

LEY DE AMNISTÍA*

El conflicto armado de Chiapas que se inició el primero de enero de 1994 encontró la rápida respuesta militar del gobierno de la República. Un movimiento de guerrilla es inviable en las condiciones del mundo presente cuando la historia de los últimos años ha revelado que las guerras civiles se extienden en un curso indefinido de empates macabros. La desaparición del bloque soviético y de la propia Unión Soviética abolieron la opción de la lucha armada como opción estratégica para alcanzar el poder. En consecuencia, distintos movimientos guerrilleros y los respectivos gobiernos afectados se han orientado por la vía de la negociación para establecer nuevos modelos de convivencia política. De la trabazón militar se dio el salto a la salida dialéctica del diálogo. Entre los procesos de pacificación de los últimos años en América Latina sobresalen las negociaciones entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional que culminaron con los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992, las negociaciones entre La Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar y el gobierno colombiano y las negociaciones entre el gobierno guatemalteco y la guerrilla. El saldo humano de estos conflictos es aterrador: cientos de miles de muertos, de desaparecidos, de heridos, la llaga social de la tortura que no ha superado esa suerte de empate. La negociación ha sido, después del desgaste y de la destrucción la alternativa a seguir, alternativa nada venturosa si se observa la polarización pronunciada al interior de las sociedades y las diversas corrientes políticas que surcan a cada bando. Los dos ejemplos de El Salvador y de Colombia son ilustrativos de la difícil reconciliación a practicar. En el primer país han continuado los asesinatos políticos y la paz en momentos se desvanece. En Colombia, donde el movimiento F 19 se apegó a la consigna de cambiar las balas por los votos, ha continuado en pie de guerra la facción rebelde agrupada en torno a la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar. Los intentos de negociación han corrido junto con una escalada de violencia ya que cada una de las partes persigue ganar posiciones

* V. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1994.

de fuerza antes de sentarse a negociar. Es una espiral siniestra a veces sin retorno.

El movimiento zapatista fue —lo ha señalado con lucidez Lorenzo Meyer— el primer movimiento armado del mundo poscomunista y ocurrió cuando, no obstante la situación agobiante de pobreza extrema, no era previsible un desenlace de esta naturaleza y de tal envergadura. No aparecen las nutrientes ideológicas del marxismo o del maoísmo. El carburante de la explosión social es básicamente la miseria, la marginación, la pauperización inenarrable producida por los rezagos ancestrales y la pulquérrima aplicación de los esquemas neoliberales. El subcomandante Marcos ha insistido en que por encima del aprendizaje de otros movimientos guerrilleros ha sido el abrevadero histórico de las luchas de Zapata y Villa las que inspiraron a la rebelión y guiaron a sus tácticas y estrategias. Cruzan la mente numerosas imágenes y asociaciones. México tuvo la primera revolución social del siglo XX y está obsequiando al mundo la primera rebelión de la época poscomunista.

Es inédita la sublevación también por su carácter frontal, por la declaración de guerra que lanzó el EZLN.

Con todo, es obvio que la insurgencia carece de destino desde el punto de vista armado; simultáneamente, y desde la otra perspectiva, la respuesta militar también es inviable. No es factible derrotar a la guerrilla en su zona de operaciones; por otra parte, la sociedad civil nacional e internacional son elementos de contención a la vía militar. Recuerdese que la manifestación del 12 de que reclamaba un cese de las hostilidades, logró reunir a un número aproximado de 25 mil personas. La opinión pública mundial demandaba insistentemente una solución política. El error de origen del gobierno fue subsanado con medidas que aliviaron la tensión y despejaron los cauces para la negociación: la reconstitución del gabinete presidencial, la caída del gobernador de Chiapas, el nombramiento de un Comisionado para la paz y la Reconciliación en Chiapas, el cese unilateral de las hostilidades, amén del ofrecimiento de nuevas inversiones y apoyos federales y estatales en la deprimida zona del sur de nuestra patria.

Entre las medidas adoptadas sobresalió el ofrecimiento de amnistía anunciado por el Ejecutivo Federal el 16 de enero, sujeto a su concreción legislativa por el Congreso de la Unión. En la misiva que dirigió el presidente de la República a las dos cámaras, expresó:

El Ejecutivo a mi cargo, a través de esta iniciativa, reitera su decisión de buscar la paz y la tranquilidad social, y que quienes hayan entrado

en confrontación con las instituciones constitucionales del Estado mexicano no tienen ya pretexto alguno para no reintegrarse pacíficamente a sus comunidades e incorporarse a las tareas de superar solidariamente necesidades y rezagos.

