiona que Asamblea de Barrios se configura como un movimiento que no se agotará en lo inmediato, y advierte "sólo tendrán mayor trascendencia política si tienen presencia social y cultural. Si se mueven solamente en el ambiente político se asfixian o se agotan. Si tienen presencia social y sobre todo continuidad de trabajos culturales, hay posibilidad que continúen con grandes posibilidades. Pero lo meramente político ya no porque, como se está viendo, lo político se maneja en un ámbito donde cada vez cuenta más el dinero, y donde el dinero está haciendo las veces de ideología, de atmósfera de crecimiento y de garantía de credibilidad. Esto explica en parte lo del 21 de agosto (las elecciones federales de 1994), pero también explica muchas otras situaciones". (27)

26) Schwarz, Mauricio José, Op Cit, pp. 153-156

27) Schwarz, Mauricio José, Op Cit, pp. 169-170

2.3 Transparencia electoral / Alianza Cívica-Observación 1994

Citando de nuevo al especialista Luis Hernández Navarro, quien señala que además del terremoto de 1985, otro "punto de quiebre" para el desarrollo de las ONG fueron las elecciones federales de 1988, cuando las bases de muchas ONG se metieron de lleno al proceso electoral de ese año. (28)

En 1994 cientos de ONG nacionales y decenas de extranjeras, grupos empresariales, sindicatos, medios impresos y electrónicos, actuaron por su cuenta o se aglutinaron para observar las elecciones federales desde todas las tendencias y con diversos propósitos y agendas.

Alianza Cívica Observación 1994 (AC) se dio a conocer como observadora electoral en dicho año; es una organización de la sociedad civil que emprende acciones en un ámbito que antes se consideraba público o como atribución gubernamental. Esto es, asegurar la limpieza electoral, ganarse prestigio y la autoridad moral ante el gobierno, pero ante todo de la sociedad en general. El papel de AC fue fomentar en la sociedad una cultura participativa e informada en asuntos electorales.

AC surgió como iniciativa de un grupo de intelectuales y académicos mexicanos que vieron la necesidad de organizarse y formar un movimiento cívico que observara las elecciones presidenciales de 1994 y evitara el fraude electoral. En el organismo cívico se fusionaron otras ONG que tenían trayectoria de defensoras de derechos humanos y la democracia, como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Fundación Rosenblueth y el Movimiento Ciudadano por la Democracia. (29)

28) Armendares, Pedro Enrique, Op. Cit. p.3

29) Pérez Yarahuán, Gabriela y García Junco, David, en José Luis Méndez (Coordinador) "Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica", Porrúa, Op. Cit. p.458

Una vez anunciada la creación de AC y otras organizaciones de menor importancia, se unieron al esfuerzo conjunto de vigilar las elecciones presidenciales de 1994, llegando a sumar más de 400 organizaciones civiles, con 11, 287 observadores electorales registrados ante el Instituto Federal Electoral.

Para reconocer la naturaleza asistencial de estas organizaciones que se integrarían en tareas de observación electoral con AC, presionaron a la SHCP para que las reconociera como tales y se cambiara la normatividad que les impedían ser sujetos de exención de impuestos, y así el 14 de noviembre de 1990 Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia envió una iniciativa al Congreso de la Unión en la que solicitaba el reconocimiento legal de las organizaciones civiles sin finalidades de lucro. La respuesta de estos grupos organizados se dio hasta febrero del siguiente año cuando se otorgaron exenciones especiales para cubrir sectores específicos, y hasta diciembre de 1993, las instituciones de asistencia privadas y asociaciones civiles dedicadas a actividades no lucrativas obtuvieron beneficios fiscales.

Más adelante, en 1995, se formuló una nueva iniciativa de ley para organizaciones civiles que fue promulgada a principios del año siguiente. El documento llamado Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, establecía la regulación de las organizaciones sociales no gubernamentales y su relación con el gobierno; la iniciativa tuvo el respaldo no sólo de las 120 organizaciones que integraban Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, sino también de grupos como el Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI), el Foro de Apoyo Mutuo y de la Fundación Miguel Alemán. (30)

Al igual que Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Movimiento Ciudadano por la Democracia y la Fundación Arturo Rosenblueth, contribuyeron vigorosamente para dar forma y

30) Pérez Yarahuán, Gabriela y García Junco, David, Op, Cit. pp.402, 403

solidez a Alianza Cívica, y se mantienen activas cada una por separado desarrollando trabajos de investigación y campo relacionado con la problemática electoral en México, como son la capacitación, estudios de opinión, encuestas, conteo rápido, promoción, difusión y defensa de los derechos humanos y democráticos, etcétera; ó bien, unidas alrededor de AC en las tareas de observación electoral cada vez que hay procesos comiciales federales o estatales.

AC se constituye como la conjunción de un gran esfuerzo por parte de académicos e intelectuales mexicanos, preocupados por hacer de las elecciones presidenciales de 1994 un proceso más transparente en donde la ciudadanía participara y con ello evitar que se repitieran más fraudes electorales. Entre los suscritos se puede mencionar a Sergio Aguayo Quezada, Enrique Calderón Alzati, Emilio Álvarez Icaza, Silvia Gómez Tagle, Luz Rosales, Manuel Canto y Rafael Reygadas.

Reygadas, estudioso de las ONG, cuenta que las primeras conversaciones de grupos y personalidades para el nacimiento de AC, se motivó a partir de la experiencia adquirida y con la convicción de que la presencia organizada de la sociedad civil serviría para evitar el fraude electoral, práctica normal dentro de la cultura política en México. "Los diálogos entre diversas organizaciones ciudadanas para enfrentar con una estrategia común la observación de las elecciones de 1994 se habían iniciado desde mediados de 1993; sin embargo, fue el contexto del alzamiento zapatista que hizo evidente la necesidad de articular esfuerzos por la democracia desde las más diversas y disímolas experiencias. Cada grupo o movimiento decidió que no podía ir sólo, por su lado, a la observación de las elecciones federales. La experiencia los llevó a buscar articularse entre sí para optimizar su capacidad de incidencia en los procesos democráticos y poder convocar a amplios sectores ciudadanos del país" (31)

31) Reygadas, Rafael, Op Cit, p. 334

Alianza Cívica Observación 1994, es la ONG más importante hasta ahora en su especialidad y por su representatividad y presencia nacional, obtuvo su registro como Asociación Civil el 25 de abril de 1994. Entre sus objetivos destacan los siguientes: 1) Promover la participación ciudadana en acciones de interés que generen conciencia y que apoyen el tránsito a una relación democrática entre la sociedad y el Estado, 2) Contribuir a que los procesos electorales, locales y federales sean regidos por los principios de imparcialidad, equidad y transparencia y, 3) Promover una cultura política democrática entre la población, que contemple los derechos y la organización ciudadana y transforme actitudes hacia la construcción de una sociedad que represente un contrapeso real al gobierno. (32)

Una de las claves que hicieron posible la creación de Alianza Cívica, es que parte del más escrupuloso respeto a la autonomía de las organizaciones y los ciudadanos. AC es una articuladora de diferentes iniciativas que ni tiene ni quiere tener la estructura jerárquica o la burocracia de un partido. La estructura organizacional es la siguiente: AC tiene las siguientes instancias decisorias: Un Consejo Nacional en donde participa un representante de cada una de las entidades y los miembros de la Comisión Coordinadora Nacional que es el máximo órgano decisor, en el que participan representantes de las siete organizaciones coordinadoras y del Consejo Ciudadano. De esta instancia dependen una Secretaría Ejecutiva y diferentes Comisiones encargadas de implementar y dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión. Sergio Aguayo Quezada y Enrique Calderón Alzati son dos de los principales miembros de la Comisión Coordinadora Nacional.

El Consejo Ciudadano de AC lo integran ciudadanos representativos de la sociedad mexicana. Además de estas instancias organizativas existen AC en cada una de las entidades que deciden su forma específica de organización. Desde 1994 han participado en el Consejo políticos e intelectuales como Demetrio Sodi,

32) Reygadas, Rafael, Op. Cit. p.335

Federico Reyes Heróles, Luis Villoro, Amalia García, Humberto Murrieta Necochea, Alejandro Aura, José Álvarez Icaza, Oscar González, Ofelia Medina, Miguel Concha, Pablo Latapí, José Ernesto Costemalle, Sergio de la Peña, Ivan Restrepo, Roger Bartra, Víctor García Lizama y Cristina Barros, entre otros. (33)

Uno de los principios organizativos más importantes de AC es su horizontalidad y descentralidad. En la Coordinadora Nacional las decisiones se toman colegiadamente y por consenso, y no interfiere en la forma en que los ciudadanos y organizaciones de cada una de las entidades han decidido integrar su propia AC. La Coordinadora sólo propone procedimientos para darle coherencia a la observación y a las campañas de educación cívica.

En cuanto al financiamiento, AC manifiesta que los recursos provienen de las organizaciones y ciudadanos participantes o simpatizantes, pero que busca en México y en el extranjero financiamiento específico, utilizando como criterio central no aceptar donativo alguno que tenga el más mínimo condicionamiento sobre sus objetivos o formas de organización. El tema de las finanzas es un punto álgido dentro de AC, debido a la imprecisión del status impositivo en donaciones provenientes del extranjero; a su vez, el gobierno actúa con prudencia, pues cualquier intención de aplicar procedimientos fiscales podría causar que AC acusara al gobierno de pretender eliminar un grupo social legítimo.

Se cuenta con elementos de peso para establecer que AC nació en la sociedad civil. En este caso, la mayoría de sus miembros provienen de un sector ilustrado y participativo; grupos de intelectuales y académicos con autoridad moral para defender la democracia, los derechos humanos, acceso a oportunidades sociales y otros conceptos de interés personal y social. El resto de la población es atraída por la consecución de un fin, y lograr la democracia, propósito de AC, es un fin no partidista y ajeno a una ideología específica, de ahí su éxito como observadora

33) Nota del diario La Jornada del 15 de julio de 1994, México, p.7

electoral. La ciudadanía no tendrá desconfianza de simpatizar con una organización que además la invita a ser parte de él, como ocurrió en las elecciones presidenciales de 1994.

Uno de los resultados de la observación fue, antes que nada, lograr la participación ciudadana; es decir, que dejará su papel pasivo en los procesos electorales que solo se circunscribían a emitir su voto, y en cambio ahora saliera a defenderlo y asegurarse que las autoridades no incurrieran una vez más en el fraude electoral.

Las organizaciones y ciudadanos que se han integrado en AC reflejan la enorme diversidad y pluralidad de la sociedad mexicana. Participan mexicanos de todos los estados del país y de diversas clases y grupos sociales. Esta unidad en la diversidad es posible porque hay acuerdos en torno a principios, objetivos, formas de organización y procedimientos.

Las ONG en materia electoral coinciden en la prioridad que le dan a la democratización integral del país como forma de avanzar hacia una vida digna. Los integrantes de AC han ensayado en los últimos años diversas formas de alcanzar estos objetivos. La sistematización de esta experiencia se ha convertido en la metodología con que se están observando las elecciones presidenciales de 1994, y con las que se realizan e impulsan las campañas de educación cívica.

Julio Faesler, presidente del Consejo para la Democracia y miembro de la Coordinadora de Alianza Cívica Observación 1994, aseguró ese año que las ONG no fueron creadas para favorecer a ningún candidato en las elecciones presidenciales el 21 de agosto de 1994, u oponerse al régimen como tal; la labor de AC sería estrictamente no partidista, no gubernamental e imparcial. Su campo de acción sería la creación por medios pacíficos y en condiciones propicias, para que los partidos y los políticos pudieran presentar sus propuestas en términos de igualdad, y para que los ciudadanos tuvieran los elementos para decidir por quien

votar, sabiendo que el voto sería respetado. AC, aclara el maestro Faesler, otorga gran importancia a tener elecciones confiables, ya que una condición para la democracia es porque le dan sentido al concepto de ciudadano, y porque crean las condiciones que permitirían exigir a los funcionarios y políticos que sean responsables de sus actos. (34)

Sobre este aspecto, el maestro Reygadas matiza "...Alianza ofreció un espacio simbólico en el terreno de la imaginación de un futuro distinto, de la negación de un presente que buscaba perpetuarse. AC ofreció un canal, una plataforma donde mucha gente se podía subir y hacer algo, porque tenía ganas de hacerlo. AC ofreció también instrumentos concretos, apropiados, sencillos, manejables, formas de hacer que permitieran la incorporación de gente de diferentes sectores y experiencias de que se podía ser útil a un proceso de democratización general del país. Los intelectuales jugaron un papel en la observación de medios, en cuestiones más especializadas y en roles públicos; las amas de casa, con su camiseta puesta y su clave telefónica secreta, eran vitales, y sabían que a la hora que acabaran tenían que reportarse a una clave telefónica que se tenían que aprender, porque los resultados eran esperados por otros de un mismo equipo; tenían conciencia de que tenían una misión. Eso los llevó también a una frustración muy grande. AC incorporó a un sector activo de la sociedad, que tenía un nivel de vida mejor que el de las mayorías campesinas, pero que no dejaba de ser un sector trabajador y no sólo intelectual, aunque era gente que pensaba, actuaba y se movía. A muchos les gustó la tarea por nueva, por concreta y por no ser partidista". (35)

Los representantes de AC decidieron continuar con la tarea iniciada, pues demostró la capacidad de convocatoria y el entusiasmo con el cual la gente participó; todo ese esfuerzo democratizador no se podía desperdiciar, así que se

34) Columna de Excelsior, 18 de mayo de 1994 de 1994. p. 3

35) Reygadas, Rafael, Op. Cit. p.364

quitó de AC la referencia del "proceso electoral de 1994" y asumió diversas tareas de contrapeso civil organizado y de promoción de una democracia integral.

AC no se desintegró, como se había previsto. El reconocimiento y la acreditación que obtuvo como observadora de las elecciones de 1994 la llevó a establecer un Programa Nacional de Consultas cuyo objetivo fue hacer partícipe a la población sobre aspectos económicos y políticos de su competencia, y para que el gobierno tomara en cuenta su opinión y de esa manera contribuir en la formación de una nueva cultura política, tanto para los ciudadanos como para el gobierno. Dentro de esas consultas realizadas por AC destacan la de diciembre de 1994, para preguntarle a la población sobre la responsabilidad de CSG en la crisis económica en los albores de su gobierno; la otra se efectuó en agosto de 1995, a solicitud del EZLN, con el objetivo de mostrar la simpatía del movimiento indígena en todo el país.

Otra de las acciones de AC fue el programa "Adopte un funcionario" donde un ciudadano podía pedir cuentas a cualquier funcionario sobre su actuación, lo que se sustenta legalmente a través del derecho de información y petición, como señalan los artículos 6º y 8º de la Constitución. A este respecto, AC entabló un juicio de amparo contra la Presidencia de la República, por las ambigüedades y contradicciones en torno al ingreso y privilegios del titular del Poder Ejecutivo y la manera discrecional en que su oficina ejerce partidas presupuestales que se le asignan. De alguna manera hoy día, se puede testificar que este asunto se ha ventilado y ha sido motivo de modificaciones legales.

La relación del Estado y la sociedad civil ha sido ambigua, y parece ser que aquel reconoce y apoya a las ONG que son complementarias a sus actividades, como las de carácter filantrópicas, pero aquellas a quien considera como competencia, como es el caso de AC, mantiene una relación ambigua. Pero al margen de cualquier debate, esta nueva relación se fundamenta en el Plan Nacional de

Desarrollo 1995-2000, que señala lo siguiente: "Otra gran transformación ha sido la aparición en México y en el mundo, de organizaciones no gubernamentales, que son producto de una nueva conciencia de la capacidad de la sociedad civil para participar e influir en los asuntos públicos, que a la vez las fortalecen. Algunas de ellas tienen objetivos que coinciden con nuestro proyecto nacional, pero otras tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincrasia y ambiciones. En todo caso, debe quedar claro que la política exterior y de seguridad nacional son atribuciones exclusivas del Estado mexicano".

La estrategia política seguida por el gobierno del presidente Zedillo hacia las ONG fue cambiante y tendió a ser contraria a la anunciada en los momentos iniciales de su gobierno. Tanto la apreciación inicial favorable a las organizaciones civiles, como el compromiso de modificar la normatividad vigente para reconocerlas de manera plena en sus derechos laborales de interés público, se fueron relegando en la agenda política. En los hechos, en enero de 1995 se formó una Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados y una Comisión Ciudadana del Senado de la República, pero la legislación fiscal se mantuvo endurecida, considerando a las ONG como sujetos de pago de impuestos sobre la renta, obstaculizando su proyecto y sin facilitar sus actividades de interés público y bienestar social. (36)

Algunas conclusiones a las que llegó Manuel Canto en su artículo "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" son las siguientes: "...Hay una escasez de experiencias de interacción entre organizaciones civiles (OC) y gobierno, una limitante que es redoblada por la tradición de desconfianzas mutuas; esto da lugar a que no existen los marcos legales adecuados ni la experiencia gerencial que permitan una colaboración más adecuada entre gobierno y OC; en la actualidad ha surgido desde las propias organizaciones civiles una propuesta de legislación en materia de fomento de sus actividades, misma que ha tenido aceptación en el ámbito del Congreso, aunque aún no se

36) Nota de diario El Nacional del 28 de mayo de 1995, México, p.7 / Reygadas, Rafael, Op. Cit. p.248

hace una práctica normal de colaboración entre OC y gobierno, los problemas que se plantean más en el ámbito político que en el ámbito técnico; hasta ahora los dilemas de la colaboración no pasan tanto por los aspectos de procedimientos, sino más bien por el de alianzas y el cabildeo". (37)

Por otro lado, el riesgo de la politización es un tema que no ha quedado fuera del debate dentro de los más diversos sectores de la sociedad y del propio gobierno. Ejemplo de lo anterior fue el cuaderno "Sociedad Civil. Organizaciones No Gubernamentales. Transición a la Democracia", que se publicó poco antes de las elecciones de agosto de ese mismo año y que alerta contra los membretes políticos que no representan a nadie pero utilizan el nombre de ONG para hablar de la sociedad civil.

En este trabajo el académico y militante priísta, presidente en turno de la Fundación Cambio XXI "Luis Donald Colosio", Luis F. Aguilar Villanueva, llamó a cuidar a las ONG, y se preguntó si éstas seguirán fieles a la tradición de autonomía, moralidad y carácter voluntario o si recién nacidas, crecerán irreflexivamente por un rumbo desviado y se volverán instrumentos operativos de los partidos políticos. (38)

En este mismo trabajo, el también académico, Gilberto Guevara Niebla, hace una crítica del papel que juegan las ONG con relación al Estado. Su preocupación radica en el mito de la ideología que defiende a la sociedad civil frente al Estado. Según esta ideología, la contradicción principal que atraviesa la sociedad ya no es la pugna entre la burguesía y el proletariado, sino el desencuentro o choque entre la sociedad civil y el Estado. La sociedad civil, según el académico, reúne todos los atributos positivos imaginables y, en cambio, el Estado es visto como una entidad desprovista de cualquier aspecto bondadoso.

37) Canto, Manuel, "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en José Luis Méndez (Coord) "Organizaciones civiles..." Op. Cit, p.95

38) Varios Autores, "Sociedad Civil. Organizaciones no Gubernamentales. Transición a la Democracia. Texto para el Cambio", Edit. Miguel Angel Porrúa, México, 1994, pp. 11-17

Sergio Aguayo Quezada, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y Coordinador General de Alianza / Observación 94, en un texto previo a las elecciones de 1994, reconoció el riesgo de que surja una posible confusión entre las simpatías por la democracia y las simpatías por un partido. El dilema no es fácil, dice Aguayo Quezada, por que en un régimen autoritario como el mexicano en la defensa de los derechos humanos, supone una actitud crítica frente a las autoridades que los violan. Sin embargo, el reto de las ONG es trascender estas actitudes y demostrar que es posible una observación imparcial y no partidista.

A Alianza Cívica se le criticó después de las elecciones presidenciales por sus posiciones poco objetivas, maximalistas y, en el fondo, poco democráticas de algunos de sus integrantes. Tal parecía, según los críticos de esta organización, que la consigna tenía por objeto impedir que el PRI ganara las elecciones. Por su parte, los dirigentes de AC insisten en que su función como organización no es criticar o legitimar las elecciones sino informar de manera verídica y organizada como se realizaron los comicios, para que la sociedad y los partidos utilicen esa información como consideren conveniente.

En cuanto al trabajo de AC, Sergio Aguayo expresó que hay razones para estar satisfechos: "no nos gustó lo que observamos pero cumplimos con nuestro mandato". Entre los logros más importantes de ese trabajo, Aguayo Quezada incluye la democratización de la información; asimismo, contestó las críticas de que grupos como AC pretenden monopolizar la representatividad de la sociedad civil, señalando que las ONG son una forma de organización social que se complementan con otras. "La falta de comprensión respecto a las ONG es en ocasiones auténtica y a veces mal intencionada, porque hay gente que entiende lo que hacemos pero no quiere que existamos porque prefiere una sociedad

desmovilizada e ignorante". 39)

Las ONG son un reflejo de la sociedad mexicana, y si existen es precisamente porque la sociedad a cambiado; son el síntoma de algo mucho más profundo, y seguirán creciendo y diversificándose en la medida en que hayan ciudadanos que consideren que hay problemas que no son atendidos.

39) Armendares, Pedro Enrique, Op Cit, p.5

2.4 Neoliberalismo económico / Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio

La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) se crea el 11 de abril de 1991 a instancias de un conjunto de organizaciones sociales que compartían la preocupación por el carácter, alcances y posibles efectos del Tratado de Libre Comercio que habían decidido negociar los gobiernos de México, Canadá y EU. En su momento, el objetivo de la RMALC fue el de articular una respuesta ciudadana a nivel nacional con sus contrapartes canadienses y norteamericanos frente a la iniciativa.

La RMALC no nace en oposición a la idea de negociar un tratado comercial con EU y Canadá, sino en la búsqueda de la elaboración y lucha por un proyecto de desarrollo alternativo al neoliberalismo y dentro de la lucha por la transición a la democracia. La coyuntura de la negociación de un Tratado de Libre Comercio con nuestros vecinos del norte lleva a la Red a luchar en lo inmediato para incidir y presionar a que el acuerdo sea un instrumento para un desarrollo nacional más justo y no un paso más en la consolidación del modelo neoliberal impulsado desde 1982. (40)

El TLC es el resultado de los acuerdos a los que llegaron los gobiernos de México, Canadá y EU para liberar y fomentar el comercio en Norteamérica, bajo normas de respeto por parte de los productores y comerciantes de los tres países para proteger la salud humana, la ecología y los derechos de los consumidores, contemplando una serie de mecanismos para resolver las diferencias que surjan, sobre la base de un calendario determinado que marca tiempos y modos para ir realizando la integración norteamericana, y una serie de condiciones que tendrían que cumplirse. (41)

(40) Arroyo, Alberto P. y Monroy, Mario B., "Red Mexicana de Acción de Libre Comercio, 5 años de lucha (1991-1996), Ed. RMALC, México, 1996, p.11

41) Damm Arnal, Arturo, "TLC: oportunidades, retos y riesgos, análisis crítico", Edamex, México, 1994, p.13

A dos años de su entrada en vigor, el TLC, dio a conocer la RMALC, no ha ayudado a resolver las controversias históricas en materia de comercio. EU se niega a aceptar la entrada del aguacate mexicano y sigue imponiendo restricciones al atún, con el pretexto de la matanza de delfines. Las medidas proteccionistas ejercidas por el gobierno estadounidense abarcan transporte terrestre (camiones de carga), el paso de profesionistas mexicanos a EU y las importaciones de tomate mexicano, entre otros casos. Mientras México abre las fronteras de par en par y permite que el capital especulativo venga a provocar crisis financieras como la de diciembre de 1994. Los principales obstáculos a la exportación de productos mexicanos, tal como lo planteó en su momento la RMALC, no desaparecen con el TLC; la política de EU con respecto a México no varía a pesar del TLC. (42)

La construcción de la Red se produjo en un escenario político extremadamente complejo, y ha sido parte de los esfuerzos por desarrollar nuevas formas de participación de la sociedad civil en asuntos de interés públicos. Esta organización social es una de las múltiples expresiones del nuevo tipo de movimientos y organizaciones civiles que han dado empuje a la lucha por la democracia y la justicia social en la década de los noventa.

