

# COMENTARIOS A LA LEY PARA EL DIÁLOGO, LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS

*Jaime F. Cárdenas Gracia*

*Sumario: I. Introducción; II. Antecedentes; III. Descripción de la ley; IV. Descripción de cada título; V. Posibilidades para la paz.*

## I. INTRODUCCIÓN

Esencialmente el ordenamiento fija lo relativo al establecimiento de acuerdos que posibiliten la concreción de un ambiente de distensión que permita el desarrollo continuo, seguro y ordenado de las pláticas de paz. Además sienta las bases de los procedimientos que se acuerden entre las partes para llevar a cabo un diálogo permanente que eventualmente pudiera fructificar en el encuentro de acuerdos definitivos (entre ellos una ley de amnistía).

La Ley contiene los requerimientos para una discusión directa y efectiva entre el gobierno y el EZLN, mismos que deberán estar dotados de fluidez para el diálogo. Este diálogo contiene el establecimiento de calendarios que permitan la continuidad del proceso de negociación, sin menoscabo de los requerimientos de acuerdos entre las partes, pero sin retornar a una lógica fracasada de consultas por tiempo indefinido, además de que en lo fundamental se tenga informados a los medios y a la sociedad en general.

Es decir, la Ley contempla la fijación de los términos efectivos para un entendimiento básico y el establecimiento de mecanismos para una paz digna y duradera. En otras palabras: la atención de reclamos económicos de la población en la zona del conflicto; el esquema jurídico que permita el surgimiento de un nuevo orden jurídico en la región para superar fuentes de conflicto y abrir cauces a la participación

popular; las condiciones para la incorporación a la actividad política institucional de los miembros del EZLN y los mecanismos específicos para el retorno al orden pacífico en la región chiapaneca.

Esta Ley no es de amnistía, y ha sido cuestionada jurídicamente porque carece de sanciones. También ha sido considerada privativa. Al respecto, cabe decir que una de las intenciones de la Ley es arribar a una ley de amnistía. Por otra parte, la teoría del derecho desde hace tiempo ha determinado no sólo que existen normas jurídicas sin sanción, sino ordenamientos enteros que pueden carecer de consecuencias jurídicas. Lo fundamental para considerar a una norma jurídica como tal no es la sanción sino la validez en el sentido que ya Kelsen señalara, y entre nosotros el profesor Eduardo García Máynez lo hizo, cuando distinguió entre validez formal y material de las normas. Respecto al argumento de si es privativa o no, cabe decir que los críticos no toman en cuenta la clasificación moderna de las normas jurídicas que diferencia entre normas generales y abstractas; normas generales y concretas; normas particulares y abstractas, y normas particulares y concretas según lo ha desarrollado extensamente Norberto Bobbio y su escuela jurídica posterior. En la especie, la **Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas**, es una ley general y concreta porque se refiere a un cúmulo de personas, tanto del gobierno como del grupo armado, sin contar también a los grupos y comisiones de intermediación; y es concreta, porque es para un evento específico. La doctrina más moderna, a este tipo de leyes no les llama privativas porque no existe un destinatario único y porque las acciones que regula escapan a los intereses particulares, siendo sus objetivos nacionales o de interés común.

Otra cosa es la pertinencia política de la Ley. El gobierno del presidente Zedillo en su interés por ajustar todos sus actos a la legalidad ha recurrido a este expediente. Podemos juzgarlo políticamente pero no podemos, por las consideraciones manifestadas anteriormente, estimar a la norma como una Ley no jurídica o contraria al orden constitucional.

## II. ANTECEDENTES

Desde que estalló la violencia en los altos de Chiapas por parte del autodenominado «Ejército Zapatista de Liberación Nacional» (EZLN), el primer día de enero de 1994, el Ejecutivo Federal ha buscado tanto atender en sus raíces las causas y orígenes del conflicto armado como propiciar y motivar acciones encaminadas para encontrar una paz justa y digna en la región chiapaneca.

Luego de los primeros 11 días de enfrentamientos armados, el gobierno federal optó por dar una respuesta política al conflicto, con el fin de encontrar en el diálogo la salida negociada para alcanzar una paz definitiva en la región.