La iniciativa de Ley de Amnistía contuvo cinco artículos y un transitorio. Se destacan los siguientes puntos que se comparan con la Ley publicada el 22 de enero en el *Diario Oficial de la Federación*: La concesión de amnistía a todas las personas en contra de quienes se hubiera ejercido acción penal o pudiera ejercerse en el futuro por los hechos ocurridos a partir del primero de enero. Se habla de amnistía a todas las personas, lo que cubre, de conformidad con el sentido literal, no sólo a los rebeldes sino a miembros del ejército y a otras autoridades públicas. La cobertura de la Ley es Federal por lo que se requirió posteriormente la expedición de una Ley Estatal de corte semejante relativa a delitos de orden local, apegada al contenido del instrumento federal.

Fijó la iniciativa el término legal para quienes se quisieran beneficiar de su régimen. El plazo comprendió entre el 1o de enero y el 16 de enero a las once horas, coincidente esta fecha y esta hora con el anuncio del Ejecutivo Federal. El término originalmente propuesto fue ampliado en las deliberaciones del Congreso del 16 de enero al 20 de enero a las quince horas.

Una de las críticas que se antepusieron a la iniciativa del presidente de la República fue que la amnistía es usualmente el resultado de las negociaciones entre las partes contendientes y no procede como una concesión unilateral. Ello es cierto, más debe advertirse que el problema no ofrecía rasgos similares con otros conflictos y que la gravedad e impacto que asumió desde los primeros días requería soluciones de fondo que frenaran una escalada lamentable. Ya se ha hecho referencia a otras convulsiones intestinas como la colombiana o la salvadoreña donde las heridas de la guerra difícilmente dejan de sangrar. Era bienvenida la amnistía si coadyuvaba a constreñir los efectos destructivos del conflicto y daba pie a un genuino propósito de reconstrucción nacional.

En días de aguda confusión y de informaciones controvertidas surgió la versión de que la amnistía había sido solicitada por el EZLN como condición para iniciar las negociaciones. Sin embargo, la iniciativa de Ley recibió la respuesta en estilo literario del subcomandante Marcos en el comunicado del 18 de enero:

¿De qué tenemos que pedir perdón? ¿De que nos van a perdonar? ¿De no morirnos de hambre? ¿De no callarnos en nuestra miseria? ¿De no haber aceptado humildemente la gigantesca carga histórica de desprecio y abandono? ¿De habernos levantado en armas cuando encontramos todos los otros caminos cerrados? ¿De no habernos atenido al Código Penal de Chiapas, el más absurdo y represivo del que se tenga memoria? ¿De haber demostrado al resto del país y al mundo entero que la dignidad humana vive aún y está en sus habitantes más empobrecidos? ¿De habernos preparado bien y a conciencia antes de iniciar? ¿De haber llevado fusiles al combate, en lugar de arcos y flechas? ¿De haber aprendido a pelear antes de hacerlo? ¿De ser mexicanos todos? ¿De ser mayoritariamente indígenas? ¿De llamar al pueblo mexicano todo a luchar, de todas las formas posibles, por lo que les pertenece? ¿De luchar por libertad, democracia y justicia? ¿De no seguir los patrones de las guerrillas anteriores? ¿De no rendirnos? ¿De no vendernos? ¿De no traicionarnos?

El debate moral y político es irresoluble. Caer en simpatías a favor de una u otra de las partes es una actitud simplista que paradójicamente enreda en demasía el conflicto. En las críticas circunstancias era menester enfilarse hacia adelante y ofrecer un marco para desactivarlo. A partir de esta premisa, acudir a subsanar injusticias de medio milenio y promover la reforma democrática del país. Pudo haber prevalecido la concepción rígida del cumplimiento inobjetable del Estado de Derecho y se pudieron haber abierto paso las voces a favor de la intransigencia. El cambio súbito de una situación de guerra a un proceso de negociación se explica por los avances de otra línea política en los adentros del gobierno. En entrevista de prensa (*La Jornada*, 8 de febrero de 1994) el subcomandante Marcos reconoce que el diálogo tomó por sorpresa al EZLN y que su preparación había sido para una larga contienda con el ejército. Este es el mérito de las gestiones de paz y de la casi unanimidad de la sociedad mexicana de ensayar la vía de la tolerancia y de la negociación aunque no dejen de salir a la superficie las tozudas visiones del conservadurismo y de la insensibilidad política.