La Red Mexicana está formada por organizaciones de todos los sectores sociales dedicadas a las más variadas temáticas y problemas, y que comparten la oposición al Tratado de Libre Comercio con movimientos tan amplios como el zapatismo, El Barzón, los dos grandes polos del sindicalismo (Foro del Sindicalismo ante la Nación y Coordinadora Sindical 1º de Mayo), grandes sectores de micro, pequeños y medianos empresarios, partidos políticos como el PRD, PT y PVEM, entre otros. (43)

Desde su fundación, la Red ha estado integrada por una enriquecedora mezcla de

42) Arroyo, Alberto P. y Monroy, Mario B., Op. Cit, pp. 5 y 6

43) RMALC, "Espejismo y realidad: El TLCAN tres años después. Análisis y propuestas de la sociedad civil", RMALC, México, 1997, p.8

organizaciones sociales "tradicionales" –sindicatos, agrupaciones campesinas e indígenas, grupos del movimiento urbano popular, etcétera-; organizaciones civiles –ambientalistas, de promoción, de investigación-; y de investigadores activistas que colaboran de manera individual en la misma; además, trabaja con una estructura sencilla que se adapta a las necesidades que plantean las diferentes coyunturas que ha enfrentado y le permite mantener el principio del consenso para la toma de decisiones, desarrollando al mismo tiempo mecanismos ágiles y eficientes para poner en práctica las iniciativas acordadas en sus instancias de decisión.

Estas son algunas de un sinnúmero de organizaciones sociales y no gubernamentales o civiles que participaron en la conformación y fundación de la RMALC: Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Centro de Estudios de Fronteras y Chicanos, A.C., Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical (CILAS), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Comisión Sindical del PRD, Comisión Sindical del PRT, Coordinadora Nacional de Trabajadores de Aeromexico, Cooperativa de Refrescos Pascual, Frente Nacional de Abogados Democráticos, Frente Auténtico del Pueblo (FAT), Frente Patriótico Nacional (FPN), Frente Sindical Unitario, Pacto de Grupos Ecologistas, Sección 10 del SNTE, Sindicato de Trabajadores de la UNAM, Sindicato de Trabajadores de Universidad Iberoamericana y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Metropolitana. (44)

La estructura organizativa de la RMALC busca lograr a la vez operatividad y representatividad. Cada una de las organizaciones que la componen conservan su propia estructura, mecanismos de decisión y posturas político-ideológicas. Sus órganos de decisión son dos: la Asamblea Ordinaria, que está conformada por todas las organizaciones miembro y es la instancia que decide los posicionamientos políticos y los acuerdos y acciones a seguir; otra es la Comisión

44) Arroyo, Alberto P. y Monroy, Mario B., Op. Cit, pp. 16-18

Ejecutiva, quien operativiza los acuerdos de la asamblea. (45)

Los principales activistas de este movimiento social está representado por Bertha Luján, quien fue su primera dirigente; Alberto Arroyo Picard, Luis González Souza, Andrés Peñaloza Méndez, Mario B. Monroy, Jorge Calderón, Alejandro Alvarez y Magdalena Galindo, entre otros, en su mayoría académicos y luchadores sociales, ligados a diversas agrupaciones sociales. Actualmente la presidenta de la RMALC es María Atilano.

La RMALC recurre en diferentes momentos a formas muy variadas de acción política, que incluyen la difusión pública y la educación ciudadana; la investigación, el análisis crítico de iniciativas y políticas gubernamentales, y el desarrollo de propuestas alternativas a través de numerosos documentos que son difundidos con la relevancia para la discusión de la integración económica y la apertura comercial; intentos por influir en el proceso de negociación del TLCAN y otros, mediante movilizaciones, actos públicos y actividades de cabildeo ante instancias de decisión nacionales e internacionales.

La Red logró entablar un diálogo con actores muy diversos de la sociedad civil y de los partidos político, traducido en alianzas de corto, mediano y largo alcance para influir en las políticas gubernamentales de integración económica y apertura comercial. Entre esas alianzas destacan las desarrolladas con grupos de pequeños y medianos empresarios, que han experimentado los efectos negativos del actual modelo de desarrollo, e intentan librarse los mecanismos de control corporativo que les obstaculizan intervenir en decisiones que les afectan directamente, las establecidas con diversas organizaciones ciudadanas que intentan aportar un grano de arena al proceso de paz con justicia y dignidad en Chiapas.

45) Arroyo, Alberto P. y Monroy, Mario B., Op. Cit, pp. 19

En la construcción de la RMALC juega un papel importante el acompañamiento y apoyo de sus contrapartes en Canadá, en particular Action Canadá Network, y en EU, Alliance for Responsible Trade. Con esta y otras del Hemisferio, de Europa, Asia y otras partes del mundo, ha logrado establecer fuertes vínculos que han incluido el intercambio de información y puntos de vista; la reflexión compartida sobre estrategias y el desarrollo de acciones conjuntas.

El acuerdo comercial propició la internacionalización definitiva de las organizaciones mexicanas, las cuales pudieron extender sus redes hacia las entidades estadounidenses y canadienses que compartían sus preocupaciones por los posibles efectos sociales adversos de la integración económica norteamericana. Si bien desde los años ochenta se establecieron contactos binacionales relacionados con la migración y las maquiladoras, la comunicación y cooperación entre las ONG se aceleró con el debate en torno al TLC. Los especialistas en movimientos sociales consideran que una de las consecuencias positivas del Tratado fue provocar un proceso de acercamiento y conocimiento mutuo entre sectores de sociedades que, a pesar de su vecindad, nunca habían sostenido un verdadero diálogo. Gracias a este intercambio y a la mayor influencia relativa que tienen las ONG en EU, sus contrapartes mexicanas empezaron a surgir como actores significativos en el debate nacional. De la misma manera, los grupos que se integraron a la RMALC lograron, gracias a sus vínculos con ONG y otras agrupaciones estadounidenses, un acceso a autoridades que difícilmente hubieran tenido de no haberse dado esos nexos internacionales. (46)

La RMALC participa activamente en protestas internacionales que llevan a cabo los grupos "globalifóbicos", con el propósito de "boicotear" los encuentros efectuados por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno que buscan globalizar sus economías, pero con el patrón que imponen

46) Armendares, Pedro Enrique, Op. Cit. p.3

las economías más desarrolladas. Los grupos globalifóbicos protestan por los procesos de integración económica mundial que ellos llaman "capitalismo salvaje".

Los grupos globalifóbicos hicieron su aparición estelar en 1999, en la reunión del Banco Mundial, en Seattle, EU, luego en la reunión de Davos Suiza, y recientemente en la Cumbre de las Américas, en Quebec, Canadá, donde se anunció el acuerdo de los presidentes latinoamericanos de crear para el año 2005 un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), junto con Canadá y EU.

Entre los retos que encara la RMALC destacan: 1) sostener y mejorar su trabajo de vigilancia ciudadana sobre el desempeño del TLCAN y sus instituciones, documentando sus impactos económicos y sociales, y desarrollando sus propuestas alternativas, 2) ampliar su perspectiva, de manera que incluya el análisis y el desarrollo de propuestas alternativas frente a las políticas gubernamentales de integración económica con otros espacios geográficos (América Latina y el Caribe, Europa y la región Asia Pacifico), 3) articular sus acciones con otras redes y organizaciones ciudadanas que impulsan propuestas en materia de reforma social y reforma política, manteniendo su identidad y potenciando su aporte específico a la construcción de una agenda social para la transformación democrática de México, 4) fortalecer sus relaciones con organizaciones de diversas partes del mundo con las que comparte posturas básicas a favor de mecanismos que aseguren que la llamada "globalización" no se produzca a costa del medio ambiente, los derechos laborales y sociales, y el derecho de cada nación a decidir soberana y democráticamente su futuro y, 5) fortalecerse institucionalmente, lo que incluye incrementar su membresía, hacer más regular su funcionamiento organizativo, y profesionalizar aspectos nodales de su desempeño cotidiano (divulgación, educación, enlace, investigación, etcétera).

(47)

(47) RMALC, Alternativa, Integración, Democracia y Desarrollo, Nueva Epoca, No. 9, Marzo-Abril, 1996, p.4

Enfrentar esos retos significa contribuir al esfuerzo por abrir espacios para la participación ciudadana en la definición e implementación de las políticas públicas, y por lo tanto a la lucha por la democracia, inconcebible ya sin un modelo de desarrollo distinto, sustentable y justo.

Ante la situación, en su opinión indiscriminada de las fronteras a los productos extranjeros, fundamentalmente de EU, la RMALC elaboró las siguientes propuestas: 1) renegociar de manera global el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica toda vez que es inconstitucional, protege a las corporaciones transnacionales y lesiona la soberanía popular, 2) replantear el TLCN a partir de principios para un desarrollo justo y sustentable, que incluya el respeto a los derechos humanos, civiles, sociales, políticos, económicos y ambientales básicos, 3) crear fondos regionales compensatorios y de desarrollo, 4) promoción del desarrollo productivo regional, 5) políticas alternativas para energía y recursos naturales, 6) agricultura sustentable, 7) migración y, 8) derecho a la información y a la participación en el diseño, instrumentación y evaluación del TLCN. (48)

La Red mantiene los siguientes ejes de lucha: 1) la renegociación del TLCAN o su sustitución por un acuerdo distinto que refleje los intereses del pueblo y no los de las grandes corporaciones. En lo inmediato, por detener su ampliación al resto del continente, 2) por el cambio de rumbo económico en el país: por un modelo económico alternativo al neoliberalismo. Un cambio económico de fondo en el ámbito de la reforma del Estado, 3) conjuntar esfuerzos y solidaridad internacional en luchas concretas del pueblo mexicano en el ámbito sindical, ambiental, migración, paz y desarrollo en Chiapas, etc. y, 4) iniciar esfuerzos para incidir en los futuros acuerdos comerciales con Europa y la Cuenca del Pacífico. (49)

La relación de la RMALC con el gobierno, en opinión de sus integrantes, ha pretendido ser propositiva. Fue, sobre todo indirecta, porque por un lado se

48) Atliano, María y Peñaloza, Andrés. en *Pensar Chiapas, Pensar México*. Op. Cit. pp.191-197

49) Arroyo, Alberto P. y Monroy, Mario B., Op. Cit, p. 16

crearon espacios públicos paralelos de discusión y consensos tanto nacionales como internacionales. En los hechos la Red se convirtió, en un principio, en la sombra de todas las reuniones de los negociadores, abriendo un espacio de acuerdos entre sectores de la sociedad civil frente al espacio gubernamental. Por otro lado, se insistió en buscar la interlocución directa con el gobierno que no pasó de abrir espacios de discusión y análisis con los propios negociadores entregando siempre por escrito las propuestas de la Red, simultáneamente con la entrega también a los medios informativos como una estrategia de abrir el debate a la sociedad. Finalmente, la Red logró, con resistencias, que la SECOFI, ministerio encargado de las negociaciones del TLC por México, escuchara sus peticiones, y lograra no con mucho éxito, que el gobierno mexicano diera a conocer pormenores de la negociación. (50)

En el gobierno del presidente Zedillo, la Red forzó para que se les aceptará como ponentes a los foros de consulta popular en materia de apertura comercial para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Si bien es cierto, dicen los de la Red, no pensaron que dichos foros incidieran en un plan resultante, se logró otro objetivo, el de incidir en la opinión pública.

La postura básica de la RMALC no considera que el libre mercado garantice el equilibrio y desarrollo. La idea de libre comercio es engañosa. Parte del supuesto de que la libre competencia, sin ningún control ni regulación, produce equilibrio, optimización de los recursos y desarrollo. El mercado nunca ha garantizado equilibrios y menos distribución justa del ingreso, menos en la época actual en que el comercio está manipulado por gigantescos consorcios multinacionales. En este sentido, lo que la Red ha propuesto más bien es un acuerdo de desarrollo que parta del reconocimiento de las enormes asimetrías entre sus miembros y se proponga disminuirlas. Lo que la RMALC propone es un acuerdo de desarrollo que implica una visión integral y de complementariedad económica, y ello presupone el

50) Ibidem, Op Cit, pp.39.41

establecimiento de reglas de comercio justo con orientaciones sociales y ambientales claras que modifiquen el actual esquema de intercambio desigual entre países desarrollados y subdesarrollados, preservando la autodeterminación de los pueblos. (51)

De un balance que se pretenda hacer del trabajo de la RMALC, destacaría el haber construido y mantenido una coalición de organizaciones sociales, provenientes de diversos sectores y con variadas materias de trabajo, en torno a un tema muy específico y con un carácter amplio y no excluyente. Haber experimentado formas novedosas de acción política, a partir de una estructura flexible y democrática, que representaron una posibilidad de aprendizaje para todos los involucrados; y haber logrado un mínimo reconocimiento como interlocutora civil independiente por parte de las autoridades mexicanas a cargo de las negociaciones del TLCAN.

Pero habría fallas que señalar, como el que reconoce su incapacidad para generar una respuesta social más audaz en los momentos clave de la negociación, que rompieran la imagen de unanimidad construida por el gobierno. La incapacidad de traducir el nivel de interlocución logrado frente a las autoridades en una influencia real y palpable en el contenido del TLCAN. (52)

No obstante, la RMALC mantiene su postura de mantenerse en pie de lucha coaligada con otras organizaciones civiles y no gubernamentales, y abrirse todavía más a la sociedad, sobre todo si está entre sus objetivos contrarrestar los efectos negativos de la integración de las economías nacionales, particularmente de aquellas que son desiguales en el contexto de lo que hoy se ha dado en llamar globalización. El reto más importante dentro y fuera de la RMALC, es el enraizamiento en las organizaciones sociales que la lleve a luchar contra los

51) *Ibidem*, pp.44-45

52) *Ibidem*

efectos concretos del TLC en los diversos sectores, pero también solidarizarse con otras luchas concretas, como lo ha hecho la Red, justamente en torno al conflicto de Chiapas.

El documento titulado "Por una estrategia Económica Alternativa para el Desarrollo de México", que condensa en un paquete de 12 medidas la propuesta económica alternativa al TLC fue sometida a una consulta ciudadana en el llamado "Referéndum de la Libertad" en 1995, en el que participaron junto con la RMALC, Alianza Cívica, El Barzón, El Foro de Cambio Empresarial de Puebla, la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, El Frente de Resistencia ante la Crisis, La Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras y la UNORCA, y demostró esta postura de acción conjunta de la sociedad. (53)

53) Ibidem, p.68

2.5 Las Organizaciones No Gubernamentales ante la Emergencia del Conflicto Armado en Chiapas

El surgimiento del conflicto armado en Chiapas y los primeros pasos para lograr el diálogo y la pacificación puso a las ONG de "golpe y porrazo" en el escenario nacional. De esa manera, las ONG se convirtieron en actores clave del conflicto chiapaneco desde los primeros días de las hostilidades entre elementos del EZLN y del Ejército Mexicano, para exigir a ambas partes el respeto a los derechos humanos y presionar el cese al fuego para inmediatamente lograr una salida negociada del conflicto.

Varias organizaciones mexicanas y extranjeras dedicadas a la defensa de los derechos humanos, como el Centro para los Derechos Constitucionales de Manhattan, primera organización extranjera en viajar a Chiapas, el Comité de Protección a Periodistas, Amnistía Internacional y Americas Watch, documentaron una serie de abusos y violaciones a las garantías individuales cometidas por las fuerzas gubernamentales durante las dos primeras semanas de enfrentamientos entre el EZLN y el Ejército Mexicano. (54)

La tregua de alto al fuego entre las fuerzas beligerantes tanto gubernamentales como del EZLN, y la iniciativa de un diálogo de paz propuesto por el presidente de la República fue resultado de la movilización espontánea de la sociedad civil de varias partes del país. Esto motivó la presencia activa de las primeras ONG'S, que se trasladaron inmediatamente a la zona del conflicto con el pretexto de vigilar el estricto respeto a los derechos humanos. Esta acción se incrementó al iniciar las pláticas de paz en la ciudad de San Cristóbal entre el gobierno y los líderes del movimiento zapatista, representados por la instancia superior del grupo armado identificado con el nombre Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del EZLN (CCRI-CG). El movimiento pacifista de estos

54) Informe Especial (Suplemento), diario El Financiero, 13 de febrero de 1994, México, p.47

grupos consistió en formar cinturones de seguridad en el lugar donde se efectuaron las pláticas de paz. Es en este marco, que los organismos no gubernamentales alcanzan una presencia inusitada en el ámbito nacional e internacional.

Al estallar la rebelión del EZLN, Rafael Reygadas en el libro "Pensar Chiapas, Repensar México" describe que 14 ONG formaron la Coordinación de Organismos no Gubernamentales de San Cristóbal por la Paz (Conpaz), para apoyar a las población civil en el marco de un trabajo comunitario y neutral, informar dentro y fuera de Chiapas lo sucedido, y a través de Caravanas por la Paz abrir espacios para la presencia de organismos humanitarios en la zona del conflicto. (55)

Sergio Aguayo Quezada recuerda que durante los primeros tres meses del conflicto participaron cerca de 450 ONG mexicanas y 150 internacionales, y considera que la intervención de las ONG en Chiapas fue efectiva, porque logró llamar la atención sobre el tema de los derechos humanos y llevó el asunto más allá del mero conflicto entre el EZLN y el Ejército Mexicano. La presión para respetar los derechos humanos y buscar una salida pacífica no fue solamente sobre el gobierno sino también sobre el EZLN. (56)

La movilización de las ONG incluyó diversas actividades. Además de manifestarse en la prensa nacional, prepararon informes que llevaron a los foros internacionales, como sucedió con la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", que llevó un informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dependiente de la Organización de Estados Americanos.

El conflicto fue abordado por organizaciones extranjeras como Human Rights

55) Reygadas, Rafael, en Monroy, Mario B., Op. Cit. p.78

56) Enrique Armendares, Pedro. Op. Cit. p.3

Watch-Américas, que en enero de 1994 envió a un grupo de trabajo a Chiapas y en febrero ya había producido un extenso informe que precisaba violaciones a los derechos humanos por parte de los militares, y abusos del EZLN contra las garantías individuales de los indígenas. Human Rights Americas Watch afirmó que entre el primero y diez de enero el gobierno mexicano tuvo una reacción "sumamente dura y plagada de violaciones a los derechos humanos y de guerra". Americas Watch cuestionó la "diplomacia silenciosa" del gobierno de EU por mantener una línea de acción de pacificación, pero al mismo tiempo una actitud silenciosa y callada ante las graves violaciones a los derechos humanos. (57)

En los llamados Diálogos de Catedral, el EZLN convocó a las ONG para que formaran un Cinturón de Seguridad o Cinturón de Paz, para evitar la presión, intimidación y hasta agresión de una de las partes en conflicto hacia otra. Conpaz –defiende el activista Rafael Reygadas- tomó la iniciativa de articular a las organizaciones de todo el país para la formación de un Espacio Civil por la Paz (Espaz). De esta manera, la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y el Foro de Apoyo Mutuo (FAM), en coordinación con Conpaz, propiciaron la organización del Cinturón de Paz con la participación de 700 personas provenientes de 24 estados del país; miembros de poco más de 150 organizaciones en su mayoría ONG, todos llamados de alguna manera por su propio nombre, se sintieron interpelados para cuidar durante casi dos semanas noche y día la Catedral de San Cristóbal donde se realizaron las conversaciones de paz entre el EZLN, el Comisionado para la Paz y la Reconciliación del Gobierno Federal, y el Mediador para la Paz, Samuel Ruiz García, Obispo de la Diócesis de San Cristóbal. (58)

Para algunos especialistas en el tema, la actuación de las ONG en Chiapas rebasó el ámbito de los derechos humanos y la pacificación, e incidió en la vida política nacional. Luis Hernández apunta que estas ONG, actuaron como

57) Informe Especial (Suplemento), diario El Financiero, ibidem

58) Reygadas, Rafael, en Monroy, Mario B., Op. Cit. p.79

"ventanas" mediante el cual el EZLN pudo relacionarse con el resto del país. ONG como Conpaz, dice Hernández Navarro, y el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas fueron cruciales para organizar la simpatía popular a favor de los guerrilleros zapatistas, y para formular una serie de respuestas políticas relevantes a las demandas iniciales del EZLN para democratizar al país. (59)

Si bien se hizo mención que la actividad de las ONG fueron desconocidas durante años, para la población mexicana, éstas incrementaron su actividad en el año de 1994 estableciendo redes nacionales e internacionales y se convirtieron en actores estelares en dos momentos cruciales: la insurrección del EZLN y las elecciones federales de ese mismo año.

Si durante décadas la labor de las ONG tuvieron un perfil y una incidencia política limitadas, en pocas semanas, después del primero de enero del citado año, desempeñaron un importante papel como "ventanas", como se señaló en líneas anteriores, de la insurgencia zapatista y como "colchón social" para pacificar el conflicto chiapaneco.

Por otro lado, en el contexto del conflicto armado de Chiapas, cientos de ONG mexicanas se coaligaron y aliaron para participar como observadores del proceso electoral que renovarían los poderes Ejecutivo y Legislativo de 1994, reflejando el escepticismo de los ciudadanos hacia el gobierno y partidos políticos en materia electoral.

La presencia de las ONG se refleja en todo el ámbito social: en el sector campesino-indígena, en la comunicación, en los derechos humanos, en la salud, en la educación popular, en el medio ambiente, en género (desarrollo de la mujer), en vivienda y hábitat, y en programas asistenciales y financieros, por mencionar algunos. Al igual que las demandas sociales, el campo de actividad

59) Enrique Armendares, Pedro. Op. Cit. p.4

- 4) Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.- Nace en 1990 como respuesta a la modificación del estatus fiscal de las organizaciones civiles. Convergencia agrupa a 40 ONG en 20 estados del país. Se define como una "instancia de articulación voluntaria de organismos civiles que pugnan por una vida digna para toda la población". Participa en tareas de observación electoral, educación cívica y generación de políticas para el desarrollo social. Su trabajo, según sus cuentas, ha impactado en 4 millones de personas. Sus coordinadores son Rafael Reygadas, Rogelio Gómez Hermosillo, Manuel Canto y Emilio Álvarez Icaza.

- 5) Foro de Apoyo Mutuo (FAM).- Nace en 1992 como una red de organizaciones de desarrollo donde se reúne a 250 ONG de todo el país, muchas de éstas creadas por iniciativa de la Iglesia Católica. Trabaja en 4 líneas estratégicas: espacios de comunicación, intercambio y colaboración entre ONG, generación y animación de proyectos interinstitucionales, impulso de políticas sociales y canalización de recursos financieros. Sus coordinadores son Enrique Brito, Alfonso Castillo y Xochilt Messeguer.

- 6) Academia Mexicana de Derechos Humanos.- Se funda en 1984 y su trabajo tiene alcance nacional y se resume como de difusión, análisis, organización, investigación, educación, capacitación y archivo de la información. No interviene en casos específicos de violación a los derechos humanos. Publica un directorio de ONG de derechos humanos que hasta el año de 1994 incluía 250 ONG en todo el país. Su presidente es Sergio Aguayo Quezada, el mismo de Alianza Cívica.