Con el propósito de generar las condiciones que propiciarán las conversaciones entre los rebeldes y el gobierno, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, nombró un representante gubernamental para encontrar la paz (se denominó, Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas); ordenó a las fuerzas armadas el cese unilateral al fuego; promovió ante el Congreso de la Unión una Ley de Amnistía que permitiera a los rebeldes encontrar vías legales para reintegrarse a la vida civil y estableció zonas francas para, en un clima de distensión estimular la realización de las negociaciones.

Sin embargo, el diálogo no rindió beneficios ni prosperó, pues las ofertas del gobierno contenidas en el documento **Compromisos para una Paz digna en Chiapas**, fueron rechazadas por el EZLN. Luego de la negativa del EZLN, se produjo una pausa de varios meses en el que las negociaciones se estancaron.

Para diciembre de 1994, el Congreso de la Unión formó la Comisión Plural Legislativa para el Diálogo y la Conciliación en Chiapas que coadyuvó decididamente para ayudar a las partes en conflicto y emprender una serie de negociaciones para alcanzar una paz definitiva en la región, entre ellas, las siguientes:

COMENTARIOS A LA LEY PARA EL DIÁLOGO, LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS

---

- La Comisión sería el enlace formal entre el EZLN y el gobierno federal.
- Se nombró a la Secretaría de Gobernación (SG) como representante del gobierno para el establecimiento del diálogo.
- El reconocimiento pleno de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) como instancia de mediación.
- Propiciar más y mejores condiciones de distensión entre los actores involucrados para la solución del conflicto armado.
- Proponer medidas y mecanismos que buscaran establecer tanto soluciones reales de pacificación como de recoger demandas concretas que resolvieran el atraso social y económico de la región chiapaneca.

Hacia el 15 de enero de 1995, el Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma, tuvo un primer acercamiento con la dirigencia zapatista en el poblado de Guadalupe Tepeyac, el cual se perfilaba como el inicio de una nueva etapa de entendimiento entre los rebeldes y el gobierno.

El 9 de febrero de este año, en un mensaje dirigido a la nación, el presidente Zedillo informó que la Procuraduría General de la República había encontrado dos resguardos clandestinos del EZLN –en la Ciudad de México y en Yanga, Veracruz– en los que se había detenido a rebeldes en posesión de diversas armas, lo que demostraba que, mientras una de las partes insistía en el diálogo y la negociación, en la otra se preparaban nuevos actos de violencia.

Ante estos hechos, el gobierno optó por librar órdenes de aprehensión contra la dirigencia del EZLN. El primer paso después del 9 de febrero fue un fuerte despliegue militar en apoyo a las acciones de la PGR y, al mismo tiempo, restablecer la legalidad en las zonas bajo control de los zapatistas.

Con el propósito de abrir nuevos canales de negociación entre el gobierno y el EZLN, el día 27 de febrero, ante la Comisión Permanente, los cuatro partidos políticos que integran la legislatura federal y el ejecutivo federal, con fundamento en los artículos 67, 79 fracción IV, 89 fracción XI, de la Constitución Política Mexicana solicitaron convocar a un período extraordinario de sesiones para conocer, discutir y, en su caso, votar la iniciativa de **Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas**, con la cual se buscó dotar al gobierno de un sustento jurídico que le permitiera entablar un diálogo y lograr acuerdos sustanciales con el EZLN. La iniciativa de ley recibió una buena acogida y de inmediato tanto la Secretaría de Gobernación y los miembros de la Comisión Plural Legislativa para el Diálogo y la Conciliación procedieron a iniciar los contactos para su redacción.

El día 2 de marzo del año en curso, la iniciativa de ley llegó al Congreso de la Unión y el 8, durante la celebración del período extraordinario de sesiones, fue aprobada por el Senado de la República (luego de que propusiera 10 modificaciones a ocho de sus artículos) con 115 votos a favor y sólo 2 abstenciones.

Para el día 9 de marzo, la Cámara de Diputados ratificó las modificaciones del Senado, aprobando la iniciativa por 424 votos a favor, 7 en contra y 2 abstenciones.

Con su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**, la **Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas** entró en vigor el 11 de marzo y cinco días después (16 de marzo) fue aceptada por el EZLN.