Creo, pues, que la amnistía fue una de las piezas de buena voluntad para mitigar los ánimos encendidos de lo que empezó como una confrontación armada. En cambio, comparto la inquietud de numerosos comentaristas y observadores respecto a la condición de que el EZLN entregue las armas para beneficiarse de la amnistía. Jurídicamente me parece impecable la ecuación normativa pero políticamente no era, no es de esperarse, que el EZLN acceda, por lo menos en el corto plazo, a deponer las armas. El artículo 2 de la iniciativa explicitaba que "podrán beneficiarse de la amnistía, condicionada a

la entrega de todo tipo de armas, explosivos, instrumentos y otros objetos empleados en la comisión de los mismos, dentro del plazo de treinta días a partir de la vigencia de esta ley y en los lugares que oportunamente se señalarán. "La Ley tal como quedó aprobada reprodujo el enunciado, agregó como condición la devolución de los rehenes y eliminó la camisa de fuerza de los treinta días, lo que fue sabio ya que han empezado a transcurrir las semanas y todavía se muestra distante el inicio de las negociaciones (10 de febrero 1994). Es claro, por lo que han sostenido los comunicados del EZLN, que no entra en sus planes entregar las armas y algunos grupos simpatizantes de la rebelión, aunque abogan por la vía pacífica, aconsejan al EZLN que mantenga las armas como garantía propia y como aval para un desarrollo honesto de las elecciones federales. Quiere ello indicar que la aplicación efectiva de la Ley se habrá de retrasar en virtud de que no se cumplirá con la condición de entregar las armas y porque el EZLN mantiene una posición de fuerza política que se incrementa con brotes de inconformidad en otras regiones del país, con expresiones de apoyo de grupos que comprueban que los métodos tradicionales no son conducto confiable para lograr el desahogo de sus demandas. Se la han jugado y en su situación bien vale la interrogante que han lanzado. ¿De qué vamos a ser perdonados?

La no aplicación de la amnistía plantea situaciones de facto que se pierden en complicados vericuetos: la exigencia de varios grupos de que se libere a miembros o supuestos miembros del Ejército Zapatista y el ofrecimiento de éste de intercambiar al ex gobernador Absalón Castellanos por zapatistas presos. Sólo el análisis detallado de cada expediente debería fundamentar las liberaciones del caso, cuando las personas estuvieran presas injustamente. De otro modo habría que aguardar a que se reunieran las condiciones requeridas por la Ley de Amnistía. Respecto al intercambio, se antoja improcedente. El ex gobernador (aparte sus culpas y abusos de mal gobernante) se encuentra ilegalmente detenido. El EZLN en la Declaración de la Selva Lacandona del 1o de enero advirtió que se apegaría a Las Convenciones de Ginebra de 1949. Éstas prohíben la toma de rehenes y los juicios sumarios. Amnistía Internacional ha solicitado que se entregue incondicionalmente al general Castellanos. La situación de emergencia conduce a salidas inéditas, es más importante desbrozar el camino hacia la paz, pero los negociadores deberían clarificar lo que es negociable y lo que no lo es, de otra forma se puede caer en el extremo opuesto al de la respuesta autoritaria. Me encuentro distante, de veras muy alejado, de ciertas posturas nacio-

nales e incluso internacionales, entre ellas un editorial del derechista periódico español ABC, que censuran acremente al gobierno mexicano por haber seleccionado la senda de la negociación, contra la conveniencia de mantener impertérrita la vigencia sacrosanta del Estado de Derecho.

Una innovación de la Ley con respecto a la iniciativa presidencial fue que ésta preveía que su aplicación estaría encomendada al Procurador General de la República. En el Congreso se optó por una Comisión que integraría el Ejecutivo Federal. El lunes 24 de enero de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo que constituyó a esta Comisión de Amnistía y Reconciliación para Chiapas. Quedó integrada con el titular de la Secretaría de Gobernación, quien funge como su presidente, y el de la Secretaría de Desarrollo Social así como por el presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, el procurador agrario y el director general del Instituto Nacional Indigenista. Se encargó la Secretaría Técnica de la Comisión al subsecretario de Población y de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación.

La función de la Comisión es coordinar la aplicación de la ley y determinar el momento en el que se producirá la extinción de las sanciones y las acciones penales a través de una declaración de que han cesado definitivamente los actos de hostilidad (artículo 2). Así, las negociaciones y los eventuales acuerdos a los que pudiera llegar el Comisionado para la Paz y la Reconciliación con su contraparte zapatista, requerirán obviamente la sanción gubernamental a través de esta declaración. Sin ella no procederá la amnistía.

El artículo primero del acuerdo que constituyó a la Comisión aclara que tendrá por objeto "fijar los términos en que deberá efectuarse la entrega de rehenes y de todo tipo de armas, explosivos, instrumentos u otros objetos empleados en la realización de los delitos materia de la amnistía." Insiste éste precepto en la facultad de la Comisión para declarar la cesación definitiva de los actos de hostilidad para el efecto señalado de que se aplique el régimen de la Ley.

La Ley incorporó un segundo artículo transitorio que establece que deberá ser fijada en bandos en las diversas poblaciones que se encuentren en la zona de conflicto en español, y en un acto de reconocimiento, a la diversidad étnica, en las lenguas que se hablen en el territorio.