- 7) Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y el Centro Pro Defensa de los Derechos Humanos Agustín Pro Juárez.- Ambos organismos se encuentran ligados a Samuel Ruiz, quien fuera obispo de San Cristóbal de las Casas, con gran influencia en sectores simpatizantes y miembros directos de EZLN, y surgen en el contexto del conflicto armado de Chiapas.

8) Grupo Ecologista de los Cien.- Integrado por destacados artistas e intelectuales, entre los que figuraba Octavio Paz. Este grupo es influyente en el cambio y diseño de políticas ambientalistas del gobierno federal. El movimiento es dirigido por el poeta Homero Aridjis. Si bien es cierto, como organización nunca fijaron una postura respecto al conflicto de Chiapas, sus integrantes que son destacados artistas e intelectuales, se manifestaron por separado por una salida con dignidad y justicia para las demandas indígenas. Por ejemplo una incansable activista de este grupo, que se ha involucrado activamente a favor de la causa indígena y del EZLN es la actriz Ofelia Medina, quien además dirige un fideicomiso destinado a atender la salud, alimentación y educación de los niños indígenas de Chiapas.

2.6 Las ONG's y la perspectiva de la solución al conflicto armado en Chiapas

Encuentros y desencuentros caracterizan la relación entre el gobierno federal y el EZLN, en las distintas etapas que ambas partes han intentado buscar vías que conduzcan al diálogo y a la pacificación del conflicto de Chiapas. En cambio, otra ha sido la relación del grupo rebelde con la sociedad; en honor a la verdad, ha sido el respaldo de la población al EZLN la que le da fortaleza para mantenerse en pie de lucha. Marcos, líder del movimiento armado indígena, lo reconoce y constantemente alude a la sociedad civil como la gran "señora" solidaria que acude frecuentemente a ella en los momentos más difíciles y tensos por los que ha atravesado el conflicto.

En las diversas fases del diálogo entre el gobierno y el EZLN ha sido determinante la presencia de este tercer actor: la sociedad civil. En estos encuentros y desencuentros, la sociedad organizada ha demandado a ambas partes realizar un esfuerzo conjunto para alcanzar acuerdos firmes para la paz en Chiapas.

La enorme movilización social expresada el 12 de enero de 1994 en la ciudad de México y otras partes de la República, exigió al gobierno federal el cese de los combates luego del levantamiento armado la madrugada del primero de enero de ese año.

Resultado de la presión social, el presidente Carlos Salinas de Gortari y su gobierno estableció los primeros contactos con el EZLN en el llamado encuentro de la Catedral de San Cristóbal, en Chiapas, en el mes de febrero y con una representación oficial en la figura de un Comisionado para la Paz, no sin antes enviar al Congreso de la Unión el 21 de enero una iniciativa legal promulgando una Ley de Amnistía, que sirvió de espacio legal y político para impulsar el diálogo de San Cristóbal.

El 11 de marzo de 1995 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, con lo que quedaban legalizadas e institucionalizadas las bases para la resolución del conflicto entre el gobierno federal y el EZLN. A partir del espacio que abrió la ley se pudo avanzar en el diálogo, se formó la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), se reconoció a la Comisión Nacional de Intermediación (Conai) y se llegó a la firma, por las partes involucradas en el conflicto, de los llamados Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas, resultado de muchos días de negociación que se efectuaron en el municipio de San Andrés Larráinzar, Chiapas, y que concluyeron con su firma el 16 de febrero de 1996. (Ver Anexo 4)

En diciembre de ese año, la Cocopa elaboró una propuesta de ley que concretaba en un texto los Acuerdos de San Andrés, y se integraba a personas y organizaciones autónomas e independientes de las partes en conflicto a la Comisión de Seguimiento y Verificación para la Paz Digna en Chiapas (Cosever), con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de dichos Acuerdos, que consistían en ser un punto de partida para una nueva relación entre el Estado, los indígenas y la sociedad civil nacional.

Este hecho significó la síntesis de múltiples acontecimientos. Resalto dos que tienen que ver con la sociedad civil organizada: 1) la intervención decisiva de la sociedad civil, y 2) la articulación de la sociedad civil urbana, de organizaciones campesinas y el movimiento indígena con movimientos internacionales que a lo largo y ancho del mundo empezaron a escuchar la voz de quienes habían permanecido en silencio. (60)

No obstante, en el mes de diciembre de 1996 el gobierno del presidente Zedillo detiene la propuesta de enviar al Congreso, convertida en iniciativa de ley, los

60) Fuentes Morúa, Jorge, en Fuentes Morúa, Jorge, Michel, Guillermo y Arroyo Picard, Alberto (Coord), "Chia-Paz 7 años: Recuento, Balance y Perspectivas", Quinto coloquio Reforma del Estado, Memoria, UAM, México, 2000, p.183

Acuerdos de San Andrés, pidiendo a los actores su revisión con el argumento de que existían debilidades de técnica jurídica, y por otro el EZLN anunciando su oposición a cualquier cambio al texto original elaborado por la Cocopa, lo que marcó el distanciamiento definitivo entre el EZLN y el gobierno zedillista.

No pocos estudiosos del tema coinciden en señalar que el presidente Zedillo no sólo heredó la amenaza del conflicto de Chiapas sino también la falta de claridad de las propuestas gubernamentales para darle solución a dicho problema. En un recuento de todas las etapas del conflicto, la respuesta del gobierno federal a las demandas del EZLN han sido insuficientes y parciales. Dichos especialistas advierten que en general las ofertas se han centrado en la solución a la problemática social local, mientras las exigencias políticas fueron ignoradas por las administraciones de los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. (61)

Chiapas representó para este último el primer tropiezo por su falta de claridad para enfrentarlo. No tuvo estrategias claras para negociar la paz en la entidad. Si bien el problema zapatista le fue heredado por el salinismo, la falta de experiencia política de Zedillo y la de su equipo de trabajo lo tensaron y tentaron a recurrir con iniciativas unilaterales y autoritarias (62), como cuando al margen de ir construyendo un proceso de acercamiento y conciliación con el EZLN, de manera sorpresiva, en febrero de 1995, anunció la orden de captura sobre algunos dirigentes y simpatizantes del grupo armado, incluyendo a su líder visible, el autonombrado "Subcomandante Marcos", a quien además descubrió y dio a conocer su presunta identidad.

La acción judicial contra el EZLN obligó de nuevo a la sociedad civil a desplegar amplias movilizaciones obligando al Poder Ejecutivo a buscar una salida no violenta al conflicto. La Conai, integrada por distintas personalidades de la

61) Informe Especial (Suplemento). Unidad de Análisis Prospectivo del diario El Financiero. "Callejón sin salida en Chiapas", 15 de enero de 1995, México, p.56

62) Ibidem

sociedad civil, encabezada por el obispo Samuel Ruiz, tuvo una intervención decisiva en este proceso, y, desde luego, este hecho fue determinante para la promulgación del decreto del 11 de marzo de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, a casi un mes de que se ordenara la captura de Marcos y el cerco militar implementado contra el EZLN, que destaca entre lo más significativo el contenido de las bases jurídicas para propiciar el diálogo, a través de un acuerdo digno de concordia y pacificación, para una solución justa, digna y duradera del conflicto, y el reconocimiento al EZLN como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas involucrándose en el conflicto. (Ver Anexo 3)

La negativa del presidente de enviar en forma de decreto del ley el texto de los Acuerdos de San Andrés que elaboró la Cocopa, marcó el fin de toda relación entre el gobierno federal y el EZLN. Es decir, de diciembre de 1996 hasta el último día del mandato de Ernesto Zedillo, el 30 de diciembre de 2000.

En este lapso de tiempo cada actor jugó en su propio terreno: el gobierno restándole importancia al movimiento rebelde y demostrando al mundo la buena marcha de México, y preocupándose por otras prioridades urgentes para el país; el EZLN ensanchando su vínculo con la sociedad civil como se demostró con la Consulta Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena y el fin de la guerra, organizada en el mes de diciembre de 1999; ya antes, en 1995, había realizado la primera Consulta Nacional sobre el rumbo que debía seguir el movimiento zapatista; los encuentros Continental e Intercontinental, llamados también "Intergalácticos", le permitió establecer contactos con agrupaciones y personalidades de otros países, durante el año de 1998.

Pero no todo marchó sobre rieles a favor del proceso de paz en Chiapas. Incidentes que pusieron en peligro la precaria suspensión del alto al fuego, estuvieron siempre latente en el ánimo de los actores involucrados. El creciente hostigamiento entre simpatizantes zapatistas y quienes no coincidían con el grupo

armado; la presencia preocupante de los grupos “paramilitares”, quienes, según críticos gubernamentales eran apoyados desde el gobierno, o en su caso guardias civiles que respondían a intereses caciquiles y terratenientes de Chiapas.

En este contexto, ocurrieron asesinatos aislados frecuentes que concluyeron con la masacre de Acteal, un multicitrimen que alcanzó dimensión y escándalo internacional por la forma en que fueron masacrados 45 indígenas, entre hombres, mujeres y niños cuando rezaban en una iglesia del lugar. Este trágico acontecimiento ocurrido el 22 de diciembre de 1997 en Acteal, municipio de Chenalhó, le costó al gobierno del presidente Zedillo la condena de organismos internacionales de derechos humanos como Amnistía Internacional y de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU. Provocó, además, la remoción del gabinete del titular del despacho de la política interior del país, y con él la designación de un nuevo comisionado gubernamental para la paz.

El fin del gobierno zedillista alentaba las posibilidades de la alternancia en el país. La derrota del partido de Estado, como se concebía al Partido Revolucionario Institucional en el poder por casi 70 años, era una realidad. Por lo que no pocos analistas y observadores formularon que el EZLN, confiando en su poder de convocatoria nacional e internacional y de su influencia sobre muchas ONG afines a su causa, esperaba influir de manera determinante en los comicios presidenciales del año 2000. El EZLN guardó silencio durante todo el periodo preelectoral y electoral, parte de 1998, todo 1999, y hasta julio de 2000; se mantuvo alejado de inmiscuirse en el proceso electoral y tampoco lo obstaculizó, como ocurrió en elecciones pasadas cuando llamó a sus simpatizantes a no ejercer el sufragio. Amplió su permanente esfuerzo de acercamiento con sectores de la sociedad civil, a través de la Consulta Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena en marzo de 1999.

Vicente Fox Quezada, candidato de la Alianza por el Cambio, postulado por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, resultó electo

Presidente de la República. Como mandatario electo, envió señales nuevas de paz al EZLN, y al rendir su protesta como Presidente, ratificó su voluntad política para solucionar por la vía pacífica el conflicto armado, y anunció que mandaría al día siguiente, lo que ocurrió, la iniciativa de ley de Derechos y Cultura Indígena.

A la par de esta acción presidencial, la comandancia general del EZLN daba a conocer una marcha a la Ciudad de México, recorriendo varias entidades del país con el propósito de defender primero ante la sociedad civil, y luego ante el Congreso, justamente la misma iniciativa enviada por el nuevo Ejecutivo Federal que contenía el espíritu y la letra de los Acuerdos de San Andrés que elaboró la comisión legislativa en 1996.

El reinicio del diálogo con el gobierno federal, en esta nueva fase del conflicto, el EZLN lo condicionó a tres señales consistente en: 1) aprobar ley indígena, 2) el retiro de las bases militares destacamentadas en las comunidades indígenas de influencia zapatista, y 3) la liberación de todos los presos políticos zapatistas en las distintas cárceles del país.

El gobierno del presidente Fox aparentemente demuestra voluntad política para conceder cada una de las peticiones de los rebeldes. Dos de las señales que pidió el EZLN si están en la facultad presidencial cumplirlas; en cambio, la discusión y aprobación de la ley indígena depende de un tercer actor: El Congreso de la Unión. Y la actual correlación de fuerzas ya no permite el predominio del Presidente de la República sobre el Poder Legislativo.

Finalmente, el EZLN llegó a la capital de la República y luego de intensas negociaciones logró desde la más alta tribuna de la Nación defender su postura en torno a la iniciativa de ley de Derechos y Cultura Indígenas. La paz, como afirma Rafael Reygadas (63), solo se logrará cuando el gobierno de solución a las causas

63) Nota del periódico La Jornada, 17 de febrero de 2001, México, p.8

sociales que dieron origen al conflicto armado y consagre en el texto constitucional los acuerdos de San Andrés, hecho que únicamente constituye el primer paso para comenzar las negociaciones de reconciliación entre el EZLN y el Poder Ejecutivo.

La presencia del grupo rebelde en la sede del Congreso de la Unión, para promover la ley indígena y, coincidentemente, el marcado protagonismo del presidente Vicente Fox a favor de los acuerdos de San Andrés, activó a la sociedad civil a querer participar en el debate nacional. Dirigentes de diversas ONG se reunieron con funcionarios de la Secretaría de Gobernación con el fin de informales sus deseo de participar en el debate en torno a la reforma de la ley indígena. (64)

Independientemente de la dinámica política impulsada por los diversos actores que definieron nuevos escenarios, la política de gestión social y política hacia Chiapas tuvo nuevos derroteros. El Estado se vio obligado a replantear su política social, atendiendo un compromiso moral y ético al reconocer el olvido y abandono a que sometió a las comunidades indígenas, pero en ello influyó mucho la enorme presión que ejerció la sociedad civil.

La importancia de abordar el siguiente capítulo es justamente para conocer cómo participó la sociedad civil en el diseño y aplicación de políticas públicas hacia Chiapas en el sexenio del presidente Zedillo, y determinar en buena medida la relación del Estado con todos los actores, producto del trabajo coordinado que a todas luces comparten el mismo objetivo: la paz en Chiapas y el combate al rezago social de la comunidades indígenas.

64) Nota del periódico La Jornada, 8 de marzo de 2001, México, p.11

CAPÍTULO III

EL CONFLICTO EN CHIAPAS DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ZEDILLO: DEFINICIÓN, APLICACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPÍTULO III EL CONFLICTO EN CHIAPAS DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ZEDILLO: DEFINICIÓN, APLICACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Las ONG en el Diseño y Aplicación de las Políticas Públicas para solucionar el Conflicto.

El que desde los niveles superiores de gobierno del país se plantearán iniciativas de carácter legal y administrativas, con el propósito de institucionalizar la participación de la sociedad en determinados problemas del país, refuerza la idea sobre una tendencia a democratizar las acciones de gobierno; que entre más democráticas son las políticas públicas también pueden ser más eficientes.

Esta visión la comparten algunos autores (1) quienes explican que la participación de la sociedad obedece a la necesidad de conformar una agenda que ordena justamente la discusión de los temas y alternativas que le interesan, y que en las decisiones debe darse la participación social por medio de representaciones sociales en los órganos encargados de tomar tales decisiones. En este mismo sentido, se defiende que la implementación no necesariamente tiene que realizarse por agencias gubernamentales, sino que las organizaciones civiles ya empiezan a participar en la ejecución de políticas públicas, lo que no quiere decir que se entre en una competencia con las agencias gubernamentales, sino más bien al desarrollo de complementariedad de ambas. (2)

El enfoque racional de políticas públicas, es decir, de políticas públicas que serán eficientes y democráticas sustentan todos los esfuerzos que la sociedad pide al gobierno para efectos de buscar una solución al conflicto de Chiapas. De ahí que puede leerse en los contenidos generales de los diversos acuerdos

1) Canto Chac, Manuel, "Introducción a la Ciencia de las políticas públicas", en Política y Gobierno local pp53, 54

2) Ibidem

y leyes que el gobierno emitió con este fin.

El conflicto armado de Chiapas permitió la redefinición de las funciones del Estado y de la sociedad para afrontar un problema de carácter político, social y económico de las etnias indígenas, que dio como resultado la emisión de algunas iniciativas con el objeto de canalizar las inquietudes y esfuerzos de la sociedad.

El acuerdo por el que se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas”, (3) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1994 (Ver anexo1), sentó las bases para que la sociedad civil no sólo fuera observadora y demandante de los esfuerzos de pacificación que comenzó a realizar el gobierno federal para atender el conflicto armado en Chiapas, en su vertiente de instrumentar programas tendientes a mejorar las condiciones de vida de los indígenas inconformes. El párrafo cuatro del Acuerdo establece a la letra “para la presente administración, la cuestión indígena ha sido objeto de atención especial, de iniciativas y acciones sin precedente, para lo cual ha promovido el establecimiento de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Coordinación de Asuntos Indígenas, el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los Fondos Regionales de Solidaridad. Asimismo, se ha intensificado la actividad del Instituto Nacional Indigenista, actualmente coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social...”

Más adelante, el mismo decreto señala “para el cumplimiento de los propósitos enunciados es fundamental promover la participación conjunta y responsable de todos los sectores de la sociedad incluidas en forma relevante las propias organizaciones indígenas, dentro de la vertiente de concertación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de una instancia no gubernamental de opinión, debate y recomendación, y que en tal virtud resulta

3) Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas”, Presidencia de la República, 19 de enero de 1994, p. 2

conveniente y necesario crear la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, constituida por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tienen relación con la atención de las necesidades de los pueblos indígenas, y en la que participen activamente las propias organizaciones indígenas y la sociedad civil a través de un Consejo Consultivo de carácter honorario....” (4)

El primer artículo del acuerdo establece la creación de una “Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, que tendrá por objeto coordinar las acciones y definir las políticas que en el ámbito de la Administración Pública se requieran para promover, proteger y apoyar el desarrollo integral de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus condiciones de vida, especialmente en los aspectos de carácter social, económico, educativo, cultural, de salud y de trabajo; así como garantizar la plena administración de justicia y el respeto de los derechos individuales y colectivos a favor de todos los miembros de los pueblos y comunidades indígenas de la Nación mexicana...” (5)

Este mismo artículo anota más adelante “la Comisión contará con un Consejo Consultivo, como mecanismo de consulta y participación de la sociedad, que funcionará autónomamente dentro de la vertiente de concertación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para cuya integración se invitará a participar en forma honoraria a representantes de las organizaciones indígenas y de los sectores social y privado, así como a diversos miembros de la comunidad científica, agrupaciones e instituciones cuya actividad se encuentre relacionada con el objeto y funciones de la propia Comisión, y a especialistas y personalidades de reconocido prestigio en el campo de las ciencias humanas y sociales”. (6)

El 22 de enero del mismo año, el Ejecutivo Federal emitió un decreto (7)

4) Ibidem, p.3

5) Ibidem

6) Ibidem, pp. 3.4

7) Diario Oficial de la Federación, “Ley de Amnistía”, Secretaría de Gobernación, p.2

mediante el cual ordenaba una Ley de Amnistía (Ver Anexo 2) a favor de todas las personas en contra de quienes se hubiera ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales de orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos violentos o que tuvieran relación con ellos, suscitado en varios municipios de Chiapas entre los días primero y veinte del mismo mes y año; esta decisión presidencial fue producto de una voluntad pacifista del régimen, pero también resultado de la movilización ciudadana que se pronunció por una salida pacífica del conflicto.

Un año después, el 11 de marzo de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (Véase Anexo 3), cuyo objeto fue establecer las bases jurídicas que propiciara el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado. La voluntad del gobierno mexicano de encontrar una salida política al problema se institucionalizó con la promulgación de dicha Ley, ordenamiento normativo que regula, hasta hoy día, el proceso de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN. Esta misma Ley, en su artículo 8º, permitió la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), instancia del Poder Legislativo para mediar en el conflicto. (8)

Por separado, y con el visto bueno de las partes se integró la Comisión Nacional de Intermediación (Conai), presidida por el obispo de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, Samuel Ruiz García. El resto de integrantes lo conformaron personajes representativos de la sociedad civil, como el ex rector de la UNAM, Pablo González Casanova, Concepción Calvillo, Viuda de Nava, esposa del luchador social Salvador Nava Martínez, y el poeta chiapaneco Juan Bañuelos, entre otros.

En el diálogo en San Andrés Larráinzar, Chiapas, de donde emanaron los Acuerdos de San Andrés (Ver anexo 4), el EZLN abrió un espacio de encuentro

8) Diario Oficial de la Federación, "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", Secretaría de Gobernación, pp. 2-4

y un camino de movilización y participación para la sociedad civil. En San Andrés se construyó una nueva forma de diálogo: con el gobierno y con la sociedad civil. Con el gobierno, la negociación fue abierta y de cara a la sociedad. Sólo se llevaron a la negociación las propuestas que contaban con un amplio consenso entre grupos y personalidades que participaron en el diálogo. El diálogo de San Andrés inauguró nuevos métodos democráticos, para promover los cambios constitucionales que requiere México.

Los Acuerdos de San Andrés sentaron las bases de una nueva relación entre gobernantes y gobernados bajo los siguientes principios: 1) El Estado se comprometió a no intervenir unilateralmente en la organización interna ni en los asuntos que competen a los pueblos indígenas en torno al aprovechamiento de sus recursos ni a sus prioridades. Esta previsión obliga al Estado a impulsar el criterio de corresponsabilidad en los programas, presupuestos y proyectos, lo que se traduce en la necesaria participación de los pueblos indígenas; 2) El Estado debe impulsar la participación de los pueblos y comunidades en las acciones institucionales, en el diseño, operación y evaluación, y respetar sus formas de organización interna para fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo; 3) Debe ser política de Estado normar que su acción fomente en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales; 4) Asegurar la perduración de la naturaleza y la necesidad de que el Estado, de común acuerdo con los pueblos, impulse acciones de rehabilitación de los territorios, y contribuya a crear las condiciones que aseguren la sustentabilidad de las prácticas de producción y de vida, y 5) Señalando que el Estado debe impulsar la acción integral de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas.

A partir de estos principios generales, que debieran hacerse extensivos al conjunto de municipios y comunidades en el campo y las ciudades, los Acuerdos de San Andrés introducen la posibilidad de construir una nueva relación entre gobernantes y gobernados. En los acuerdos se especifica el

derecho de los pueblos indígenas a participar en todas las instancias de gobierno, estableciendo la obligación del Estado de garantizar y respetar dichos espacios. Estas conquistas se expresan en tres ámbitos: en la comunidad, en el municipio y en el diseño y aplicación de las políticas públicas.

En el ámbito de las políticas públicas, la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado debe basarse en los principios de la consulta y acuerdo, y en la descentralización democrática. Por tanto, las políticas, leyes, programas y acciones públicas deben ser consultadas con los pueblos. El Estado se compromete a sostener el principio de la integralidad y a propiciar la concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características de los diversos pueblos, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse la participación ciudadana en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación. Se planteó también el compromiso, por parte de los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado, no intervenir unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades, en sus organizaciones y formas de representación y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos.

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

El gobierno reconoció que a partir de la década de los noventa, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre temas de su interés se vio incrementada considerablemente, a través de las organizaciones no gubernamentales. Para el caso concreto del conflicto en Chiapas, así lo

reconoce el gobierno en el documento a cargo de la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas del Gobierno Federal (9), de que la actividad de las ONG se enfocó al análisis de la situación imperante en la entidad, desde la perspectiva del respeto a los derechos humanos y de la solución pacífica del conflicto. ONG nacionales, locales e internacionales, desplegaron una intensa actividad en diversos foros de mundo sobre la materia. El trabajo conjunto que realizaron con diversas organizaciones internacionales, les permitió abrirse un mayor espacio más allá de las fronteras haciendo que su voz se escuchará en el exterior.

La de Chiapas es una guerra propagandista desarrollada tanto por el EZLN y el gobierno. Mientras el grupo rebelde insiste en presentar ante el mundo y al interior una imagen de desorden e intransigencia en la entidad, el gobierno mexicano contrarresta versiones de que existe ingobernabilidad en el país. En este contexto, juegan un papel importante las representaciones diplomáticas de nuestro país para difundir la imagen gubernamental ante el conflicto.