### **III. DESCRIPCIÓN DE LA LEY**

El día 11 de marzo de 1995 fue publicada en el **Diario Oficial de la Federación**, la **Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas**.

## COMENTARIOS A LA LEY PARA EL DIÁLOGO, LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS

---

El ordenamiento está estructurado de la siguiente forma:

Cinco títulos:

- El primero sin nombre que se refiere a los objetivos de la ley (tres artículos).
- El segundo denominado del Diálogo y la Negociación (cuatro artículos).
- El tercero, de la Comisión de Concordia y Pacificación (dos artículos).
- El cuarto de la Comisión de Seguimiento y Verificación (dos artículos).
- El quinto de disposiciones finales (dos artículos), además de tres artículos transitorios.

### **IV. DESCRIPCIÓN DE CADA TÍTULO**

El primero que se refiere a los objetivos señala:

- En su artículo 1° se establece el objetivo general de dicho ordenamiento, en el que se fija un marco jurídico adecuado para facilitar los contactos, emprender el diálogo, fincar negociaciones, procurar acuerdos y asegurar su seguimiento, ofrezca una amnistía a la que puedan acogerse los miembros del EZLN.

El artículo 2 indica los objetivos del Acuerdo de Concordia y Pacificación:

- Se señalan a corto, mediano y largo plazos los retos y soluciones económicas, políticas y sociales que permitan instaurar una paz definitiva.

— Se establecen los procedimientos para que el EZLN se sume al diálogo y a la vida institucional del país.

— Propone los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso del diálogo, concederá el Congreso de la Unión.

En su artículo 3° se definen los representantes formales del diálogo en la región chiapaneca: representantes del gobierno federal, del EZLN y la participación de la Comisión de Concordia y Pacificación.

## 1. Del Diálogo y la Negociación

El artículo 4° señala que entre las condiciones que permitirán el diálogo y la negociación serán:

— A la publicación en el **Diario Oficial** de la presente Ley y durante los 30 días naturales siguientes, se suspenderán los procesos de investigación y judiciales iniciados en contra de la dirigencia del EZLN. De igual manera, la Procuraduría General de la República suspenderá por el mismo plazo las investigaciones al respecto <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tal suspensión encuentra su fundamento jurídico en lo previsto por el Artículo 468 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual establece en su fracción V que se podrá suspender el procedimiento judicial, además de los casos específicos mencionados en dicho precepto, en aquéllos en los que la ley lo ordene expresamente, encontrándose precisamente en este ordenamiento la prevención necesaria para tal efecto.

Por su parte, el día 22 de abril de 1995 en el seno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Justicia de la Cámara de Diputados aprobaron por unanimidad un punto de acuerdo que suspende la dictaminación de la Ley de amnistía anticipada y exhorta a las partes en conflicto y a la Comisión de Concordia y Pacificación para que propongan lineamientos para la amnistía en los términos del artículo 2, fracción VII de la **Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas**.

La iniciativa con proyecto de ley de amnistía para los presos relacionados con el conflicto chiapaneco, fue presentada en la sesión ordinaria el 9 de marzo pasado y recibió el respaldo de todos los partidos políticos por ser una medida de distensión.

La fracción parlamentaria del PRD en el Congreso ha insistido en que se dictamine de inmediato como una muestra de buena voluntad, en tanto que panistas y priístas insisten que aún este tema se negocie en la mesa de diálogo.

## COMENTARIOS A LA LEY PARA EL DIÁLOGO, LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS

---

Si se ha iniciado el diálogo dentro del plazo arriba señalado y siempre y cuando continúen las negociaciones, se mantendrán las suspensiones mencionadas.

En el artículo 5° se prevén tanto las medidas físicas y políticas para el diálogo en los espacios de negociación como calendarios, agenda y, en general, las bases para las conversaciones.

Asimismo, se establece que la Comisión de Concordia y Pacificación participará, según sea el caso, en proponer por consenso espacios específicos para la realización de las negociaciones de las partes involucradas.