Las agrupaciones nacionales que mantuvieron una atención constante y sistemática del conflicto en Chiapas fueron la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", Frente Auténtico del Trabajo, Sin Fronteras, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio y Alianza Cívica. Por la parte internacional fueron: Global Exchange; Izquierda Unida; Federación Internacional de Derechos Humanos, Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos; Servicio Internacional por la PAZ (SIPAZ), Human Rights Watch/Américas, Centers for Justice and international Law (CEJIL), Programa

9) Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas / Secretaría de Gobernación, "Chiapas con justicia y dignidad", México, 2000, pp.116-117

Suizo para el Sur de México (HEKS), Red Nacional e Internacional de Resistencia contra el Neoliberalismo, ¡Ya Basta! y Amnistía Internacional, principalmente. (10)

El Gobierno de México tiene plena conciencia del papel preponderante que en la actualidad, y sobre todo en el mundo globalizado, desempeñan las ONG y la observación internacional. En ese sentido lejos de ocultar lo que sucedía en Chiapas u obstaculizar la labor de las agrupaciones e individuos interesados en dar seguimiento a hechos relacionados con el conflicto, brindó facilidades a esta actividad internacional. (11)

Esta política de gobierno acentuada con la administración del presidente Fox, hace del movimiento armado de Chiapas, peculiar y diferente a fenómenos similares ocurridos en otros países. En aras de encontrar una solución al conflicto, el gobierno mexicano otorga muchas facilidades y hasta es demasiado tolerante con quien le declaró la guerra, y se mantiene en actitud beligerante al continuar armado pese a no hacer uso de ellas. Esta política gubernamental da una imagen social, que se proyecta ante la comunidad internacional, de cómo aborda el problema.

La gravedad del conflicto, el grado de concientización social y la enorme movilización de las ONG, ocasionaron que se prestara más atención no sólo para atacar el problema político y poner fin al conflicto de Chiapas, sino que fue evidente la multiplicación del esfuerzo gubernamental traducido en acciones de gobierno, mediante el reforzamiento de programas sociales destinados a las comunidades indígenas de la zona del conflicto, como veremos con más detalle en el siguiente punto.

10) Ibidem

11) Ibidem

3.2 Acciones implementadas por el Gobierno del Presidente Zedillo para atender las causas del Conflicto.

La acción del gobierno mexicano en Chiapas ha estado orientada a restablecer la concordia y la convivencia comunitaria, impulsar la democracia y crear las condiciones para el desarrollo con justicia. Para tal efecto, en coordinación con los gobiernos estatal y municipales, despliega una estrategia integral, para remontar rezagos acumulados y superar añejas e inequitativas estructuras jurídicas sociales y económicas.

El criterio básico para impulsar las transformaciones que demandan los chiapanecos, ha sido privilegiar acciones y medidas de naturaleza política que favorezcan el diálogo, la conciliación y el establecimiento de acuerdos.

En su primer informe de gobierno, el presidente Zedillo señaló "la prioridad mayor del gobierno federal sería encontrar una solución pacífica, justa y digna al conflicto en el estado de Chiapas. Las expresiones de inconformidad y la amenaza de las armas han sido atendidas por la vía política del entendimiento, la negociación y el acuerdo, en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, aprobada por el Congreso de la Unión... Asimismo, como otra prueba de voluntad y compromiso con una solución justa e integral, el gobierno federal estableció el Programa para el Bienestar Social y Desarrollo Sustentable para el Estado de Chiapas, con el fin de dar respuesta a las viejas y nuevas demandas de justicia participación política, desarrollo social y respeto cultural..." (12)

La administración del presidente Zedillo reconoció que no sólo es necesario mejorar las condiciones de bienestar de la población que menos tiene, sino hacerlo en forma incluyente, de abajo hacia arriba, y asegurando la participación plena de las comunidades y familias chiapanecas. El gobierno de la República promovió una política de desarrollo social y productivo integral mediante una estrategia seguida para mejorar las condiciones de bienestar, así

12) Primer Informe de Gobierno, Septiembre 1º, de 1995)

como para restaurar la concordia y reiniciar el diálogo que permitiera arribar a la paz, con dignidad y justicia que los mexicanos y chiapanecos han anhelado, y por lo cual se debe de trabajar conjuntamente.

La premisa fundamental de la estrategia de gobierno para superar la pobreza e impulsar el desarrollo en Chiapas, consiste en actuar sobre las causas y sobre los efectos de los problemas que enfrenta la entidad. Se trata, sin duda, de una tarea difícil y compleja, que ha requerido no sólo la atención de las desigualdades sociales y económicas acumuladas históricamente, la acentuada dispersión e incomunicación de las comunidades y el elevado crecimiento demográfico que se registra en algunas zonas, sino también, es preciso solucionar el deterioro del tejido social debido al surgimiento de conflictos entre comunidades y al interior de las mismas. Las disputas por motivos religiosos, ideológicos y políticos; las insuficiencias de la seguridad pública; la precaria situación de los desplazados; la presencia del narcotráfico; el abuso de los recursos naturales, y la persistencia de algunas estructuras tradicionales e inequitativas.

El gobierno del presidente Zedillo resumió su acción para Chiapas en siete vertientes que expresa una estrategia integral para atender el conflicto armado y para abatir los altos índices de rezago social, el cual mantuvo hasta el final de su mandato: 1) La coordinación gubernamental en el ejercicio del gasto social y atención focalizada de las demandas sociales con gasto social, federal y programado de los municipios y grupos sociales de mayor marginación; 2) El impulso al crecimiento económico, la inversión privada, la creación de empleos e infraestructura, 3) La reafirmación y vigencia del Estado de derecho, el imperio de la ley y reorganización de la seguridad pública; 4) El fortalecimiento de la concertación política intercomunitaria; 5) La ayuda humanitaria a los desplazados de diversas comunidades; 6) El impulso a la legislación a favor de los pueblos y comunidades indígenas y, 7) El establecimiento de la iniciativa

La concertación comunitaria y la participación social directa en la definición y ejecución de los programas y proyectos de desarrollo, es la mejor garantía para que los recursos lleguen a donde más se necesitan y se apliquen con eficiencia en lo que más demandan las comunidades. Es también la vía para asegurar la reconstitución del tejido social en las zonas más rezagadas de la entidad. El gobierno federal reafirma su determinación de continuar apoyando el desarrollo económico y social en Chiapas. De igual manera, ratifica su voluntad política para solucionar mediante el diálogo y la negociación el conflicto con el EZLN.

Política Social, Avances y Retos (14)

Según datos de la Presidencia de la República, y de la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas de la Secretaría de Gobernación, las acciones de política social dirigidas a combatir la desigualdad y los rezagos en Chiapas, sobre todo de las comunidades indígenas, se realizaron bajo tres premisas básicas: A) Aumento en términos reales del gasto social, B) Coordinación interinstitucional y con el gobierno de Chiapas y, C) Focalización del gasto social.

A) Aumento en términos reales del gasto social.- Entre 1995 y 1999 el gasto social ejercido por el gobierno federal en Chiapas ascendió a 64,251 millones de pesos, lo que significa un crecimiento anual promedio, en términos reales, de casi cinco por ciento. En ese lapso, el gasto federal por habitante en Chiapas, en términos reales, se incrementó en 33 por ciento, pasando de 2,757 a 3,658 pesos; por su parte, el nacional aumentó 27.9 por ciento, de 3,611 a 4,618 pesos. Lo anterior revela un crecimiento más dinámico del gasto social por habitante en Chiapas que a nivel nacional.

14) Gobierno de la República, "Chiapas Estrategia Gubernamental. Principales Resultados 1995-1999", México, 1999, pp 12-40

- B) Coordinación interinstitucional y con el gobierno de Chiapas.- Optimizar la aplicación del gasto social, procurando que las acciones públicas se ejecuten de manera coordinada y oportuna en las comunidades, en beneficio de los más necesitados, ha implicado fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional con los gobiernos estatal y municipales, planear las obras y proyectos y asegurar su eficiente supervisión y control.
- C) Focalización del gasto social.- Ante la limitación de recursos para atender plenamente las necesidades sociales, desde 1998, se brinda atención prioritaria a aquellas regiones, comunidades y grupos sociales con mayores índices de marginación y pobreza. En forma prioritaria se trabajó en 43 de los 118 municipios de la entidad, localizados en las regiones: Centro, Altos, Fronteriza, Frailesca, Norte, Selva y Sierra. En estos municipios, el mejoramiento y ampliación de la infraestructura y los servicios básicos se complementan con el impulso de proyectos productivos integrales, mediante la participación directa de los beneficiarios en la definición de las acciones y prioridades. Se buscó atender las necesidades urgentes de ingreso y autoconsumo alimentario; asimismo, se apoya el mejoramiento tecnológico, el uso sustentable de los recursos naturales, el incremento de la producción y el mejoramiento del nivel de vida de las familias indígenas.

Educación.- El esfuerzo educativo en Chiapas es el más importante en el país en los últimos seis años. La matrícula total ascendió a 1.2 millones de estudiantes, incluyendo tanto servicios públicos como privados, 254 mil más respecto al inicio del sexenio zedillista, lo que significa un incremento de 24.7 por ciento de 10,643 escuelas en todos los niveles. Se proyectó que haya en Chiapas 16,465 escuelas, es decir, 54.7 por ciento escuelas más que al inicio de gobierno del presidente Zedillo; igualmente, la planta docente habrá aumentado en 15,072 maestros; 34.4 por ciento más respecto a 1994.

Salud.- En este rubro, al año de 1999, se proporcionaron 4.8 millones de consultas médicas generales a los chiapanecos, lo que significa un aumento de 51 por ciento con relación a 1995. Dicho crecimiento es el doble del registro a

nivel nacional; hoy, casi 93 de cada 100 chiapanecos cuenta con acceso a los servicios de salud. Para el año 2000 se pusieron en operación 62 nuevos centros de salud y 2 hospitales integrales, acumulándose 140 nuevos centros de salud y 6 hospitales, además del equipamiento y construcción de 24 nuevos centros de salud, se basificaron 549 trabajadores, 105 médicos, 99 enfermeras y 300 paramédicos que laboran en las localidades con mayores índices de dispersión y marginación, sumando 1,155 entre médicos y enfermeras contratados.

Agua potable.- Durante los últimos cinco años, en promedio se introdujo el servicio de agua potable en más de cuatro localidades rurales. Con ello, se incrementó en casi 540 mil el número de habitantes con servicio de agua. Actualmente, más de 2.8 millones de chiapanecos, 74 por ciento del total de la población, dispone de agua entubada.

Apoyo a la vivienda popular.- Entre 1995 y 1998 se otorgó a la población más necesitada de este rubro en el estado 115 mil créditos para vivienda nueva y mejoramiento de las deterioradas. Adicionalmente, con los recursos descentralizados hacia los municipios se rehabilitaron y ampliaron 147 mil viviendas en beneficio de igual número de familias, lo que representa una cobertura de 40 por ciento de total de viviendas rurales de la entidad. En el presente año, se otorgaron más de 5,500 créditos, que además generaron casi 28 mil empleos directos en el estado. A pesar de los esfuerzos en este rubro, Chiapas enfrenta un rezago acumulado de 46 mil viviendas nuevas. El crecimiento demográfico demanda, cada año, la edificación de 6 mil viviendas. Para el final de la administración zedillista se otorgaron 139, 312 créditos.

Comunicaciones.- Entre 1995 y 1999 la red de carreteras se amplió de 18,797 a km. A 19,600, lo que significó la construcción o ampliación de 820 km. de carreteras federales libres. El mismo esfuerzo se realiza en el ámbito de la rehabilitación y mantenimiento de la red de comunicaciones terrestres, especialmente en regiones marginadas como los Altos, la Selva y Fronteriza, y a dotar a las comunidades de vías que faciliten la actividad económica y el

acceso al bienestar social. Al fin del sexenio del presidente Zedillo, se habría ampliado a 20,456 km. Igual sucedió con los caminos rurales, fundamentalmente para favorecer a las comunidades indígenas de Chiapas; en el periodo señalado se construyeron y modernizaron 597 km. de caminos alimentadores y rurales, y se dio mantenimiento a más de 4 mil km. de caminos rurales por año en el Programa Normal y Programa de Empleo Temporal (PET). En este rubro de la construcción, se llevaron a cabo programas no convencionales para atender las necesidades de servicio telefónico en las comunidades rurales e indígenas. Se introdujo el servicio con tecnología celular y satelital a 1,492 comunidades de entre 100 y 500 habitantes; se instalaron y rehabilitaron teléfonos públicos en 478 localidades.

Desarrollo Rural.- Chiapas es una sociedad predominantemente rural; 58 por ciento de la población vive en el campo, la mayoría en condiciones de marginación que es imprescindible superar. Para tal efecto, se impulsa una política de desarrollo rural que atiende integralmente las necesidades sociales y productivas de las comunidades y organizaciones. Para fortalecer la productividad y elevar la rentabilidad del campo chiapaneco, ha sido necesario diseñar una política agropecuaria más incluyente y promotora, concertada con las comunidades y organizaciones campesinas, que atiende las necesidades de capacitación, asistencia técnica, fomento a la organización productiva, otorgamiento de insumos subsidiados, apoyos directos a los productores e incorporación de nuevas tecnologías. A fin de reactivar la producción agropecuaria, también ha sido necesario dar atención eficaz a la demanda de tierra de las comunidades, impulsar la organización agraria y asegurar la certidumbre jurídica de la propiedad.

Para solucionar la compleja situación agraria, se atendió la demanda de tierras de organizaciones campesinas celebrando acuerdos agrarios; se promovió la organización agraria y la certidumbre jurídica de la propiedad de la tierra, para hacer viable la reactivación de la economía rural. Las acciones realizadas permitieron que en tan sólo 5 años se constituyeron la mitad de los núcleos agrarios creados en Chiapas en 77 años de reparto agrario. Se benefició a 60

familias, que representan más de la cuarta parte de las 232 mil que fueron dotadas con tierra en ese lapso. La intervención gubernamental hizo posible la desocupación de los predios invadidos a partir de 1994, restableciendo la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para propiciar su aprovechamiento productivo.

La política agraria es un elemento esencial en la recomposición del tejido social en Chiapas; es cimiento necesario para sostener los esfuerzos en la ruta del desarrollo económico y social. Consolidar la política agraria exige ahora pasar a una nueva etapa que culmine la regularización y encause la reactivación económica de las tierras adquiridas; que certifique el 80 por ciento de los núcleos agrarios viables en la entidad e impulse la organización interna del ejido y la comunidad para fortalecer la convivencia armónica en el marco de la ley.

Atención a Población en Pobreza Extrema (15)

Los gobiernos federal y estatal coordinan un esfuerzo especial en tres áreas fundamentales para atender a la población con mayores carencias mediante una estrategia focalizada e integral:

1.- Desarrollo de las capacidades de los menores y sus familias mediante acciones integrales de educación, salud y alimentación. Con el Programa de Educación, Salud y Alimentación se atiende a 5,296 localidades en 110 municipios del estado, en beneficio de casi 248 mil familias. Se cubre al 75 por ciento de las localidades rurales de 50 a 5 mil habitantes, de mayor marginación.

2.- A fin de impulsar el desarrollo del capital físico que contribuya a superar las condiciones de pobreza aumentando la oferta de servicios básicos y mejorando el entorno en que se desarrollan las comunidades, se

15) *Ibidem*, pp. 14-44

descentralizan recursos y atribuciones hacia los municipios del estado, fortaleciendo la capacidad de respuesta de las autoridades locales para atender las necesidades y demandas de las comunidades. Los recursos descentralizados a los municipios en 1999 representan, en términos reales, un incremento de 30 por ciento con respecto a 1998 y es 2.5 veces lo ejercido en 1994.

Reorganización y Modernización de la Seguridad Pública Estatal (16)

Con el objetivo fortalecer el Estado de derecho, salvaguardar la integridad física de las personas y su patrimonio, los gobiernos federal y estatal suman esfuerzos para reestructurar y mejorar los servicios de seguridad pública. En 1999 ambos gobiernos ejercen en la entidad 289 millones de pesos en seguridad pública, lo que representa un incremento de más del doble en relación al año anterior y más de cuatro veces en comparación con 1997. El mejoramiento de la seguridad pública se realiza a través de una estrategia integral, que atiende la prevención del delito, la readaptación social, la procuración y administración de la justicia, así como la participación social en las acciones de seguridad. Las acciones realizadas en años recientes para mejorar la seguridad de la población chiapaneca reportan importantes resultados:

- a) Con relación a 1997, la incidencia delictiva disminuyó en 12.8 por ciento. En 1998 se registraron 32,597 delitos denunciados, lo que constituye la incidencia más baja en los últimos cinco años;
- b) En los tres últimos años se dismantelaron 26 bandas delictivas que operaban en los ámbitos rural y urbano y,
- c) Se ha restablecido la confianza y certidumbre jurídica de los ciudadanos ante las instituciones encargadas de la seguridad y procuración de justicia, combatiendo la impunidad y asegurando la vigencia del Estado de derecho.

16) Ibidem, pp.45-46

A consecuencia del conflicto armado y de enfrentamientos entre comunidades chiapanecas, cientos de familias abandonaron su lugar de origen. Al inicio de 1998 existían 9,724 personas desplazadas, de las cuales el 84 por ciento se asentó en el municipio de Chenalhó; el resto en Tila, Altamirano y Ocosingo. Para junio de 1999, se logró el retorno de 22 por ciento de las personas desplazadas, garantizando las condiciones para su reincorporación a la vida comunitaria. Para la población que aún no lo hace, se mantienen los programas de atención social, que comprenden acciones de salud, alimentación y cobijo. En la aquellas comunidades en las que se rechaza el apoyo gubernamental, se ha facilitado la asistencia social y humanitaria mediante la intervención de la Cruz Roja Mexicana y la Cruz Internacional.

Concertación Política Intercomunitaria (17)

El programa de concertación política intercomunitaria se estableció a principios de 1998 con el propósito de prevenir y resolver problemas surgidos entre las comunidades, con la participación de las dependencias gubernamentales federal, estatal y municipales a fin de solucionar sus diferencias y propiciar un entendimiento que evitara hechos violentos. Durante 1998 y 1999, con este programa se logró reducir considerablemente la tensión social por diferencias de carácter religioso, político e ideológico, abatiendo el índice delictivo en 15.7 por ciento con relación a 1997. Asimismo, se incidió en la solución definitiva de conflictos provocados por la invasión de predios rurales, y se contribuyó al reordenamiento de asentamientos irregulares, al libre tránsito en carreteras y caminos del estado y, en general, a propiciar un clima de estabilidad social.

Impulso a la Legislación Indígena (18)

Durante los meses de marzo a mayo de 1996, se llevó a cabo la Consulta Nacional sobre Cultura, Derechos y Participación Indígena, conducida por

17) Ibidem, pp 47-50

18) Ibidem, pp 52-53

los poderes Legislativo y Ejecutivo y de la Federación. El presidente Zedillo asumió el compromiso de impulsar una nueva legislación indígena que, a partir de una reforma constitucional, garantizara plenamente los derechos indígenas. Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar suscritos por el gobierno federal y el EZLN en 1996, incluyen el compromiso de impulsar una reforma constitucional, a efecto de reconocer los derechos políticos, económicos y sociales de los pueblos y comunidades indígenas, con pleno respeto a su libre determinación y autonomía, dentro del marco de la Constitución.

El cumplimiento de su compromiso, y después de varios intentos para elaborar un proyecto conjunto con el EZLN, el gobierno federal envió al Senado de la República el 15 de marzo de 1998, la iniciativa de reformas constitucionales. Esta iniciativa representa un avance significativo en relación con la reforma al artículo 4º constitucional de 1992, que reconoció la diversidad cultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas como composición de la Nación mexicana y es consistente con la celebración y ratificación por México del Tratado 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La posición del gobierno respecto a la reforma en materia de derechos y cultura indígena, es que corresponde al Congreso de la Unión discutir y aprobarla dentro del espíritu de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y contemplando las necesidades de los indígenas mexicanos en todo el territorio nacional. Cabe señalar que además de la iniciativa de reformas sobre Derechos y Cultura Indígenas, se enviaron para su discusión en el Congreso otras dos iniciativas adicionales en materia de derechos y cultura indígena propuestas por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México.

Por otra parte, en el ejercicio de su soberanía, varios estados, principalmente aquellos que cuentan con una amplia población indígena, promovieron reformas a sus constituciones en materia de derechos y cultura indígena. Durante 1998 y 1999 se reformaron las constituciones de Oaxaca, Veracruz y Chiapas, y se expidieron las leyes reglamentarias correspondientes en Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas.

Diálogo y Negociación con el EZLN (19)

Para resolver el conflicto con el EZLN, por medio del diálogo y la negociación, la política gubernamental se ha mantenido invariable desde que el gobierno federal decretó el cese unilateral de las hostilidades a once días de iniciada la insurrección, en enero de 1994. Esta voluntad política se reforzó con la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, promovida por el presidente Zedillo, vigente desde 1995, aprobada por unanimidad por los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno federal ha reiterado su disposición a cumplir lo dispuesto en los acuerdos de San Andrés Larráinzar suscritos con el EZLN, y sus acciones han estado encaminadas a ese propósito: 1) El presidente Zedillo intensificó sus giras de trabajo al estado de Chiapas; solamente entre 1998 y 1999 realizó 22 visitas, reiterando su invitación al EZLN para reiniciar el diálogo; 2) En enero de 1998 se envió un mensaje al EZLN por conducto de la Conai, para reasumir el diálogo y acordar un mecanismo conjunto para cumplir los acuerdos de San Andrés, el cual fue rechazado por el EZLN. Posteriormente, solicitó a la Cocopa una mayor intervención a favor del diálogo directo entre las partes, en cumplimiento de sus tareas de coadyuvancia. En junio de 1998, los miembros de esa instancia legislativa hicieron llegar al EZLN el exhorto del gobierno para el reinicio de los encuentros encaminados a lograr un acuerdo de concordia y pacificación; 3) El gobierno federal anunció, en julio de 1998, la ejecución de un conjunto de medidas de distensión político, social, de procuración de justicia y militar, como una muestra más de su disposición para concretar una salida pacífica al conflicto; 4) Los gobiernos federal y estatal facilitaron las condiciones para los encuentros que sostuvo la representación del EZLN con los integrantes de la Cocopa los días 20 y 22 de noviembre de 1998 en San Cristóbal de las Casas. Ese encuentro fue un indicio favorable para el proceso de diálogo, aun cuando no se llegó a acuerdos para una nueva reunión de las partes comprometidas en el conflicto. El gobierno federal intentó, primero a

19) *Ibidem* pp. 55-57

través de la Cocopa, y luego de manera directa, entregar a la representación del EZLN una propuesta de distensión y otra de nuevo formato y agenda para el diálogo.

5) El gobierno de la República mantuvo una actitud de respeto y tolerancia a la realización de la consulta nacional del 21 de marzo de 1999 promovida por el EZLN. Al término de la consulta, nuevamente se exhortó al grupo inconforme a reanudar las negociaciones para solucionar el conflicto y, 6) Desde abril de 1999, se han brindado todas las facilidades de libre tránsito a diversos grupos que han efectuado visitas a la dirigencia zapatista en Chiapas.

Después de varias reuniones para escuchar puntos de vista de representantes de partidos políticos, la Cocopa, organizaciones no gubernamentales, iglesias, en particular la Comisión Episcopal para la Paz y la Reconciliación en Chiapas y, en general, personas interesadas en el seguimiento y solución pacífica del conflicto, el 7 de septiembre del año en curso, por conducto de la Secretaría de Gobernación, se dio a conocer una nueva oferta política al EZLN, a manera de carta abierta, en un documento llamado "Un paso más", (Véase Anexo 5) para lograr la solución al conflicto en Chiapas.

La nueva oferta atiende las condiciones establecidas por el EZLN para reanudar el diálogo a partir del cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, no sólo en lo que se refiere a la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, sino de todos los asuntos que integraron la agenda del diálogo y negociación en San Andrés Larráinzar (1995-1996). Incluye también la liberación de presos o simpatizantes zapatistas y el establecimiento de una oficina de la Procuraduría General de la República (PGR) para conocer denuncias sobre actos de hostigamiento y violación de garantías individuales. Estas dos últimas acciones fueron iniciadas, de tal suerte que muchas personas fueron liberadas y/o no detenidas por desistimiento de la acción penal.

La iniciativa "Un paso más" acepta la integración de una instancia de

intermediación nacional, civil y apartidista, para facilitar la interlocución con el EZLN y la conformación de la Comisión de Seguimiento y Verificación (Cosever) prevista en la Ley para el Diálogo. Finalmente, confirma la capacidad resolutoria de la representación gubernamental en el diálogo y propone la elaboración de una agenda conjunta con el EZLN para atender cualquier otro asunto tendiente a la solución del conflicto.

La importancia de elaborar una agenda de temas permite, como señala Soubirats, en el trabajo "Definición del Problema: Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos",* identificar la relevancia pública de los problemas y una vez localizados se puede dar lugar a la acción de los poderes públicos que puedan formar parte de un programa o agenda a solucionar; establecer prioridades de unos temas sobre otros. En el caso Chiapas, hay temas que se pueden acceder fácilmente, y otros no, por su grado de dificultad.

Una situación de conflicto por naturaleza es problemática e inestable; sin embargo, el conflicto no es una cuestión negativa en sí misma, pues contiene fuerzas o impulsos que orientan al cambio, a la redefinición de situaciones. Conflicto y cambio resultan ser un binomio natural en la sociedad moderna y, en este marco, la política es un resultado de la participación de diversos grupos sociales y políticos para mejorar o redefinir su situación. (20)

* Soubirats, Joan, Análisis de políticas públicas y eficacia Administrativa, INAP, (Sin edic.), Madrid pp. 47-66

20) Mendoza Huichan, Ernesto, "Política de modernización y negociación", en Políticas Públicas", Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio, Núm., 4, octubre, México, 1990, p. 332

3.3 Evaluación de Resultados: Gobierno-ONG. Los Escenarios del Conflicto y la Negociación.

La estrategia gubernamental en Chiapas, atendiendo causas y efectos de los problemas, reconoce la necesidad no sólo de canalizar la mayor cantidad posible de recursos hacia la entidad pero, sobre todo, desempeñar un proceso de desarrollo participativo e integral y profundamente equitativo y federalista.

Las siete vertientes de la acción de gobierno en Chiapas, de la que se habla en el punto anterior, atienden en forma simultánea las aristas de un problema complejo y profundo: la desigualdad y la marginación. Los resultados de la estrategia desplegada son sustanciosos y benéficos para la población chiapaneca, sin embargo, los hechos demuestran que, siendo aún insuficientes los resultados, la política social ha permitido avanzar de manera importante en la superación de los rezagos que más lastiman a la población.

El objetivo común es, en la actualidad, generar las condiciones adecuadas para que se propicie el diálogo y la negociación para una paz digna en la zona de conflicto, donde la acción institucional no ha podido atender plenamente a la población que más lo requiere.

El proceso de negociación, señala Ernesto Mendoza, es un mecanismo pacificador para evitar o concluir conflictos en la arena política, y para que tenga éxito deberá ofrecer alternativas reales de beneficio para los actores, de lo contrario no tendrán interés por participar en la negociación.

En el ámbito de negociación de la política, la política pública es vista como producto de dicho proceso en tanto que se puede entender como una estrategia que adoptan los actores políticos para guiar el proceso de la política pública en el que se encuentran inmersos o en el que van a participar.

Mediante la política de negociación se busca instituir un esquema de interacción para la definición, establecimiento y desarrollo de las políticas

públicas; sin embargo, no toda política pública es producto de la negociación, ni para que haya negociación es necesario que exista o se defina previamente una política en ese sentido. La negociación es uno de los enfoques que se utilizan para explicar cómo se formulan e implantan las políticas públicas. (21)

Consolidar a plenitud el proceso de desarrollo de Chiapas sólo será posible con la paz digna y justa, incluyente de las demandas de las comunidades culturalmente diferenciadas, de los usos y costumbres indígenas, sin que ello violente el Estado de derecho ni la soberanía de México. El gobierno de la República cumple y responde a Chiapas. Pero, sin duda, es indispensable la negociación para que el EZLN se incorpore por la vía pacífica a la vida política del país.

Los avances logrados son una muestra de la voluntad política para reducir las causas del descontento en Chiapas y de la voluntad del pueblo chiapaneco para superar las desigualdades. Los pasos subsecuentes para terminar con el conflicto sólo serán posibles cuando existan dos para negociar, para acordar y para dar solución profunda y permanente a las justas demandas de los chiapanecos.

Si bien es cierto que el problema del rezago social en Chiapas no está resuelto, también lo es que son alentadores los avances alcanzados en el periodo del presidente Zedillo con respecto a los niveles de calidad de vida de los indígenas antes de 1994. En educación aumentó la matrícula, la planta docente y el número de escuelas; en salud se incrementó la esperanza de vida al nacer y la cobertura de vacunación de niños de uno a cuatro años, al tiempo que decreció la mortalidad infantil, se erradicaron varias enfermedades y se expandió la cobertura de los servicios de atención médica. La ampliación de los sistemas de agua potable y la desinfección de la misma, han sido

21) Mendoza Huichan Ernesto, Op Cit. pp. 334,335

determinantes para mejorar la salud de los chiapanecos. (22)

Chiapas está mejor comunicado que en 1994, tanto internamente como con el resto del país, mediante una nueva red de carreteras federales y estatales. Ocupa el primer lugar nacional en el número y densidad de caminos rurales. Durante el sexenio zedillista fue atendida la demanda de tierra mediante acuerdos agrarios que se suscribieron con organizaciones campesinas y grupos independientes. La capacitación para la producción agrícola y los apoyos a ésta, permitieron incrementos sustanciales en la producción, sobre todo de maíz y frijol. Se duplicaron las áreas naturales protegidas, se amplió la reforestación y se aumentó la producción pesquera.

Para la superación de la pobreza se pusieron en operación distintos programas a fin de atender el empleo, la vivienda y la alimentación de los chiapanecos menos favorecidos. Más de tres cuartas partes de las localidades de muy alta marginación cuentan con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa). (23)

A lo largo de siete años de duración del conflicto, han sido frecuentes los encuentros y desencuentros de las partes. Cada uno de los actores justifica sus acciones: el EZLN denuncia la falta de voluntad política del gobierno federal para resolver de fondo el problema, y el gobierno insistiendo en que a pesar de no lograr la solución definitiva del conflicto, no escatimará esfuerzo y recursos destinados a impulsar un desarrollo económico que abata el rezago social indígena.

El 7 de septiembre de 1999, el gobierno del presidente Zedillo ratificó su última voluntad política para solucionar por la vía del diálogo y la negociación el conflicto con el grupo rebelde y del que este hizo caso omiso, al menos hasta finalizar la administración presidencial. La nueva oferta política "Un paso más",

22) Gobierno Federal / Gobierno de Chiapas, *"Chiapas Vive. La superación vive 1995-1998"*, México, 1999, pp 4-25

23) Ibidem

constituiría bases firmes para reanudar el diálogo y asegurar una paz justa y digna a partir de los acuerdos de San Andrés Larráinzar y de la convicción de que sólo en forma conjunta es posible, y deseable, superar el conflicto. Por su parte, las ONG consolidaron su papel representativo de una sociedad que insiste por una solución pacífica con justicia y dignidad para los pueblos indios. La controversia se ha librado incontrolablemente en los medios informativos, una guerra mediática como le han llamado muchos actores, que provoca cambios en la correlación de fuerzas políticas, y con ello el de los escenarios políticos y económicos del país.

Emilio Rabasa Gamboa, último comisionado gubernamental que atendió el conflicto armado de Chiapas en el régimen del presidente Zedillo apunta que no hay que buscar en la bitácora militar la explicación sobre la duración y complejidad del mismo, sino en la agenda y el calendario de la transición política y la ambigüedad de los objetivos de la lucha del EZLN. (24)

El Estado mexicano entró definitivamente en su fase de consolidación democrática que no se vislumbraba hacia 1994 cuando aconteció la insurrección armada, ni en los años posteriores. Cabe recordar que no fue sino hasta 1996 cuando finalmente se aprobaron las reformas constitucionales y legales político-electorales que establecieron un nuevo y diferente marco jurídico para las elecciones federales de 1997 y, desde luego, las del 2 de julio de 2000. La alternancia pacífica en el Poder Ejecutivo ha sido un hecho histórico, lo que ha puesto en predicamento al EZLN, pues no es lo mismo enfrentar un conflicto en un proceso de transición, que ante un régimen ya transformado y por lo mismo en una situación de mayor estabilidad.

El EZLN ha variado los objetivos de su estrategia original. Primero, en 1994, tuvo la pretensión inalcanzable de una transformación radical del sistema político mediante el derrocamiento por las armas del régimen anterior y la

24) Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas / Segob, "Chiapas, con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras", México, 2000, p 133

instauración de uno nuevo. (25) Más tarde reubicó su estrategia en la defensa de los derechos indígenas, y concretamente de su autonomía, causa que enarboló abiertamente hasta finales de 1995 en el contexto de los Diálogos de San Andrés Larráinzar, sin que tampoco se haya desligado de otros temas de la agenda nacional.

En tanto, la estrategia gubernamental se ha inscrito en el marco de un escenario políticamente cambiante en el que, tanto las fuerzas políticas tradicionales como las emergentes, han buscado incidir en diverso grado y de distintas formas en ella. Esto puede apreciarse en el complicado proceso de negociación en torno a la iniciativa para la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, un elemento toral para el cumplimiento de los llamados Acuerdos de San Larráinzar y, con ello, para la solución definitiva del conflicto.

La Cocopa formuló en 1996 dos proyectos por consenso. El EZLN estuvo de acuerdo con el de la comisión legislativa. El gobierno no lo rechazó, pero formuló observaciones que aquel objetó. Más adelante, en 1998, tres partidos políticos, PRI, PAN y el PVEM, sostuvieron nuevas y distintas iniciativas ante el Congreso de la Unión sin que se lograra el acuerdo mínimo para elaborar un dictamen que fuese discutido y debatido en la instancia legislativa. La falta de consenso en el punto, referido al concepto de autonomía de la agenda del conflicto, ha congelado hasta el momento la reforma indígena, aunado a otros temas de la agenda nacional que desplazaron la discusión de la problemática indígena y particularmente el conflicto armado.

El EZLN lejos de estructurar una posición negociadora, se limitó a rechazar las propuestas gubernamentales y privilegió su vinculación con diversos grupos de la sociedad civil para atraerlos a su causa y presionar al gobierno. En tanto, el gobierno del presidente Zedillo insistió en su determinación de resolver el conflicto sin usar la fuerza, por la vía política y la negociación.

25) Primera Declaración de la Selva Lacandona del EZLN, 1º de enero de 1994

Al término del sexenio del presidente Zedillo el conflicto no se resolvió, pero tampoco prevaleció el estado agudo que existía en 1994 o en 1998 luego de los hechos de Acteal, el municipio chiapaneco, donde masacraron a 45 indígenas a manos de grupos "paramilitares". Con la estrategia gubernamental se pasó de un estado crítico a otro relativamente estable. En algunos aspectos, fundamentalmente el social, se ha avanzado, en otros, como el diálogo, se logró, en primer lugar, preservar el cese al fuego y neutralizar las situaciones de crisis política y social que se presentaron en diversas coyunturas en Chiapas a raíz del levantamiento zapatista.

La relativa estabilidad del conflicto permitió avanzar significativamente en los proyectos y obras sociales, sobre todo en aquellas comunidades con mayores índices de marginación y pobreza, independientemente de su filiación ideológica, religiosa, política o social, en las que se ha hecho efectiva la presencia del Estado a través de la acción social, sobre todo ahí donde antes no existía o era muy tenue. Esta ha incidido positivamente en infraestructura, tecnología y formación del capital humano, por medio de la educación, la salud y el desarrollo productivo y en la organización social.

La propaganda zapatista ha insistido mucho en el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráizar por parte del gobierno federal, al grado de haber convertido esta denuncia en eje condicionador para su regreso a la mesa de negociaciones. El EZLN ha insistido en el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés; que el Congreso de la Unión convierta el proyecto que elaboró la Cocopa en una reforma constitucional. Por su parte, el gobierno argumenta que el EZLN, como quiere que se aprueben los acuerdos, se aleja del proyecto de la Ley Cocopa y contraria diversas disposiciones constitucionales. Según el gobierno, de aprobarse en sus términos el proyecto de ley de la Cocopa, se establecerían las bases constitucionales para la configuración de una variedad de micro estados indígenas con gobierno, población y territorio propios, cuyo germen es la idea de autonomía local, al margen y por encima de la estructura de gobierno que establece la Constitución en su artículo 115; este es un concepto distinto, dice el gobierno, del de los Acuerdos de San Andrés que no

encuadra en la Constitución y con el que un gobierno responsable no podría estar de acuerdo. Por su parte, el EZLN y sus asesores objetan este punto, al señalar que la reforma con los cambios que propone el gobierno, resta importancia a las comunidades indígenas; deja aspectos tales como la consideración de las comunidades como entidades de derecho público, el reconocimiento de los territorios indígenas, el uso y disfrute colectivo de los recursos naturales y la asociación de comunidades y municipios, entre otros puntos.

La estrategia gubernamental, observa Rabasa Gamboa, (26) fue un factor decisivo para crear un clima político favorable que permitió la realización de comicios locales en Chiapas, y contribuyó también a conformar un contexto de tranquilidad social para el adecuado desarrollo de las campañas electorales, la elección federal del 2 de julio del año 2000. En este ambiente sufragaron más de un millón de chiapanecos, incluido quienes viven en la "zona de conflicto", y participaron 24 mil funcionarios electorales, 15 mil representantes de partidos políticos y más de 4 mil observadores incluyendo visitantes extranjeros y la ONU. Defiende el gobierno que si Chiapas hubiese padecido un estado de guerra aún de "baja intensidad" o de aguda inestabilidad política, no habría sido posible celebrar los comicios y, con ellos, una movilización humana como la que se dio en las elecciones tanto federales como locales.

26) Ibidem

3.4 El Gobierno del Presidente Fox: Un Nuevo Enfoque de Políticas Públicas.

El cambio en la correlación de fuerzas políticas podría resultar favorable para el proceso de negociación de la paz en Chiapas. Hay señales claras de que el gobierno del presidente Fox estaría dispuesto a solucionar de una vez por todas no sólo el conflicto armado sino las causas que le dieron origen. No obstante, hasta este momento han pesado más las declaraciones que las acciones de gobierno, razón por la que aún persiste la desconfianza del EZLN ante cualquier iniciativa de paz por parte del Estado.

Las primeras acciones de la administración del presidente Fox hacia el conflicto fueron vistas con optimismo por diversos sectores de la sociedad. Destaca el hecho de hacer suya la iniciativa de ley indígena consensada entre la Cocopa y el grupo armado y el envío que hizo de la misma al Congreso de la Unión para su estudio y legislación, así como la caravana zapatista por varios estados de la República y su estancia en la ciudad de México, en el mes de marzo de 2001, justamente para promover y defender la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, basada en el texto original de los Acuerdos de San Andrés.

Asimismo, el reconocimiento gubernamental al trabajo de las ONG en el tema de Chiapas, acompañado con la creación de una oficina que atienda y coordine las demandas de estos grupos con sede en la Presidencia de la República, hace suponer a un gobierno más sensible a la opinión de los sectores organizados. Rodolfo Elizondo, nombrado por el presidente Fox, coordinador presidencial para la Alianza Ciudadana, reconoció que una de las tareas será la de alentar y abrir los cauces para que los proyectos de las propias ONG y de la sociedad en general tengan resonancia en las instituciones de gobierno; los atiendan y los consideren entre los programas que elaboren y ejerzan las Secretarías de Estado. (27)

27) La Jornada, 18 de diciembre de 2001, p 12

Con el actual gobierno hay un estilo diferente, más abierto y receptivo que ha salido al paso de las contingencias del conflicto, aunque algunos critiquen la estrategia contrario al estilo del gobierno anterior, más resistente a la participación social. Si bien es cierto, el régimen zedillista no desatendió el curso del conflicto social, fue discreto y unilateral en el manejo de sus decisiones de gobierno para la entidad.

Causa mucha expectación la estrategia del presidente Fox hacia las comunidades indígenas. Por la ligereza de su discurso sobre Chiapas pareciera que desconociera la complejidad del problema, puesto que no lo trata como conflicto armado, que detrás del mismo existe la defensa de las raíces culturales indias, sus costumbres y modos de vida, y que muchas veces es lo que provoca el choque con los afanes modernizadores de los últimos gobiernos, el de Fox incluido, (véase como políticas públicas que buscan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas). Y en todo este proceso intrincado, resalta el papel que juega el resto de la población, ya que el tema indígena no es sólo un pendiente del gobierno sino también de la sociedad.

El actual proyecto de modernización, anota Ernesto Mendoza, implica cambios profundos en casi todas las esferas de la actividad social. Estos cambios pueden deberse al agotamiento del modelo de desarrollo que durante décadas, guió las acciones de los regímenes emanados de la revolución o a las presiones que a nivel internacional se ejercen para propiciarlo. No obstante, afirma el autor, la modernización es un proceso de cambio hacia nuevas formas de organización, en el que los diversos sectores de la sociedad deben participar para que el impulso modernizador se convierta en una fuerza transformadora, pero debe tenerse presente que a mayor participación mayores serán las posibilidades de conflicto. Habría que tomar en cuenta esta variable como condicionante de peso que hace compleja la negociación del conflicto en Chiapas en que concursan diversos sectores de la población. (28)

28) Mendoza Huichan Ernesto, Op Cit. pp. 330-331

Es un hecho evidente que la labor de las ONG se dimensionó en el contexto del conflicto en Chiapas, que ahora se habla de la participación que deben tener en el diseño y elaboración de las políticas públicas, que es tema de discusión para la reforma del Estado que proyecta el gobierno del presidente Fox, pues se está proponiendo la creación de una legislación en materia de organizaciones civiles con el fin de que participen en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Dentro del capítulo "Participación ciudadana", que propusieron miembros de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, del equipo de transición del gobierno foxista, se subrayan temas como: el marco jurídico para las organizaciones civiles y la participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas públicas, así como en la evaluación de las mismas, la cual podría correr a cargo de una Contraloría Social... El documento "Hacia una política social, propuesta de gobierno" advierte que serían además de las reformas legales, la creación de la Contraloría Social, encabezada por organizaciones civiles, y la creación de una banca social que trabajaría con fondos de inversión social. (29)

Como presidente electo, Vicente Fox mostró interés de apoyar e incorporar a las ONG a la gestión de diversas políticas sociales, incluso apoyarlas financieramente. El 12 de noviembre de 2000 se instaló una mesa de diálogo entre su equipo de transición y organizaciones de la sociedad civil, y se recordó lo que el presidente electo dijo al iniciar su campaña: "Ya es tiempo de que el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil sea reconocido y valorado en México... El gobierno que voy a encabezar tenderá puentes permanentes, con las organizaciones de la sociedad civil, para que su trabajo y la gestión pública se complementen y se retroalimenten". (30)

Al día siguiente en la comida con motivo del 12 aniversario del Centro Mexicano para la Filantropía (Cimefi), el mandatario electo se comprometió a

29) El Universal, 28 de septiembre de 2000, p.A6

30) Reforma, 13 de diciembre de 2000, p.10A

incluir incentivos para las organizaciones de la sociedad en su proyecto de reforma fiscal y reiteró su compromiso de canalizar parte de la inversión pública en materia social a través de las organizaciones sociales desde una perspectiva incluyente y democrática, y anunció que en el marco de la reforma del Estado se redefinirían las fronteras entre lo público y lo ciudadano. (31)

El 26 de noviembre de ese año, el Ejecutivo electo dio a conocer formalmente la creación de la oficina presidencial para la Alianza Ciudadana, cuya función primordial será la de servir de enlace con la sociedad civil durante el sexenio foxista, y como tarea inmediata codificar las propuestas que se ventilen en las mesas de trabajo impulsadas para el efecto, y definir todo lo relativo a partir de un marco legal la relación entre el gobierno y las ONG. (32)

El 28 de febrero de 2001, en una reunión efectuada en Los Pinos, y ante 500 representantes de igual número de ONG, el presidente Fox dio a conocer que presentaría una iniciativa de ley para que las ONG cuenten con un marco legal que facilite su integración en tareas gubernamentales, e incluso responsabilizarse de los programas de las diferentes dependencias de la administración pública federal. (33)

El 7 de marzo, dirigentes de diversas organizaciones no gubernamentales se reunieron con el sector gobierno para plantearles la necesidad de promover la elaboración de un nuevo marco jurídico que regule el desempeño de las ONG, a fin de permitirles actuar más activamente en el diseño y ejecución de políticas públicas, se les otorguen estímulos fiscales y se puedan canalizar recursos gubernamentales a aquellas organizaciones que demuestren que realizan trabajo social. En esa misma reunión, las ONG ratificaron ante el titular de la Secretaría de Gobernación su interés de participar en el debate en torno a las reformas indígenas junto con el Ejecutivo Federal, la Cocopa y el EZLN. (34)

31) Reforma, p 4A; La Jornada p.5, 14 de noviembre de 2000

32) Reforma, 27 de noviembre de 2000, p.4A

33) La Jornada, 1º. de marzo de 2001, p.5

34) La Jornada, 8 de marzo de 2001, p.11

En el documento "100 Días de Acciones", que dio a conocer la Presidencia de la República, se ratifica que uno de los propósitos de la Oficina de Alianza Ciudadana es la de mantener una cercana relación entre el Presidente y su gobierno, y la sociedad civil organizada. Que el gobierno actual entiende y le da su lugar a la sociedad civil, a quien considera aliada y la estimula para que asuma un papel activo en la construcción de un nuevo gobierno. La Presidencia de la República informa que más de 500 agrupaciones y asociaciones civiles se han sumado al proyecto, donde se definieron tres acciones estratégicas para potenciar la labor de las ONG: 1) Un nuevo marco legal para su reconocimiento y regulación; 2) la creación de fondos y mecanismos financieros que apoyen su labor y, 3) el diseño de mecanismos e instrumentos para su participación en políticas públicas. (35) El mismo documento destaca que para el gobierno del presidente Fox es prioridad la atención de los pueblos indígenas para integrarlos al desarrollo, respetando su cultura y costumbres. (36)

Y en relación con el conflicto y la paz en Chiapas, el gobierno federal destaca las principales acciones emprendidas como la presentación ante el Senado de la República de la iniciativa de reformas constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígenas, elaborada con base en el proyecto de la Cocopa. (37) Ha instrumentado diversas acciones para distender la zona del conflicto, como el retiro de los agrupamientos militares de la zona del conflicto y la liberación de presos zapatistas por motivos políticos, condiciones éstas más la aprobación de la iniciativa de ley indígena de la Cocopa, que el EZLN fijó para reiniciar el diálogo con el gobierno.