En el artículo 6° señala que en la medida en que se desarrolle el diálogo y la negociación, el gobierno federal adoptará acciones necesarias y pertinentes para garantizar la seguridad de libre tránsito, y de que no serán detenidos ni sujetos a proceso, ni molestados en su persona los dirigentes y negociadores designados por el EZLN en las conversaciones de paz. Además de que en los lugares en que se estará negociando no se permitirá la portación de tipo de arma alguna, así como el compromiso del gobierno federal en coordinación con el Ejecutivo Estatal de Chiapas y la participación según sea el caso de la Comisión de Concordia y Pacificación en adoptar medidas de distensión para la solución del conflicto armado.

En el artículo 7° se establece el compromiso para dar garantías y facilidades de integración de los indígenas y campesinos a sus comunidades de origen, lo que asumirá el gobierno federal conjuntamente con el gobierno estatal de Chiapas y sus respectivos municipios.

## **2. De la Comisión de Concordia y Pacificación**

La Comisión de Concordia y Pacificación está integrada por legisladores federales (que surgieron de la Comisión Plural Legislativa para el Diálogo y la Conciliación en Chiapas) junto con un representante del Poder Ejecutivo y otro del Legislativo del Estado de Chiapas.

La presidencia de la Comisión es de carácter rotativo y periódica entre los legisladores federales que la componen; el secretario técnico de la misma será designado de manera conjunta por los miembros, además de que la Comisión podrá designar delegados que se acreditarán ante el gobierno federal y el EZLN.

Entre las funciones precisas de la Comisión estarán:

- Permitir que se fijen las bases para el establecimiento de los lugares y condiciones específicas de las negociaciones y agenda de las mismas.
- Facilitar aquellos acuerdos y negociaciones que permitan alcanzar en forma definitiva el Acuerdo de Concordia y Pacificación establecido por la Ley
- Promover tanto ante los representantes del gobierno federal el establecimiento de zonas y áreas específicas para el diálogo, como la de gestionar ante la Secretaría de Gobernación medidas que permitan la difusión permanente de este ordenamiento.

### **3. De la Comisión de Seguimiento y Verificación**

Una vez alcanzado el Acuerdo de Concordia y Pacificación o cuando los negociadores lo consideren procedente, se crea la Comisión de Seguimiento y Verificación, la cual será integrada de manera paritaria en los términos que acuerden los propios negociadores y a la que se les invitará a representantes de los poderes ejecutivo y legislativo de Chiapas y podrá hacerlo con personas o instituciones que considere conveniente para el mejor cumplimiento de su cometido.

La Comisión tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- Registrará puntualmente tanto hechos y circunstancias para el establecimiento del diálogo como el cumplimiento cabal de los

compromisos alcanzados en el propio Acuerdo de Concordia y Pacificación.

– Impulsar reformas jurídicas necesarias que se desprendan del Acuerdo de Concordia y Pacificación.

– Publicitar tanto acciones, resultados y hechos periódicamente, tendientes a resolver los problemas que dieron origen al conflicto chiapaneco.

#### **4. Disposiciones Finales**

El gobierno federal promoverá acciones coordinadas con el gobierno del Estado de Chiapas y de sus ayuntamientos para impulsar que las inversiones federales, estatales y municipales contenidas principalmente en los programas y planes de desarrollo tanto a nivel federal como estatal apoyen el desarrollo social y económico de las vastas comunidades indígenas y de los campesinos en la región chiapaneca.

Además de que se promoverán acciones y medidas concertadas con diversos grupos de la sociedad chiapaneca, públicos y privados, para la creación de fondos mixtos de recursos para el financiamiento de programas específicos que busquen sacar de su marginación a comunidades indígenas y campesinas de la entidad.

Finalmente, las autoridades federales mantendrán y deberán cuidar, dentro del ámbito de su respectiva competencia, el orden público interno y la soberanía, guardando la debida coordinación con las autoridades estatales para tales efectos.

#### **V. POSIBILIDADES PARA LA PAZ**

La reanudación del diálogo en Chiapas demanda de los participantes en éste, un alto grado de compromiso y absoluta seriedad en la

negociación. De ahí que, el protocolo que establece las bases para garantizar la aplicación de la **Ley del Diálogo y Conciliación** en esa entidad federativa defina acuerdos esenciales para su consecución, como el de proveer, por ambas partes, las condiciones que propicien el diálogo y la negociación, y [evitar] cualquier medio que la bloquee o la retarde.