En el mes de abril de 2001 el Congreso aprobó la reforma constitucional sobre Derechos y Cultura Indígena pero ya no en los términos del proyecto elaborado por la Cocopa, generando gran controversia entre los diversos actores políticos y sociales del país. Por su parte, el EZLN rechazó la iniciativa y

35) Presidencia de la República, "100 Días de Acciones", México, 2001, p.4

36) Ibidem, p.36

37) Ibidem, p.38

mantiene su negativa a reactivar el diálogo y la negociación con el gobierno federal. Finalmente, luego de ser aprobada por la mayoría de los 32 congresos locales que integran la Federación, el Diario Oficial publicó la Ley de Derechos y Cultura Indígenas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, que el presidente Fox dio a conocer en el primer año de su gobierno destaca que la elaboración del documento tuvo como eje central la participación ciudadana. Los resultados de las diferentes estrategias y mecanismos de consulta se incorporaron al PND 2000-2006 de diferentes formas y en distintas etapas.

En uno de los párrafos destaca "la administración por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa" impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración de planes y programa; en este sentido, ha sido de capital importancia la participación de la sociedad civil en la elaboración del PND 2000-2006 y lo será para los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2001-2006". (38)

Más adelante resume un párrafo donde refiere el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, distintas de las agrupaciones sindicales o de carácter sectorial, en la defensa de sus intereses particulares, de carácter reivindicativo y de ayuda mutua y como han desempeñado un papel de importancia creciente en asuntos de interés público, de ahí que el gobierno se compromete, desde el punto de vista del desarrollo social, a impulsar la acción de las organizaciones de la sociedad civil para atender las necesidades sociales más sentidas en el país. Además, esto permite que los satisfactores de esas necesidades sean provistos por personas que están cerca de la problemática, con lo que se

38) Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se aprueba el PND 2001-2006", 30 de mayo de 2001, p.4

agiliza y se maximizan los resultados obtenidos. (39)

El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se preocupa por modernizar la administración pública como base del quehacer gubernamental y la creación de una cultura en la función pública basado en valores éticos tanto del aparato público como de sus servidores. (40)

39) Ibidem, p.16)

40) Ibidem, pp.120- 121

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

El proceso histórico de México y del mundo tiene un nuevo actor: la sociedad civil. Las sociedades tradicionales que han registrado revoluciones pacíficas de cualquier signo ideológico han desembocado en lo mismo: el surgimiento de una sociedad demandante y participativa que ha obligado tanto a partidos políticos y a gobiernos a replantear sus roles políticos tradicionales.

México ha resentido estos cambios y, como tal, los principales actores han redefinido sus roles, imprimiendo en su forma de actuar nuevos estilos de hacer política, y por ende, nuevas formas de convivencia social, que les permita estar no sólo a la altura de coyunturas actuales sino de otras realidades que se presenten a futuro.

Conforme pasa el tiempo el gobierno ha cambiado, pero también la sociedad es diferente. En consecuencia, se tiene otro Estado con un perfil novedoso en cuanto a su capacidad de adaptarse para responder a las exigencias de todos quienes orbitan en él, llámese gobierno o sociedad.

La transición política de México es el resumen de los movimientos ocurridos en los últimos años. Hay una sociedad más demandante, pero también hay un gobierno preocupado por atender con eficacia y responsabilidad las demandas sociales.

La eficacia es resultado de la modernización de la administración pública que le aporta las herramientas necesarias para llevar bienestar a los ciudadanos. Una de esas herramientas son las políticas públicas. Y la responsabilidad en la búsqueda de soluciones a los problemas, intenta ser compartida no sólo por el gobierno sino por la sociedad. Esto es, en la medida en que ambos son corresponsables del desarrollo económico y estabilidad política de un país como México.

Esta breve conclusión pretende delinear que hay nuevos actores y son otros

los escenarios con relación al pasado reciente. Lo anterior, se refuerza con los cambios que ocurrieron en el país en los albores del siglo XX, que se expresó con el cambio de régimen político. Los actores de la sociedad civil tendrán el desafío de adaptarse y convivir en los nuevos escenarios que se presenten a futuro. Lo han venido haciendo conforme a los sorprendidos derroteros de la vida política y social de México.

Las organizaciones no gubernamentales son un reflejo de que la sociedad ha cambiado, y por la propia dinámica social irán creciendo y diversificándose en la medida que haya ciudadanos que consideren que hay problemas que no son atendidos, y que plantea la interrogante de si la capacidad de organización de la sociedad representa un desafío al Estado.

Las organizaciones no gubernamentales, impregnadas de un espíritu de lucha, pasaron a la ofensiva decretando la antidemocracia, inoperancia y, con frecuencia, la inutilidad de la clase política gobernante y sus instrumentos de gobierno. Pasaron de ejecutores de proyectos locales y de realizar tareas específicas, a construir redes temáticas o de afinidad ideológica entre distintos grupos; a elaborar políticas públicas alternativas y vigilar procesos electorales. Dejaron de percibirse a si mismas como centros de apoyo de movimientos sociales para convertirse en espacios de articulación política. Abandonaron el discurso político tradicional para colocar en el centro de su quehacer la dimensión del Estado. En suma, y a pesar de no reconocerlo, con frecuencia se asumen como clase política emergente.

Por su parte, el Estado mexicano no se ha mantenido al margen de las demandas y requerimientos de estas agrupaciones. Se ha visto en la necesidad de abrirles espacios y aprender a convivir con ellas. Aunque el Estado ha querido mediatizarlas con un tipo de relación integradora, las ONG han planteado reivindicaciones que giran en torno a otros planteamientos: políticas públicas, rendición de cuentas de funcionarios a la ciudadanía, transparencia e imparcialidad electoral, denuncia y castigo por la violación de los derechos humanos, instrumentos para gestionar proyectos ambientales,

presión y movilización para modificar el rumbo económico de la Nación.

La alternancia política en la Presidencia de la República en el año 2000, no fue obra y gracia del Ejecutivo Federal en turno, sino producto de la demanda de transformación de la sociedad, donde se conjugaron cambio de actitudes y aptitudes de la población que contribuyeron a acelerar esa y otras opciones de la vida política nacional.

Organizaciones no gubernamentales como Alianza Cívica, influyeron para definir políticas públicas en materia electoral; gracias a presiones de este y otros grupos afines para la defensa en la democracia en el país, se lograron cambios fundamentales en las leyes electorales de México.

En el sexenio del presidente Zedillo se consolidó el Instituto Federal Electoral (IFE), un organismo autónomo y ciudadanizado e independiente del gobierno federal. Con estos cambios, la población recuperó la credibilidad en los procesos electorales.

Cuando se afirma el cambio de actitud de la sociedad mexicana, quiere decir que sus habitantes asumieron un papel protagónico para involucrarse en los asuntos personales y de grupo, como se vio durante los sismos de 1985, en la ciudad de México, que ante la incapacidad de las autoridades capitalinas para atender la magnitud del problema de devastación, logró articularse socialmente al margen del gobierno del entonces Departamento del Distrito Federal, y estructurar demandas que fueron atendidas conforme reclamaba la situación. Los programas emergentes de reconstrucción urbana y de habitación, fueron políticas públicas debido a la presión de las movilizaciones y gestiones sociales emprendidas por muchas organizaciones.

La vocación pacifista de la sociedad civil detuvo la guerra en Chiapas. La presión ejercida por la infinidad de agrupaciones que surgieron al calor del conflicto fue determinante en la promulgación de la ley para el diálogo y la negociación, así como la concreción de acuerdos para sistematizar una

propuesta de reformas en materia de derechos y cultura indígenas. En mi opinión, fueron políticas públicas generales diseñadas para establecer alternativas para el diálogo y la negociación para solucionar el conflicto.

He insistido en marcar estos tres momentos para ejemplificar cómo la acción de las organizaciones no gubernamentales definieron el rumbo en las políticas del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir, que sólo alrededor de estos tres temas (Sismos de 1985, Elecciones Federales de 1988 y 1994, y Chiapas) justifique el accionar de las ONG en la definición de las políticas públicas. Hay infinidad que surgen y siguen apareciendo en otros ámbitos de la vida nacional. Por ejemplo, muchas organizaciones se estructuraron y movilizaron para oponerse a la firma del Tratado de Libre Comercio; las hay de movimientos ecologistas que con éxito impidieron la puesta en marcha del proyecto nuclear "Laguna Verde" en el estado de Veracruz; la creación de una infinidad de organismos para la defensa de los derechos humanos, y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos y de sus homólogas estatales, fueron producto de las constantes denuncias sobre violación a los derechos humanos.

El crecimiento de las organizaciones no gubernamentales en México puede notarse en nuestros días y será mayor conforme se inserten más en la vida pública del país, cuando tengan una mayor participación ciudadana en los asuntos de la población mexicana. El propio gobierno ya comenzó a tomarlas en cuenta. Ya notó la importancia que juegan en la actualidad en el desarrollo social y político de México, en lo que hoy se insiste en señalar como periodo de transición del país. Ya se dio cuenta de la importancia de recoger las experiencias que aporta el trabajo desarrollado por estos grupos en beneficio de determinados sectores a los que representan.

El interés por las agrupaciones no gubernamentales lo observa el Presidente de la República, Vicente Fox, quien ha insistido en la necesidad de vincular su programa de gobierno con propuestas de toda índole siempre y cuando sean consensuadas por instancias de este tipo. En los trabajos para la Reforma del Estado se está considerando la reglamentación sobre la participación de las

organizaciones no gubernamentales en la elaboración de las políticas de Estado, incluso de ver con buenos ojos la propuesta de algunos grupos de crear la llamada Contraloría Social, algo así como una institución que regularía la actividad de las ONG.

Sin embargo, la interrogante que se plantea es cuál sería a futuro el destino de estas agrupaciones: su evolución, que dependerá del éxito de la labor desarrollada y en consecuencia su consolidación, y hasta donde se nota ésta ha sido la que ha imperado dado el crecimiento de los grupos; o la involución, que implicaría que por razones de organización, falta de objetivos claros y de recursos económicos para el logro de sus tareas, desaparecieran o, simplemente, fueran absorbidas por los aparatos gubernamentales, quienes así aprovecharían la estructura de estos organismos para extender su labor de atención social, con el defecto de que las organizaciones no gubernamentales perderían prácticamente su razón de ser. Lo contrario es que la sociedad y gobierno las apoyen dándoles dirección y uniformidad en el trabajo que desarrollan; es decir, que se conviertan en instituciones públicas con autoridad moral, independientes y autónomas del gobierno.

El periodo de transición del Estado mexicano plantea retos en todos los sentidos: el de una sociedad protagónica en los asuntos públicos que le son inherentes, y el de un Estado que debe modernizar sus herramientas para atender todas las necesidades públicas. Esto es, la modernización de la administración pública como actividad de gobierno, donde las políticas públicas son concebidas como instrumentos de alta tecnología de gobierno y de mejora permanente de la función del Estado.

El trabajo de las organizaciones no gubernamentales en la configuración del nuevo Estado mexicano ha sido determinante. La misma transición que experimenta el sistema político es producto de esa gran demanda de la sociedad civil. Si es para bien o mal, resultados consolidados quizá se conozcan más adelante, y ese será el reto del gobierno de Vicente Fox. Pero en términos del tránsito de una sociedad pasiva a una más activa en la

participación de los asuntos públicos es, a mi juicio, un gran salto.

En el sexenio del presidente Zedillo muchas de sus decisiones de gobierno fueron revisadas y, en algunos casos, canceladas porque atentaron contra el interés público. Otras decisiones fueron planteadas en función de proyectos que beneficiaron el interés general de la población, y en respuesta el gobierno federal recibió la aprobación y el apoyo de todos los mexicanos.

El gobierno del presidente Fox deberá encauzar ese gran dinamismo social. Tendrá que buscar las vías legales para darle oportunidad a la sociedad civil de participar en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Ese también es el sentido del proceso de transición y de la gobernabilidad democrática que, esencialmente, fue el eje que rompió con la tradición autoritaria de un sistema de gobierno de más de 70 años y dio paso a uno nuevo. El de Vicente Fox debe ser un gobierno que fortalezca la participación ciudadana, sobre todo en lo que se refiere a la gestión y la evaluación de las políticas públicas; que impulse reformas que permitan afianzar el Estado de derecho y una cultura democrática que promueva demandas sociales, que distribuya la riqueza en forma más equitativa y que fortalezca la defensa del interés nacional.

Los alcances de la presente investigación demostraron que la sociedad organizada sí coadyuva en la transformación del país y en la definición y aplicación de políticas públicas, que a la vez es una oportunidad para dinamizar el trabajo de la administración pública frente al desafío de la complejidad y la diversidad social, la globalización y el avance tecnológico mundial.

Estas reflexiones resumirían que los alcances de la investigación son más que las limitaciones, si es que las hubiera, porque demostrar éstas últimas sería tanto como afirmar que la sociedad no ha tenido nada que ver en el proceso de cambio que vive el país.

Las conclusiones nos confirman que la participación de la población civil organizada en la definición y aplicación de políticas públicas, coadyuva en la

obtención de resultados cuantitativos y cualitativos de la gestión pública.

Derivado de la presente investigación en torno a las organizaciones no gubernamentales en la definición y aplicación de las políticas públicas respecto a Chiapas, es posible identificar algunas conclusiones:

1.- Que las organizaciones no gubernamentales han coadyuvado de manera determinante en la transformación del país, y han sido factores reales que el gobierno toma en consideración para diseñar e implementar sus políticas públicas, ya que el dinamismo social de estos grupos provoca cambios de actitud y respuestas del Estado, así como nuevos ordenamientos a la administración pública para satisfacer las expectativas que demandan los sectores organizados.

2.- Que las políticas públicas ya no se instrumentan de manera unilateral desde cualquier ámbito gubernamental, sino que resultan del consenso de la sociedad. Los sectores sociales no sólo demandan bienes y servicios, y que sea el gobierno quien defina y aplique políticas públicas; quieren actuar y determinar el curso de las mismas.

3.- Que las organizaciones no gubernamentales seguirán apareciendo en la medida que ni el gobierno ni los partidos políticos atiendan las múltiples necesidades que la sociedad demanda, y una de las consecuencias será que estos últimos perderán convocatoria y, por tanto, espacios de interlocución con la sociedad civil.

4.- Que la presencia cada vez más activa de las organizaciones no gubernamentales obligará al gobierno a consensar sus políticas públicas, que integren lo mejor de la experiencia y capacidades de la sociedad civil, lo que redundará en el éxito anticipado de las acciones de gobierno. Aunque la participación en el diseño y aplicación de políticas públicas implicará compromiso y responsabilidad no sólo del gobierno sino también de la sociedad.

5.- Que el conflicto armado en Chiapas planteó el reto al Estado de que gobernar en contextos políticos plurales y autónomos de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales, exige gobernar por políticas y con sentido público. El análisis y diseño de políticas públicas, por su carácter público, abre una gama de estrategias de acción corresponsables entre gobierno y sociedad.

6.- Las políticas públicas diseñadas e implementadas para combatir el rezago social de las comunidades indígenas de Chiapas, si bien no han logrado en su totalidad abatir los niveles de pobreza, se percibe voluntad de las autoridades federales y locales por intensificar diversos programas de apoyo tendientes a reparar una deuda histórica con los indios de Chiapas. En los años de duración del conflicto, el presupuesto para esta entidad se ha incrementado constantemente, y la sociedad en su conjunto está atenta de la debida aplicación de los recursos públicos.

7.- Contrario a quienes sostienen que la actuación de las ONG de México en la formulación de políticas públicas es limitada, sobre todo en las zonas rurales donde el Estado ha sido omnipresente, el conflicto de Chiapas desafió los mecanismos tradicionales de poder, y en la medida en que se democratizó el debate de este problema, la sociedad participó no sólo en la elaboración de diversas agendas del conflicto como tal, sino también en los temas de carácter social y económico, que tuvieron que ver con los planes y programas de atención social inmediato hacia las comunidades indígenas. Desde las mesas de negociación, donde no sólo participaron las partes involucradas, sino representantes de la sociedad civil, se diseñaron las políticas implementadas por el Estado para atender las contingencias que provocó el conflicto armado.

8.- En síntesis, los cambios experimentados por nuestro país, particularmente los que ocurrieron en el gobierno del presidente Zedillo, y que impulsó la participación social en las decisiones de gobierno explica, en gran medida, que la transformación democrática de las instituciones del Estado es resultado de la nueva cultura participativa de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Aguilar Villanueva, Luis F., "Política Pública y Gobierno del Estado", *Políticas Públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio, número 4, México, 1990
- 2.- _____, *El estudio de las políticas públicas*, Ed., Porrúa, México, 1992
- 3.- _____, *La implementación de políticas públicas*, Ed., Porrúa, México, 1992
- 4.- Aguilar V., Arreola, Guevara N., *Sociedad civil. Organizaciones no gubernamentales. Transición a la Democracia Texto para el Cambio*, Ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1994
- 5.- Armigo, Natalia y Cantú Sergio, *Organismos no Gubernamentales. definición, presencia y perspectiva*, Educación, Cultura y Ecología (Educe)
- 6.- Arriola Woog, Carlos, *Los empresarios y el Estado 1970-1982*, Coordinación de Humanidades / Miguel Angel Porrúa, México, 1968-1988
- 7.- Arroyo, Alberto P. Y Monroy, Mario B., *Red Mexicana de Acción de Libre Comercio, 5 años de lucha (1991-1996)*, Ed. RMAL, México, 1996
- 8.- Atilano, María y Peñaloza, Andrés, en *Pensar Chiapas, Pensar México, Convergencia*, México
- 9.- Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*, Siglo XXI, México, 1990
- 10.- Bobbio, Norberto y Matucci Nicola, *Diccionario de Política*, Ed. Siglo XXI, Tomo I y II, México, 1981
- 11.- Canto Chac, Manuel, *Introducción a la Ciencia de la Política Pública*, en *Política y Gobierno local*
- 12.- Canto, Manuel, "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas", en Méndez, José Luis (Coordinador) *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Ed. Porrúa, México, 1998
- 13.- Castillo, Heberto y Paoli Bolio, Francisco J., *El poder robado*, Edamex, México, 1980
- 14.- Chinoy, Eli, *La sociedad. Una introducción a la sociología*, FCE, México, 1978

- 15.- Cortés Ruiz, Carlos, *Las organizaciones no gubernamentales: un nuevo actor social*, Revista Mexicana de Sociología, México, 1994, Número 2
- 16.- Crossman, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*. Ediciones FCE, México 1990
- 17.- Cuéllar Vázquez, Angélica, *La noche es de ustedes, el amanecer nuestro*, UNAM, México 1993
- 18.- Damm Arnal, Arturo, *TLC: oportunidades, retos y riesgos. Análisis crítico*, Edamex, México, 1994
- 19.- Diamond Larry, *Repensar la sociedad civil*, Metapolítica, México, 1997, Vol. 1, Número 2
- 20.- Engels, Federico, "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado," Ed. Progreso, Moscú
- 21.- Fernández Christlieb, Paulina, "Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en el México de hoy", En *Partidos políticos y sociedad civil*. México, Ediciones La Jornada, 1997
- 22.- Fuentes Morúa, Jorge, en Fuentes Morúa, Jorge, Michel, Guillermo y Arroyo Picard, Alberto (Coord), *Chia-Paz 7 años: Recuento, Balance y Perspectivas*, Quinto Coloquio Reforma del Estado, Memoria, UAM, México, 2000
- 23.- Guerrero, Omar, *Estado y la Administración Pública en México*, INAP, México 1989
- 24.- _____, *La administración pública del estado capitalista*, Ed. INAP, México, 1979
- 25.- _____, *La teoría de la administración Pública*, Ed. Herla, México, 1986
- 26.- _____, *La administración pública en el Estado capitalista*, Fontamara, México, 1986
- 27.- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, FCE, 7ª Edición, México, 1981
- 28.- Huacuja R., Mario y Woldenberg, José, *Estado y lucha política en el México actual*, Ed. El caballo, México, 1979
- 29.- Mario B. Monroy (Recopilador), *Pensar Chiapas, Repensar México. Reflexiones de las ONG mexicanas sobre el conflicto*, Convergencia, México, 1994

30.- Mendoza Huichan, Ernesto, "Política de modernización y negociación", en *Políticas Públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Revista del Colegio, Núm. 4, México, octubre, 1990

31.- Molinar Horcasitas, Juan, "Reforma Política", en Loaeza Soledad y Segovia, Rafael, *La vida política mexicana en crisis*, Colegio de México, México, 1987

32.- Pérez Yarahuán, Gabriela y García Junco, David, en Méndez, José Luis (Coordinador), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Ed. Porrúa, México, 1998

33.- RAMLC, *Espejismo y realidad: El TLCAN, tres años después. Análisis y propuestas de la sociedad civil*, RMALC, México, 1997

34.- Reygadas, Rafael, "Abriendo Veredas", en *Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, México, 1998

35.- Sánchez González, José Juan, *Administración Pública y Reforma de Estado*, INAP, México, 1998

36.- Schwarz, Mauricio José, *Todos somos Superbarrio*, Planeta / UNAM, México, 1994

37.- Suárez Gaona, Enrique, *¿Legitimación revolucionaria del poder en México? (Los presidentes, 1910-1982)*, Siglo XXI, México, 1987

38.- Tamayo Flores-Alatorre, Sergio, *La participación ciudadana: un proceso*, *Revista Mexicana de Sociología*, México, Año LIX, Núm. 4, octubre-diciembre, 1997

HEMEROGRAFÍA (Diarios, revistas y folletos)

39.- Díaz Vázquez, Martín de Jesús. *En análisis de las políticas públicas y el mejoramiento de la gestión pública*, Revista Encuentro, Asociación de Egresados de Ciencias Políticas y Administración Pública de la ENEP Acatlán

40.- Enrique Armendares, Pedro, *El año de las ONG's*, Suplemento, La Jornada, 24 de septiembre de 1994, México

41.- Fernández Santillán, José, *Habermas: sociedad civil y política deliberativa*, Revista Este País, Noviembre 2000, México

42.- Hernández Navarro, Luis, *ONG. En el país de Gulliver, en ONG, los nuevos protagonistas*, Suplemento Enfoque, Reforma, 25 de junio de 1995, México

43.- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4, IFE, México, 1997

44.- Moreno, Daniel, *Los nuevos protagonistas*, Suplemento, Reforma, 25 de junio de 1995, México

45.- Alternativa, Integración, Democracia y Desarrollo, publicación de la RMALC, Nueva Época, No. 6, julio-agosto, México, 1995

46.- RMALC, Alternativa, Integración, Democracia y Desarrollo, Nueva Época, No. 9, marzo-abril, México, 1996

47.- *Callejón sin salida en Chiapas*, Informe Especial (Suplemento). El Financiero, 15 de enero de 1995, México

48.- La Jornada, Reforma, El Universal, Excélsior y El Nacional (Notas y artículos periodísticos entre 1994 y 2001)

LEYES, REGLAMENTOS y DOCUMENTOS OFICIALES

49.- *Primer Informe de Gobierno*, 1º. de septiembre de 1995

50.- *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal, (Resumen), México, 1995

51.- *Glosario para el proceso de planeación*, Secretaría de Programación y Presupuesto, Ed. SSP, México, 1995

52.- Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas del Gobierno Federal / Secretaría de Gobernación, *Chiapas con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras*, México, 2000

53.- Gobierno de la República, Secretaría de Gobernación, Chiapas. *Estrategia Gubernamental. Principales resultados 1995-1999*, México 1999

54.- Gobierno Federal / Gobierno de Chiapas, *Chiapas Vive: La superación vive 1995-1998*, México, 1999

55.- Presidencia de la República, *100 Días de Acciones*, México, Año 2001

56.- Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se aprueba el PND 2001-2006*, 30 de mayo de 2001

INTERNET

57.- Penzo Dalbenzio, Cristina Teresa, *La constitución de política: Estado más sociedad*, Ediciones Internet, Gestión y Estrategia, No. 14 / julio-diciembre, 1998, UAM-A

MATERIAL DE APOYO PARA EL SEMINARIO PARA “ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ASUNTOS DE GOBIERNO”

- Montes de Oca Malváez, Juan. *Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno*. UNAM, Campus Acatlán, Año 2000 (Material de lectura en proceso de publicación)
- Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. Ediciones Plaza y Valdés-UIA. México, 1997
- Díaz Vázquez, Martín de Jesús; Gómez Pedraza, Jorge y Pérez Chávez, Lucio. *Policy pública para mejorar la organización y elevar la productividad de la propiedad ejidal en la región central de la República Mexicana*. UNAM, México, 1992
- Souvirat, Joan, "Definición de problemas, Relevancia Pública y Formación de la Agenda de Actuación de los Poderes Públicos", en *Análisis de políticas públicas y eficacia de administración*, INAP, (Sin edic.), Madrid, 1989
- Bailleres Helguera, José Enrique. *Aproximación teórica y práctica a Federalismo en México. El sexenio de Ernesto Zedillo: 1995-2000*, septiembre 1999
- -Bailleres Helguera, José Enrique, *La fase de implementación, ¿Talón de Aquiles de las políticas públicas*
- Avalos Aguilar, Roberto, *La crisis de la administración pública y su relación con la caída de los paradigmas: En busca de un nuevo paradigma*, Revista de Administración Pública, Núm. 56, INAP, México
- Eco, Umberto, *Como hacer una Tesis*, Edit. Gedisa

ANEXOS

PODER EJECUTIVO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ACUERDO por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos - Presidencia de la República

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 1o., 9o., 21, 27, 28, 31, 32, 35, 36, 38, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o., 19 y 20 de la Ley de Planeación y 1o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y

CONSIDERANDO

Que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y que es deber del Estado proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, así como garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4o. Constitucional:

Que las reformas al Artículo 27 Constitucional, y la expedición de la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, persiguen como objetivo fundamental el dar mayor justicia y libertad a los hombres y mujeres del campo, promoviendo el desarrollo económico y social del sector rural, en forma integral y equilibrada, mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional;

Que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en términos de las disposiciones legales que reglamenten el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiéndole a la Procuraduría Agraria, en su carácter de institución pública de servicio social, la defensa de los derechos correspondientes;

Que para la presente administración, la cuestión indígena ha sido objeto de atención especial, de iniciativas y acciones sin precedente, para lo cual ha promovido el establecimiento de la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y su Coordinación de Asuntos Indígenas, el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los Fondos Regionales de Solidaridad Asimismo, se ha intensificado la actividad del Instituto Nacional Indigenista, actualmente coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social, entre muchas acciones más;

Que todas las iniciativas y acciones señaladas tienen por objetivo, con absoluto respeto a la identidad sociocultural, modificar condiciones básicas para combatir la pobreza predominante entre los indígenas. Esta condición de rezago y exclusión, reconocida con claridad por el Gobierno Federal, tiene raíces históricas muy profundas que dificultan severamente su superación inmediata, por lo que el quehacer gubernamental se dirige explícitamente a promover tanto acciones de corto plazo como procesos sustentables que tardan en madurar;

Que el día 24 de enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto Promulgatorio del Convenio 169, de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas en Países Independientes, siendo México uno de sus promotores más importantes y destacados, habiendo procedido a instrumentar su cumplimiento en todo el territorio nacional de conformidad con lo dispuesto en las materias que contempla dicho instrumento;

Que el Ejecutivo a mi cargo, considera indispensable el establecimiento de mecanismos ágiles que permitan orientar las políticas de la Administración Pública Federal para alcanzar el abatimiento de las condiciones de rezago en la atención a los pueblos indígenas, reconociendo la necesidad de redoblar esfuerzos y de incrementar la gestión y el diálogo con sus respectivas organizaciones, para la solución concertada y solidaria de sus problemas y la superación de sus carencias;

Que para el cumplimiento de los propósitos enunciados es fundamental promover la participación conjunta y responsable de todos los sectores de la sociedad incluidas en forma relevante las propias organizaciones indígenas, dentro de la vertiente de concertación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a través de una instancia no gubernamental de opinión, debate y recomendación, y

Que en tal virtud, resulta conveniente y necesario crear la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, constituida por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tienen relación con la atención de las necesidades de los pueblos indígenas, y en la que participen activamente las propias organizaciones indígenas y la sociedad civil a través de un Consejo Consultivo de carácter honorario, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- Se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, que tendrá por objeto coordinar las acciones y definir las políticas que en el ámbito de la Administración Pública se requieran para promover, proteger y apoyar el desarrollo integral de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus condiciones de vida, especialmente en los aspectos de carácter social, económico, educativo, cultural, de salud y de trabajo; así como para garantizar la plena administración de justicia y el respeto de los derechos individuales y colectivos, en favor de todos los miembros de los pueblos y comunidades indígenas de la Nación mexicana.

La Comisión, también tendrá por objeto emitir recomendaciones al Ejecutivo Federal sobre la definición y aplicación de las políticas generales y específicas que se deban instrumentar para la correcta atención de la problemática social indígena, con pleno respeto a su identidad, sus costumbres, tradiciones e instituciones, de una manera compatible con sus aspiraciones, formas de vida y de organización social.

ARTICULO SEGUNDO.- La Comisión se integrará por representantes de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social, Agricultura y

Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, del Trabajo y Previsión Social y de la Reforma Agraria, y de la Procuraduría General de la República; así como del Instituto Nacional Indigenista, Procuraduría Agraria, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Nacional del Agua y Comisión Federal de Electricidad.

El Presidente de la Comisión será designado por el Titular del Ejecutivo Federal y ésta contará con un Secretario Técnico, que a su vez, será nombrado por el Presidente de la propia Comisión. Los miembros de la Comisión deberán tener un rango no inferior al de Subsecretario, Subprocurador o Titular de órgano desconcentrado según corresponda, o su equivalente si se trata de entidades paraestatales, salvo en los casos del Instituto Nacional Indigenista y la Procuraduría Agraria, cuya representación se ejercerá por el Director General y el Procurador Agrario, respectivamente; todos los representantes propietarios podrán designar a sus respectivos suplentes, quienes deberán tener un nivel que será superior o equivalente al de Director General de la Administración Pública Centralizada.

La Comisión podrá invitar a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los gobiernos de las entidades federativas y municipios. Asimismo, y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Comisión promoverá conjuntamente con los gobiernos de los estados, las instancias de carácter local y municipal que en sus respectivos ámbitos se encarguen de llevar a cabo acciones derivadas de los acuerdos de la Comisión.

La Comisión contará con un Consejo Consultivo, como mecanismo de consulta y participación de la sociedad, que funcionará autónomamente dentro de la vertiente de concertación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, para cuya integración se invitará a participar en forma honoraria a representantes de las organizaciones indígenas y de los sectores social y privado, así como a diversos miembros de la comunidad científica, agrupaciones e instituciones cuya actividad se encuentre relacionada con el objeto y funciones de la propia Comisión, y a especialistas y personalidades de

reconocido prestigio en el campo de las ciencias humanas y sociales.

ARTICULO TERCERO.- Para cumplir con su objeto, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

I. Promover y apoyar la ejecución de acciones coordinadas y concertadas para la atención de los pueblos indígenas y la satisfacción de sus necesidades más inmediatas.

II. Llevar a cabo los estudios y análisis que permitan definir las políticas de la Administración Pública Federal, para apoyar el desarrollo integral de los pueblos indígenas y el mejoramiento de sus condiciones de vida;

III. Fungir como instancia de coordinación de las dependencias y entidades que tienen competencia con relación a los diferentes aspectos de administración y procuración de justicia, para promover la adecuada atención de los reclamos que en esta materia presentan los miembros de las comunidades y pueblos indígenas;

IV. Establecer los mecanismos necesarios que le permitan fungir como interlocutor válido de las organizaciones indígenas en su relación con el Estado, y apoyar el desarrollo participativo de las mismas;

V. Establecer conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas los procedimientos que permitan la adecuada coordinación de políticas y acciones a que se refieren los artículos Primero y Segundo del presente acuerdo, así como para que a través de las instancias conducentes se promuevan las adecuaciones a la legislación de carácter local que permitan atender y resolver las necesidades de los pueblos indígenas que habitan en sus respectivas localidades;

VI. Formular el proyecto de Ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VII. Estar atenta a los compromisos de carácter internacional que suscriba o haya suscrito el gobierno mexicano en relación con la protección y desarrollo de los pueblos indígenas, así como participar en los eventos internacionales en la materia;

VIII. Llevar a cabo los estudios, investigaciones y análisis que sean necesarios para emitir recomendaciones a las consultas que le formule el

Ejecutivo Federal, respecto de las políticas que se requieran instrumentar para la atención de la problemática social indígena;

IX. Servir de enlace e instancia de coordinación y concertación con los distintos grupos y miembros de la sociedad interesados en coadyuvar a la satisfacción de las necesidades de carácter social, económico, cultural, educativo, de trabajo y de salud, que más frecuentemente presentan los pueblos indígenas;

X. Recibir, atender y, en su caso, proponer la aplicación de las recomendaciones y sugerencias que, por conducto del Presidente de la Comisión, le turne el Consejo Consultivo de la misma;

XI. Aprobar su reglamento interno así como las modificaciones correspondientes;

XII. Difundir oportunamente sus actividades y todos aquellos materiales que coadyuven a la comprensión de la realidad indígena;

XIII. Crear las subcomisiones y grupos de trabajo que juzgue conveniente para el desempeño de sus funciones, y

XIV. Las demás que considere procedente la Comisión y que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

ARTICULO CUARTO.- Para que la Comisión sesione válidamente requerirá de la presencia de la mayoría de sus miembros, cuando menos.

La Comisión sesionará las veces que sea necesario a convocatoria de su Presidente. El orden del día será elaborado por el Secretario Técnico y turnado seis días antes de la sesión a los miembros de la Comisión conjuntamente con la documentación necesaria para el estudio de los asuntos de su competencia.

ARTICULO QUINTO.- Cada miembro tendrá voz y voto, las resoluciones de la Comisión se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate el Presidente de la Comisión tendrá voto de calidad.

ARTICULO SEXTO.- Son facultades del Presidente de la Comisión:

I. Representar a la Comisión y presidir las sesiones;

II. Convocar a sesión a los integrantes de la Comisión, a través de su Secretario Técnico;

III. Dirigir los debates en las sesiones de la Comisión, someter a votación los asuntos materia

de las mismas y autorizar las actas que deberán contener los acuerdos, recomendaciones y propuestas correspondientes;

IV. Coordinar el Consejo Consultivo de la Comisión, así como recibir sus recomendaciones y propuestas para ser presentadas a la propia Comisión;

V. Establecer contactos, diálogos, consultas y mecanismos de concertación con las organizaciones indígenas para coadyuvar en sus actividades de gestión y promoción;

VI. Representar a la Comisión en las actividades internacionales en la materia, en coordinación con las dependencias y autoridades competentes;

VII. Someter a la aprobación de la Comisión, el proyecto de reglamento interno de la misma;

VIII. Presentar a la Comisión las propuestas resultantes de los trabajos que se hubieren realizado así como de las consultas con los gobiernos estatales y con los sectores social y privado;

IX. Coordinar los trabajos que corresponda desarrollar a las subcomisiones que al efecto decida constituir la Comisión, y

X. Las demás inherentes a su cargo y las que le asigne el Titular del Ejecutivo Federal.

ARTICULO SEPTIMO.- Corresponderá al Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, emitir opiniones, así como formular propuestas, sugerencias y recomendaciones a la Comisión, respecto de las acciones y políticas a que se refiere el artículo Primero del presente Acuerdo, con objeto de que ésta las pondere, analice y en su caso acuerde instrumentar su aplicación.

En su carácter de instancia no gubernamental, el Consejo Consultivo podrá promover la participación activa de la sociedad civil para coadyuvar al logro de los objetivos de la Comisión y de las finalidades de desarrollo comunitario y de justicia social contempladas en este Acuerdo.

ARTICULO OCTAVO.- El Secretario Técnico de la Comisión tendrá las siguientes funciones:

I. Integrar y custodiar el archivo de los asuntos y estudios que conocerá la Comisión;

II. Elaborar el orden del día de la sesión, el cual será turnado seis días antes de la misma a los integrantes de la Comisión, previo acuerdo de su Presidente;

III. Apoyar a la Comisión en sus sesiones con la documentación respectiva;

IV. Levantar las actas correspondientes de cada sesión;

V. Llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos, determinaciones y recomendaciones que tome o formule la Comisión, y

VII. Las demás que le encomiende el Presidente de la Comisión.

ARTICULO NOVENO.- La Comisión podrá determinar la creación de las subcomisiones y grupos de trabajo que estime conveniente para el estudio y análisis de los asuntos relacionados con su objeto.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- La Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, expedirá su reglamento interno en un plazo no mayor de treinta días contados a partir de la fecha en que tenga lugar su primera sesión.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de enero de mil novecientos noventa y cuatro.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo.- Rúbrica.- El Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello Macías.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, Pedro Aspe.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, Carlos Rojas Gutiérrez.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Carlos Hank González.- Rúbrica.- El Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Gamboa Patrón.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Fernando Solana.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, Jesús Kumate Rodríguez.- Rúbrica.- El Secretario del Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farrell Cubillas.- Rúbrica.- El Secretario de la Reforma Agraria, Víctor Cervera Pacheco.- Rúbrica.

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

LEY de Amnistía

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice Estados Unidos Mexicanos - Presidencia de la República

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A

LEY DE AMNISTIA

Artículo 1o.- Se decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, que tengan relación con ellos, suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas del día primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro al día veinte del mismo mes y año, a las quince horas

El Ejecutivo Federal integrará una Comisión que coordinará los actos de aplicación de la presente Ley.

Artículo 2o.- Los individuos que se encuentren actualmente sustraídos a la acción de la justicia dentro o fuera del país, por los delitos a que se refiere el artículo 1o., podrán beneficiarse de la amnistía, condicionada a la entrega de rehenes y de todo tipo de armas, explosivos, instrumentos u otros objetos empleados en la realización de los mismos, en los términos que fije la Comisión

Artículo 3o.- La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla.

En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.

Los efectos a que se refiere este artículo se producirán a partir de que la Comisión declare la cesación definitiva de los actos de hostilidad.

Artículo 4o.- Las personas a quienes aproveche esta Ley, no podrán en lo futuro ser interrogadas

investigadas citadas a comparecer, detenidas, aprehendidas procesadas o molestadas de manera alguna por los hechos que comprende esta amnistía

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación

SEGUNDO.- Esta Ley deberá ser fijada en carteos en las diversas poblaciones que se encuentran en la zona de conflicto tanto en idioma español, como en las lenguas que se hablen en dicho territorio

México D.F., a 21 de enero de 1994 - Dip Juan Antonio Nemi Dib, Presidente - Sen. Héctor Hugo Olivares Ventura, Presidente - Dip Jaime Ríos Velasco Grajeda, Secretario.- Sen Israel Soberanis Nogueza, Secretario - Rúbricas"

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiún días del mes de enero de mil novecientos noventa y cuatro.- Carlos Salinas de Gortari - Rúbrica - El Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo - Rúbrica

PODER EJECUTIVO

SECRETARIA DE GOBERNACION

LEY para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

D E C R E T O

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, D E C R E T A :

LEY PARA EL DIALOGO, LA CONCILIACION Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS

ARTICULO 1.- Esta Ley tiene por objeto establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1o. de enero de 1994 en el Estado de Chiapas.

Para los efectos de la presente Ley, se entenderá como EZLN el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto a que se refiere el párrafo anterior.

ARTICULO 2.- Será objeto del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere el artículo anterior, entre otros, pactar las bases que permitan:

I.- Asegurar la paz justa, digna y duradera en el Estado de Chiapas, dentro del pleno respeto al Estado de Derecho;

II.- Atender las causas que originaron el conflicto y promover soluciones consensadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico, dentro del Estado de Derecho y a través de las vías institucionales;

III.- Propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de los cauces pacíficos que ofrece el Estado de Derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos;

IV.- Conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca;

V.- Promover el bienestar social y el desarrollo económico sustentable en Chiapas, y

VI.- Proponer los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el Congreso de la Unión por los hechos relacionados con el conflicto en el Estado de Chiapas, iniciado a partir del 1o. de enero de 1994.

ARTICULO 3.- En el acuerdo de concordia y pacificación previsto en esta Ley, intervendrán los representantes del Gobierno Federal y del EZLN con la participación que corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación.

Del Diálogo y la Negociación

ARTICULO 4.- Con objeto de propiciar condiciones para el diálogo y la conciliación, a partir de la fecha de publicación de la presente Ley en el Diario Oficial de la Federación y durante los treinta días naturales inmediatos siguientes, las autoridades judiciales competentes mantendrán suspendidos los procedimientos iniciados en contra de los integrantes del EZLN, que se encuentren sustraídos de la acción de la justicia, y ordenarán que se aplace por dicho término el cumplimiento de las órdenes de aprehensión dictadas dentro de dichos procedimientos. De igual manera, la Procuraduría General de la República suspenderá, por el mismo plazo, las investigaciones relativas a los hechos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley.

Si ha iniciado el diálogo dentro de dicho plazo, se mantendrán las suspensiones mencionadas en el párrafo anterior, siempre que continúen las negociaciones para la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley

ARTICULO 5.- El Gobierno Federal pactará con el EZLN los calendarios, agenda y, en general, las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación previsto en este ordenamiento, con la participación que, en su caso, corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación señalada en el artículo 8. Dicha Comisión propondrá, por consenso, los espacios específicos para la realización de las negociaciones que deberán ser convenidos por las partes.

ARTICULO 6.- En tanto se desarrolla el diálogo y la negociación, el Gobierno Federal adoptará las medidas necesarias para garantizar el libre tránsito de los dirigentes y negociadores del EZLN y asegurar que no serán molestados, en sus personas o posesiones, por autoridad federal alguna.

Las autoridades competentes del Gobierno Federal, se coordinarán con las del Estado de Chiapas y de los municipios respectivos, para que el libre tránsito y la integridad de los dirigentes y negociadores del EZLN, en sus personas y posesiones, quede garantizada, en términos del párrafo anterior, con la intervención que, en su caso, corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación.

En los espacios de negociación, determinados de común acuerdo, no se permitirá la portación de ningún tipo de arma. El Gobierno Federal en coordinación con el del Estado de Chiapas, con la intervención que corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación, generará medidas de distensión y demás condiciones físicas y políticas para el diálogo.

ARTICULO 7.- El Gobierno Federal en coordinación con el Gobierno del Estado de Chiapas y los ayuntamientos respectivos, otorgará garantías y facilidades a los indígenas y campesinos de la zona del conflicto para su reintegración y asentamiento en sus comunidades de origen. Esta disposición es válida para todos los indígenas y campesinos, independientemente de su participación en el grupo involucrado en el conflicto del Estado de Chiapas.

De la Comisión de Concordia y Pacificación

ARTICULO 8.- Se crea la Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto.

Esta Comisión coordinará sus acciones con la instancia de mediación reconocida por los negociadores.

La presidencia de la Comisión de Concordia y Pacificación estará a cargo, de manera rotativa y periódica, de los representantes del Poder Legislativo Federal. El secretariado técnico estará a cargo de integrantes de la propia Comisión designados de manera conjunta por los miembros de la misma.

La Comisión podrá designar delegados que se acreditarán ante el Gobierno Federal y el EZLN.

ARTICULO 9.- La Comisión para la Concordia y la Pacificación se encargará de:

I.- Coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley, las que contendrán, entre otros aspectos, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones y la agenda de las mismas;

II.- Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley;

III.- Promover ante las autoridades competentes condiciones para realzar el diálogo en los lugares, específicos que hayan sido pactados para las negociaciones, y

IV.- Gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de esta Ley.

De la Comisión de Seguimiento y Verificación

ARTICULO 10.- Una vez que se suscriba el acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley, o cuando los negociadores lo consideren procedente, se creará una Comisión de Seguimiento y Verificación, integrada de manera paritaria, en los términos que lo acuerden los propios negociadores y a la que se invitará a sendos representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas.

Igualmente, la Comisión podrá invitar a personas o instituciones que considere conveniente para el mejor cumplimiento de su cometido.

ARTICULO 11.- La Comisión de Seguimiento y Verificación se encargará de:

I.- Dar seguimiento a los compromisos pactados dentro del proceso de concordia y pacificación, con el propósito de promover el cabal cumplimiento de los mismos;

II.- Proponer reformas jurídicas que se deriven del acuerdo de concordia y pacificación previsto en esta Ley, y

III.- Publicar de manera periódica las acciones emprendidas y los resultados alcanzados, derivados del acuerdo para la concordia y pacificación, tendientes a resolver los problemas que dieron lugar al conflicto a que se refiere la presente Ley.

Disposiciones finales

ARTICULO 12.- El Gobierno Federal promoverá la coordinación de acciones con el Gobierno del Estado de Chiapas y de sus ayuntamientos, a fin de que las acciones e inversiones federales, estatales y municipales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas estatal y municipales, apoyen prioritariamente el desarrollo social y

económico de las comunidades indígenas y de los campesinos en esa entidad federativa.

En igual forma se promoverá la concertación de acciones con los sectores social y privado, a fin de que contribuyan a establecer y fortalecer el diálogo y cooperación permanentes entre los diversos grupos de la sociedad chiapaneca. Asimismo, se fomentará la creación de fondos mixtos con recursos federales, estatales, municipales y privados para financiar programas específicos destinados a rescatar de la marginación a las citadas comunidades indígenas y de campesinos en el Estado de Chiapas.

ARTICULO 13.- Las autoridades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, mantendrán la soberanía, seguridad y orden público internos, guardando la debida coordinación con las autoridades estatales para tales efectos. Las disposiciones de esta Ley no impiden el ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades competentes y fuerzas de seguridad para que cumplan su responsabilidad de garantizar la seguridad interior y la procuración de justicia.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Esta Ley será difundida en los medios de comunicación en el Estado de Chiapas y deberá fijarse en bandos en las diversas poblaciones que se encuentran en la zona de conflicto, en las lenguas que se hablen en dichas localidades.

TERCERO.- La Comisión de Concordia y Pacificación a que se refiere esta Ley, se instalará a los tres días hábiles de la entrada en vigor de este ordenamiento.

México, D.F., a 9 de marzo de 1995.- Sen. Saml David David, Presidente.- Dip. Gerardo de Jesús Arellano Aguitar, Presidente.- Sen. Jorge Rodríguez León, Secretario.- Dip. Marcelino Miranda Añorve, Secretario.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciséis días del mes de marzo de mil novecientos noventa y cinco.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica
El Secretario de Gobernación, Esteban Moctezum Barragán.- Rúbrica.

ACUERDOS DE SAN ANDRES

"Derechos y Cultura Indígena"

Los Acuerdos de San Andrés sobre "Derechos y Cultura Indígena" constan de un Acuerdo general y tres documentos adicionales. A continuación se presenta el Acuerdo General.

En la segunda parte de la Plenaria Resolutiva del Tema 1 sobre Derechos y Cultura Indígena, y después de las consultas que cada parte realizó, el EZLN y el Gobierno Federal llegaron al siguiente Acuerdo.