Por tanto, el proceso de negociación es vital para Chiapas y para todo el país y no puede lograrse en forma completa e integral si prevalecen condiciones que dificultan a las partes llegar a la aplicación del Acuerdo de Concordia que debe alcanzarse por medio de las conversaciones. Por lo que los actores del proceso de pacificación deben asumir su respectivo papel, con el fin de hallar una solución política. Las actividades que se desvíen de ese camino son inútiles y ponen en peligro las opciones que en este momento existen para alcanzar una paz digna en favor de los indígenas y de todo el país.

Es comprensible el grado de expectación e involucramiento de las comunidades, poblaciones y ciudadanos todos en el proceso de pacificación, pero ello no puede ser pretexto para soslayar los acuerdos primordiales, que el mismo protocolo de diálogo define con claridad y entre los que sobresalen el esquema de seguridad por el cual se establece como inadmisibles una movilización de la población en los puntos de negociación. En estos momentos, lo procedente es retomar los acuerdos y cumplir los compromisos ya establecidos, para evitar una ruptura.

El EZLN ya había aceptado este acuerdo esencial, pero es menester que lo refrende con hechos y actitudes que lo apoyen, de modo de que en el espacio del diálogo, éste se efectúe con claridad y calma para que las negociaciones, compromisos y consensos entre las partes se alcancen.

Por lo pronto, pese a lo sucedido, parece que las cosas volverán a sus cauces normales, pues ya hay voluntad de las partes en cuanto a reacomodar los esquemas de seguridad para garantizar el diálogo y la negociación. Ello impedirá que el proceso de pacificación sea abortado.

COMENTARIOS A LA LEY PARA EL DIÁLOGO, LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS

La confusión y la incertidumbre originadas por falta de garantías para las pláticas, deben ser suprimidas, con el fin de asegurar unas negociaciones confiables mediante las cuales efectivamente se llegue a la consolidación de una paz digna para todos.

Al momento en que se terminan de redactar estos comentarios, se han acordado algunas medidas de distensión por parte del gobierno y del EZLN. El gobierno se comprometió a:

- Reposicionar a sus fuerzas armadas y policíacas en aquellas posiciones ocupadas por las mismas hasta el día 8 de febrero de 1995.
- Garantizar y respetar el libre tránsito de civiles y de los delegados del EZLN mientras dure el proceso de diálogo y negociación.
- No realizar operaciones militares ofensivas o policíacas mientras dure el proceso de diálogo y negociación.
- Cumplir las recomendaciones de la CONAI y de la sociedad civil encargadas de certificar el cumplimiento de estos compromisos.
- Cumplir las recomendaciones de la Comisión Conjunta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.
- Cumplir las disposiciones a partir de la fecha acordada por las partes.

Por su parte, el EZLN se obligó a:

- Mantener sus posiciones de montaña por todo el tiempo que dure el proceso de diálogo y negociación.
- No instalar guarniciones dentro de los poblados ni en sus inmediaciones.

- No tener personal armado dentro de los poblados.
- Respetar la vida, libertad y bienes de los desplazados que se reintegren a sus comunidades, y a exhortar a los civiles de la zona a una convivencia pacífica y fraterna.
- Respetar y cumplir las recomendaciones de la Comisión Conjunta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.
- Cumplir las recomendaciones de la CONAI y de la sociedad civil, encargadas de certificar el cumplimiento de estos compromisos.
- No realizar ningún movimiento de avance militar o toma de control militar sobre las posiciones que desocupe el ejército federal.
- Cumplir las disposiciones a partir de la fecha acordada por las partes.

El EZLN pidió tiempo para consultar los puntos con sus comunidades y se tiene previsto el reinicio del diálogo para el día 12 de mayo de 1995.

El proceso de diálogo será largo, tal vez dure meses o años. Lo importante es que en nuestro país, ningún grupo étnico o social se considere excluido o sea marginado. El Estado debe ser una casa para todos, y para que funcione en armonía y se desarrolle, es imprescindible que todos los que la habitan se sientan parte de ella.