ACUERDO

QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN ENVIARÁN A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL", "PROPUESTAS CONJUNTAS QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN SE COMPROMETEN A ENVIAR A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.4 DE LAS REGLAS DE

PROCEDIMIENTO" Y "COMPROMISOS PARA CHIAPAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y FEDERAL Y EL EZLN, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.3 DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO", emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena:

A. El Gobierno Federal, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos.

B. El EZLN, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos. En relación con las cuestiones respecto a las cuales formuló, en la sesión del 14 de febrero de 1996 de esta segunda parte de la Plenaria Resolutiva, propuestas de agregados y de sustituciones o eliminaciones en el texto de los mismos, de acuerdo con los resultados de la consulta realizada por el EZLN, expresa lo siguiente:

1. La delegación del EZLN insiste en señalar la falta de solución al grave problema agrario nacional, y en la necesidad de reformar el Artículo 27 Constitucional, que debe retomar el espíritu de Emiliano Zapata, resumido en dos demandas básicas: la tierra es de quien la trabaja, y Tierra y Libertad. (Documento "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento": página 11, apartado 5, "Reformas Constitucionales y Legales", inciso B).

2. Por lo que se refiere al desarrollo sustentable, la delegación del EZLN considera insuficiente que el gobierno indemnice a los pueblos indígenas por los daños ocasionados en sus tierras y territorios, una vez ocasionado el daño. Es necesario desarrollar una política de verdadera sustentabilidad, que preserve las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas, en suma, que contemple los costos sociales de los proyectos de desarrollo. (Documento "Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", página 5, en el subtítulo "Principios de la nueva relación", inciso 2).

3. En lo referente al tema Situación, Derechos y Cultura de la Mujer Indígena, la delegación del EZLN considera insuficientes los actuales puntos de acuerdo. Por la triple opresión que padecen las mujeres indígenas, como mujeres, como indígenas y como pobres, exigen la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural que incluya a todas y a todos los mexicanos. (Documento 3.2 "Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN", página 9).

4. En términos generales la delegación del EZLN considera necesario que, en cada caso, se expliciten los tiempos y plazos en que los acuerdos deben ser llevados a la práctica, y que, para ello, los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes deben programar y calendarizar de mutuo acuerdo su instrumentación.

5. Acerca de las garantías de acceso pleno a la justicia, la delegación del EZLN considera que no puede pasarse por alto la necesidad del nombramiento de intérpretes en todos los juicios y procesos que se sigan a los indígenas, asegurando que dichos intérpretes cuenten

con la aceptación expresa del procesado y conozcan tanto el idioma como la cultura y el sistema jurídico indígenas. (Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento, página 6, subtítulo: "Garantías de acceso pleno a la justicia").

6. La delegación del EZLN considera indispensable que se legisle para proteger los derechos de los migrantes, indígenas y no indígenas, dentro y fuera de las fronteras nacionales. (Documento 1, "Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", página 5, punto 8, subtítulo: "Proteger a los indígenas migrantes"):

7. A fin de fortalecer los municipios, la delegación del EZLN considera que se requieren compromisos explícitos del gobierno para garantizar su acceso a la infraestructura, capacitación y recursos económicos adecuados. (Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento", página 3).

8. Por lo que se refiere a los medios de comunicación, la delegación del EZLN considera necesario que se garantice el acceso a información veraz, oportuna y suficiente sobre las actividades del gobierno, así como el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación existentes, y que se garantice el derecho de los pueblos indígenas a contar con sus propios medios de comunicación (radiodifusión, televisión, teléfono, prensa escrita, fax, radios de comunicación, computadoras y acceso a satélite). (Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento", página 9, punto 8: "Medios de comunicación").

C. Con relación a las partes de los documentos a las que se refiere el inciso B, ambas delegaciones convienen que, en la oportunidad que identifiquen de común acuerdo durante el diálogo, agotarán los esfuerzos de negociación sobre las mismas.

D. Las Partes harán llegar a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias que correspondan los tres documentos que se acompañan, mismos que contienen los acuerdos y compromisos alcanzados por las Partes.

E. Ambas partes asumen el compromiso de enviar el presente resolutivo a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias del estado de Chiapas que correspondan, en el entendido de que los puntos señalados en el inciso B también deberán ser consideradas, por dichas instancias, como materia producto del diálogo.

El presente y los tres documentos que lo acompañan, quedan debidamente formalizados como acuerdos en los términos de las Reglas de Procedimiento y de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, y se integran como tales al Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad.

PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO

Documento 1

Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional

En el marco del diálogo celebrado entre el EZLN y el gobierno federal para lograr un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, celebrado en la sede de San Andrés, Chiapas, las partes han discutido el tema de Derechos y Cultura Indígena y han acordado, en los términos del inciso 1.5 de las Reglas de Procedimiento, emitir el presente pronunciamiento.

La reunión Plenaria Resolutiva del EZLN y el gobierno federal sobre Derechos y Cultura Indígena, es la ocasión y el foro más adecuado para que el gobierno federal y el EZLN presenten la propuesta para una "Nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado".

Este pronunciamiento contiene los principios y fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda Reforma del Estado.

Contexto de la nueva relación

1. La historia confirma que los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política. Confirma también que han persistido frente a un orden jurídico cuyo ideal ha sido la homogeneización y asimilación cultural. Confirma, finalmente, que para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas.

Se requiere una nueva política de Estado, no de coyuntura, que el actual gobierno federal se compromete a desarrollar en el marco de una profunda Reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, y que fortalezca su participación en las diversas instancias y procesos de toma de decisiones, con una política incluyente.

Se requiere el concurso de todos los ciudadanos y organizaciones civiles, que el actual gobierno federal se compromete a propiciar, para desterrar mentalidades, actitudes y comportamientos discriminatorios hacia los indígenas, y para desarrollar una cultura de la pluralidad y la tolerancia que acepte sus visiones del mundo, sus formas de vida y sus conceptos de desarrollo.

Se requiere la participación de los pueblos indígenas, que el actual gobierno federal se compromete a reconocer y estimular, para que sean los actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que por su papel en la edificación de México tienen ganada por derecho propio.

En síntesis, se requiere un nuevo esfuerzo de unidad nacional, que el actual gobierno federal, con la participación de los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad, se compromete a impulsar, para que no haya mexicanos con potencialidades restringidas, que debe servir para que México se engrandezca asumiendo con orgullo la historia milenaria y la riqueza espiritual de los pueblos indígenas y para que desarrolle a plenitud todas sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales.

2. Las condiciones de pobreza y marginación que afectan a los pueblos indígenas, muestran el carácter desigual del desarrollo de la sociedad mexicana, y definen el alcance de las exigencias de justicia social que debe atender el Estado para concurrir al progreso de ese importante núcleo de mexicanos.

El gobierno federal está consciente de esa responsabilidad, y expresa su firme voluntad de impulsar las políticas y emprender las acciones que resuelvan esa tarea nacional. Asume cabalmente el compromiso de fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, en un marco de respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, y de mayores oportunidades para mejorar sus niveles de vida, de mayores espacios políticos y culturales para avances futuros, y de mayor acceso a la construcción conjunta de una sociedad más moderna y eficiente, más vigorosa y unida, más plural y tolerante, y que distribuya equitativamente los frutos del desarrollo. Los pueblos indígenas contribuirán con lo mejor de sus propias culturas a esa edificación de una sociedad plural y tolerante.

Las perspectivas de desarrollo de México están estrechamente condicionadas a la tarea histórica de eliminar la pobreza, la marginación y la insuficiente participación política de millones de indígenas mexicanos. El objetivo de construir una sociedad más justa y menos desigual es la piedra angular para alcanzar un desarrollo más moderno y construir una sociedad más democrática. Estas metas son parte esencial del proyecto de nación que el pueblo de México desea, no sólo como compromiso moral de la sociedad y de los pueblos indígenas y como responsabilidad indeclinable del Gobierno de la República, sino como condición indispensable para asegurar el tránsito a mejores niveles de desarrollo del país.

Para el gobierno federal, la tarea histórica y la demanda actual, social y estructural, de combatir la pobreza y la marginación de los pueblos indígenas, requiere de su participación y la de la sociedad en su conjunto, como factores determinantes para impulsar el necesario establecimiento de una nueva relación entre los pueblos indígenas del país y el Estado, sus instituciones y niveles de gobierno.

Esta nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico,

a sus demandas, a la naturaleza pluricultural de la nación mexicana y a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular con el Convenio 169 de la OIT.

El gobierno federal asume que el establecimiento de esta nueva relación con los pueblos indígenas, le asigna el compromiso de contribuir a resolver sus problemas esenciales, y de que esa acción deberá expresarse en políticas sistemáticas y concretas, con apego a las modalidades que impongan las diversidades regionales y las características propias de cada pueblo indígena.

Compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas

3. Las responsabilidades que el gobierno federal asume como compromisos que el Estado mexicano debe cumplir con los pueblos indígenas en su nueva relación son: 1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general. El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que son los que "descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones" sobre pueblos indígenas 1. El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.

2. Ampliar participación y representación políticas. El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana y a una decisiva Reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El gobierno federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados.

3. Garantizar acceso pleno a la justicia. El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas. El Estado debe impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; de promoción y coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las culturas indígenas, con la participación activa de los pueblos indígenas y de incorporación del conocimiento de las diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones educativas públicas y privadas. El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incomprendiones y discriminaciones hacia los indígenas.

5. Asegurar educación y capacitación. El Estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. Con procesos de educación integral en las comunidades que les amplíen su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos y calidad de sus bienes, y capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades. El Estado deberá respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La educación que imparta el Estado debe ser intercultural. Se impulsará la integración de redes educativas regionales que ofrezcan a las comunidades la posibilidad de acceder a los distintos niveles de educación.

6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas. El Estado debe garantizar a los pueblos indígenas condiciones que les permitan ocuparse de su alimentación, salud y servicios de vivienda en forma satisfactoria y por lo menos un nivel de bienestar aceptable. La política social impulsará programas prioritarios para que la población infantil de los pueblos indígenas mejore sus niveles de salud y alimentación, y dé apoyo a la actividad y capacitación de las mujeres indígenas.

7. Impulsar la producción y el empleo. El Estado debe impulsar la base económica de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordadas con ellos, que aprovechen sus potencialidades humanas mediante actividades industriales y agroindustriales que cubran sus necesidades y produzcan excedentes para los mercados; que coadyuven a crear empleo a través de procesos productivos que incrementen el valor agregado de sus recursos; y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su entorno regional. Los programas de desarrollo rural de las comunidades indígenas se sustentarán en procesos de planeación en los que el papel de sus representantes será central desde el diseño hasta la ejecución.

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

Principios de la nueva relación

4. El gobierno federal asume el compromiso de que los principios que deben normar la acción del Estado en su nueva relación con los pueblos indígenas son: 1. Pluralismo. El trato entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana ha de basarse en el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental. Como consecuencia, ha de ser política del Estado normar su propia acción y fomentar en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales. Igualmente, será necesario avanzar hacia la conformación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas. El reconocimiento y promoción de la naturaleza pluricultural de la nación significa que, con el propósito de fortalecer la cultura de la diversidad y la tolerancia en un marco de unidad nacional, la acción del Estado y sus instituciones debe realizarse sin hacer distinciones entre indígenas y no indígenas o ante cualquier opción sociocultural colectiva. El desarrollo de la nación debe sustentarse en la pluralidad, entendida como convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa de lo diverso.

2. Sustentabilidad. Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan de alguna manera los pueblos indígenas, según los define el artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT. Respetando la diversidad cultural de los pueblos indígenas, las acciones de los niveles de gobierno y las instituciones del Estado mexicano deben considerar criterios de sustentabilidad. Las modalidades tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales que ponen en práctica los pueblos y comunidades indígenas, forman parte de sus estrategias de persistencia cultural y de nivel de vida. Se impulsará el reconocimiento, en la legislación, del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a recibir la indemnización correspondiente cuando la explotación de los recursos naturales, que el Estado realice, ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural. Para los casos en los que el daño ya se hubiere causado y, los pueblos demuestren que las compensaciones otorgadas no permiten su reproducción cultural, se promoverá el establecimiento de mecanismos de revisión que permitan que, de manera conjunta, el Estado y los afectados analicen el caso concreto. En ambos casos, los mecanismos compensatorios buscarán asegurar el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. De común acuerdo con los pueblos indígenas, el Estado impulsará acciones de rehabilitación de estos territorios según lo define el artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT, y respaldará sus iniciativas para crear condiciones que aseguren la sustentabilidad de sus prácticas de producción y de vida.

3. Integralidad. El Estado debe impulsar la acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Debe, asimismo, propiciar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos destinados al desarrollo de los pueblos indígenas, a través de una mayor participación indígena en la toma de decisiones y en la contraloría social del gasto público.

4. Participación. El Estado debe favorecer que la acción institucional impulse la participación de los pueblos y comunidades indígenas y respete sus formas de organización

interna, para alcanzar el propósito de fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo. Debe promover, en colaboración con las expresiones organizativas de los pueblos indígenas, que éstos vigoricen sus capacidades de decisión y gestión. Y debe asegurar la adecuada corresponsabilidad del gobierno y los pueblos indígenas en la concepción, planeación, ejecución, y evaluación de acciones que actúan sobre los indígenas. Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas con los propios pueblos, sino instauradas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concretadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

5. Libre determinación. El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y en el nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades, culturas y formas de organización social. Respetará, asimismo, las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas para determinar sus propios desarrollos. Y en tanto se respeten el interés nacional y público, los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación, y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos naturales.

Nuevo marco jurídico

5. El establecimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, tiene como un punto de partida necesario la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas. El gobierno federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones: 1. El reconocimiento en la Constitución Política nacional de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos.

a) Derechos políticos. Para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno.

b) Derechos de jurisdicción. Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos.

c) Derechos sociales. Para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales y sus instituciones internas.

d) Derechos económicos. Para que se desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo y de mejora de la eficiencia de la producción.

e) Derechos culturales. Para que desarrollen su creatividad y diversidad cultural y la persistencia de sus identidades.

2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población

mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles.

3. El reconocimiento de que en las legislaciones de los estados de la República, deben quedar establecidas las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas.

En la determinación del marco jurídico y en la definición de las particularidades de la nueva relación del Estado con los indígenas, el Poder Legislativo será decisivo. El gobierno federal propondrá al Congreso de la Unión que establezca un nuevo marco jurídico nacional para los pueblos indígenas, y a los congresos de los estados que consagren legalmente las especificidades que mejor reflejen las diversas situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas del país.

4. En la Constitución de la República deberán reformarse varios artículos. El gobierno federal se compromete a impulsar las siguientes reformas:a) Artículo 4§. Para que las demandas arriba señaladas (puntos 1. y 2.) queden consagradas como derechos legítimos.

b) Artículo 115. Para que se fortalezca el pacto federal y se garantice la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas en los asuntos públicos.

c) Otros artículos derivados de las anteriores reformas y para expresar en la Carta Magna los contenidos de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas.

5. En las leyes reglamentarias e instrumentos jurídicos de carácter federal que correspondan, deberán asentarse las disposiciones que las hagan compatibles con las reformas constitucionales sobre nuevos derechos indígenas.

Al respecto, el gobierno federal se compromete a impulsar que, partir de las reformas constitucionales, se emita la legislación general que permita contar de inmediato con mecanismos y procedimientos jurídicos para,a) que se inicie la revisión y modificación de las diversas leyes federales;b) que se legisle en los estados de la República.

6. En la legislación de los estados de la República relativa a las características de libre determinación y autonomía indígenas, el gobierno federal reconoce que se deben tomar en consideración los siguientes elementos:a) En donde coexisten diversos pueblos indígenas, con diferentes culturas y situaciones geográficas, con distintos tipos de asentamiento y organización política, no cabría adoptar un criterio uniforme sobre las características de autonomía indígena a legislar;b) Las modalidades concretas de autonomía deberán definirse con los propios indígenas;c) Para determinar de manera flexible las modalidades concretas de libre determinación y autonomía en la que cada pueblo indígena encuentre mejor reflejada su situación y sus aspiraciones, deberán considerarse diversos

criterios como: la vigencia de sus sistemas normativos internos y sus instituciones comunitarias; los grados de relación intercomunitaria, intermunicipal y estatal, la presencia y relación entre indígenas y no indígenas; el patrón de asentamiento poblacional y la situación geográfica, los grados de participación en las instancias de representación política y niveles de gobierno, entre otros.

El gobierno federal se compromete, en un marco de pleno respeto republicano, a impulsar que los gobiernos y las legislaturas de los estados de la República consideren, entre otros, estos elementos como criterios en la legislación para construir las características de libre determinación y autonomía indígena.

Conclusión

1. El conflicto que se inició el 1 de enero de 1994 en Chiapas, produjo en la sociedad mexicana el sentimiento de que es necesaria una nueva relación del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas del país.

2. El gobierno federal asume el compromiso de construir, con los diferentes sectores de la sociedad y en un nuevo federalismo, un nuevo pacto social que modifique de raíz las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas. El pacto debe erradicar las formas cotidianas y de vida pública que generan y reproducen la subordinación, desigualdad y discriminación, y debe hacer efectivos los derechos y garantías que les corresponden: derecho a su diferencia cultural; derecho a su hábitat; uso y disfrute del territorio, conforme al artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT; derecho a su autogestión política comunitaria; derecho al desarrollo de su cultura; derecho a sus sistemas de producción tradicionales; derecho a la gestión y ejecución de sus propios proyectos de desarrollo.

3. La nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas se basa en el respeto a la diferencia, en el reconocimiento de las identidades indígenas como componentes intrínsecos de nuestra nacionalidad, y en la aceptación de sus particularidades como elementos básicos consustanciales a nuestro orden jurídico, basado en la pluriculturalidad.

La nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano debe garantizar inclusión, diálogo permanente y consensos para el desarrollo en todos sus aspectos. No serán, ni la unilateralidad ni la subestimación sobre las capacidades indígenas para construir su futuro, las que definan las políticas del Estado. Todo lo contrario, serán los indígenas quienes en el marco constitucional y en el ejercicio pleno de sus derechos, decidan los medios y formas en que habrán de conducir sus propios procesos de transformación.

1. Definición de "pueblos indígenas" del Convenio 169 de la OIT, Art. 1, incisos b y c, aceptado por el Estado mexicano.

Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional.

16 de enero de 1996.



UN PASO MAS PARA SOLUCIONAR EL CONFLICTO EN CHIAPAS -CARTA ABIERTA AL EZLN-

El Gobierno de México se ha empeñado siempre en encontrar las vías políticas para encanuzar las diferencias entre los mexicanos a través del diálogo, la razón y la ley. Reanudar el esfuerzo para terminar el conflicto en Chiapas es una necesidad ineludible e impostergable que el Gobierno Federal reconoce en los términos de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas, aprobada por unanimidad del Congreso de la Unión en marzo de 1995 y que ordena:

1. Asegurar la paz, justa, digna y duradera en Chiapas.
2. Atender las causas que originaron el conflicto.
3. Promover la incorporación del EZLN al ejercicio de la política dentro de los canales pacíficos y con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos.
4. Conciliar las demandas e intereses legítimos de los sectores de la sociedad chiapaneca.
5. Promover el bienestar social y desarrollo sustentable en la entidad.
6. Proponer los lineamientos para la amnistía que en su caso apruebe el Congreso de la Unión.

En cumplimiento de la parte que le corresponde, el Gobierno Federal despliega una intensa política social y económica contra la pobreza, de ayuda humanitaria a los desplazados y de apoyo a las comunidades marginadas del estado, insistiendo en la reanudación del diálogo con el EZLN.

El Presidente Zedillo ha reiterado que "serán la legalidad, nunca el autoritarismo; la tolerancia, nunca el enfrentamiento violento; y la responsabilidad social, nunca la insensibilidad o la indiferencia", los medios para seguir atendiendo los conflictos que preocupan a los mexicanos. Hoy, el Presidente de la República ha instruido al Secretario de Gobernación a dar un paso más, firme y de buena fe, hacia la solución del conflicto en Chiapas.

En consecuencia, el Gobierno Federal plantea lo siguiente:
Primero: El Gobierno de la República siempre ha estado convencido de la necesidad de dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés que suscribió con el EZLN en febrero de 1996. Para honrar su compromiso remitido al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena. Por su parte, el EZLN ha manifestado su aprobación a la propuesta de la COCOPA.

A fin de avanzar hacia la solución del conflicto, el Gobierno solicita al Senado de la República que determine el mecanismo por el cual las comisiones dictaminadoras integren a su análisis otras legislaciones e información en materia de derechos y cultura indígena, a la luz de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Estos documentos podrán ser eviadados conjuntamente, por el Gobierno y el EZLN. Asimismo, solicita que las comisiones legislativas establezcan la posibilidad de escuchar nuevos puntos de vista del EZLN y de otras organizaciones y personas interesadas.

Con esos elementos novedosos, podremos solicitar al Senado de la República que considere dictaminar la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena durante el presente periodo ordinario de sesiones.

Segundo: Se convoca al EZLN para concertar un programa calendarizado para dar cumplimiento pleno a los demás compromisos acordados en San Andrés, en especial aquellos que atañen al desarrollo social de las comunidades indígenas del estado de Chiapas.

Tercero: La Secretaría de Gobernación, con apego a Derecho, solicita a las instancias competentes la liberación de miembros o simpatizantes del EZLN que no estén implicados en hechos de sangre o violaciones.

Para culminar este proceso, consideramos necesario examinar con el EZLN los casos de personas que reconozca como sus bases de apoyo y que hayan sido acusadas por infracciones a la ley, con el propósito de revisar las denuncias en su contra.

Cuarto: El Gobierno analizará cuidadosamente las denuncias de hostigamiento y otros ilícitos que planteen diversas organizaciones de derechos humanos, las propias comunidades o personas afectadas. La PGR establecerá un programa especial para conocer y analizar estos casos, brindando a los testigos la protección necesaria a través de la oficina que establecerá en el estado de Chiapas.

Al mismo tiempo se tomarán medidas para asegurar que en ningún caso haya impunidad de grupos o personas que hayan delinquido.

En las actuales condiciones del estado de Chiapas, esta acción exige extremar las medidas para evitar que la persecución de los infractores sea pretexto de nuevas injusticias o irregularidades. Es pertinente examinar, conjuntamente, las acciones que deban tomar el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado de Chiapas, las comunidades y el EZLN, independientemente de filiaciones políticas o simpatías sociales.

Quinto: el Gobierno Federal tiene particular interés en garantizar la eficacia del diálogo y está de acuerdo en el establecimiento de una nueva instancia de intermediación, civil y apartidista, conformada por mexicanos de reconocida imparcialidad, dotada de la suficiente capacidad de convocatoria, interlocución y decisión, para suscitar encuentros constructivos entre y con las partes. Retendrá también, la importancia de la labor de coadyuvancia de la COCOPA y le ha invitado a intensificar la importante encomienda que le confiere la Ley para el Diálogo. Procederemos a reconstruir la delegación gubernamental en la Comisión de Seguimiento y Verificación, COSEVER, y a solicitar la reanudación de sus trabajos.

Sexto: La representación gubernamental que podrá encontrarse con el EZLN contará con la suficiente capacidad de decisión y voluntad negociadora. Estará abierta a conformar una agenda de negociación de manera conjunta con el EZLN que incluya diversas medidas para dar atención inmediata y urgente a las comunidades que han resultado más afectadas por el conflicto, como el retorno de los desplazados a sus comunidades de origen y un mecanismo de comunicación permanente entre las partes.

El conflicto se resolverá mediante el diálogo, la razón y la ley. El Gobierno de la República está decidido a continuar por esta vía política y dar un paso más con franqueza, seriedad y buena fe, por el bien de México y de Chiapas.

DIODORO CARRASCO ALTAMIRANO
SECRETARIO DE GOBERNACION

México, D.F., 7 de septiembre de 1999