

AGENDA CIUDADANA

¡NO LEGISLARAS EN VANO!

Lorenzo Meyer

El Espíritu de las Leyes.- El espíritu de lo que aconteció en los últimos días en relación a la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, se podría resumir así: todo se movió pero finalmente nada se resolvió. En el mejor de los casos no se avanzó gran cosa y, en el peor, se retrocedió.

El proceso al que se hace referencia se puede resumir de esta manera. Al iniciarse el sexenio, el presidente anunció: he cumplido mi promesa, pues el 5 de diciembre del 2000 envié al Senado el proyecto que elaboró la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) en 1996 para reformar los artículos constitucionales 4º, 18, 53, 73, 115 y 116. Los senadores que recibieron el documento acaban de decir: también cumplimos nuestra parte, pues el 26 de abril turnamos a los diputados el documento que recibimos, reelaboramos y aprobamos por unanimidad –aunque el PRD lo hizo con muchas reservas mentales–, ahora bien, lo que suceda de aquí en adelante con los indígenas y los insurgentes es responsabilidad del presidente, no de nosotros.

Desde fuera, el Congreso Nacional Indígena advirtió que la legislación no correspondía, ni de lejos, a la letra y al espíritu de la que cinco años atrás elaboró la Cocopa. El presidente, siempre un optimista, aseguró que todo iba caminando de manera excelente. Sin embargo, los responsables de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ODPI) y del Instituto Nacional Indigenista (INI), declararon lo contrario: esa ley no es la que hubiéramos querido pues no cumple con su objetivo. Como sea, al llegar el turno de los diputados, 53 simplemente no se presentaron, dos se abstuvieron, la mayoría del PRI, PAN y PVEM (386) aprobaron sin más lo que les

había enviado el senado y dijeron: cumplimos, ahora corresponde a las legislaturas de los estados darle contenido al cascarón que mandamos. La minoría del PRD y PT (60) votó en contra porque, en su opinión, aprobar esa ley era peor a que no hubiera ley alguna e incluso sugirieron que el presidente debería vetarla.

El jefe del Ejecutivo no se inmutó e insistió en que todo iba bien, pero entonces el subcomandante Marcos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) –ese a quien el presidente había declarado unilateralmente “su amigo”--, desde la selva chiapaneca afirmó contundente: “La reforma constitucional aprobada en el Congreso de la Unión NO responde en absoluto a las demandas de los pueblos indios de México”, y acusó al presidente de copartícipe de la “burla legislativa”. En consecuencia el EZLN decidió suspender todo contacto con el gobierno y volver a la “resistencia y rebeldía”. Ante la emergencia, en “Los Pinos” se reunieron los mandos involucrados en el tema Chiapas –desde los secretarios de Gobernación y Defensa hasta el director del INI-- y al concluir la junta, se dijo que la legislación aprobada no era tan buena como se había supuesto y si, en cambio, resultaba “insuficiente” para el objetivo buscado: la paz en Chiapas y hacer justicia a las comunidades indígenas. La respuesta inmediata del líder en el senado de la facción del partido al que supuestamente pertenecen el presidente, fue durísima: que el jefe del Ejecutivo deje de opinar sobre la calidad de la legislación y que se ocupe de lo suyo: meramente poner en marcha las políticas públicas.

Si lo anterior es un ejemplo representativo del espíritu y la manera de cómo se va a llevar a cabo el proceso legislativo y de toma de decisiones en relación a los grandes problemas nacionales durante lo mucho que resta del primer gobierno del nuevo régimen, entonces, y en el mejor de los casos, cuando concluya el sexenio en el 2006, estaremos tan o más desunidos y crispados de lo que estamos hoy.

Legislar sin Grandeza.- La reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas que acaba de ser aprobada no representó, finalmente, el paso decisivo en la solución del problema indígena que México carga sobre sus hombros desde el inicio mismo de su vida independiente, sino un mero retorcimiento del camino.

Históricamente, el Senado es la más conservadora de las dos cámaras que componen al legislativo. Los que ahí redactaron la reforma constitucional que pareciera destinada a crear más que a resolver problemas, constituyen un pequeño grupo que ha interactuado de tiempo atrás, cuando sus miembros fueron actores importantes del régimen autoritario que murió el 2 de julio del 2000. Aunque militan en distintos partidos, en la práctica y desde 1988, cooperaron en un esfuerzo para prolongar por un par de sexenios la vida del régimen antidemocrático, y que incluyó lo mismo fraudes electorales que “concertaciones”. Se trata, por tanto, de enemigos naturales del actual presidente e incluso del nuevo régimen y que, además, tomaron como ofensa personal el éxito de la movilización de los insurgentes del EZLN en febrero y marzo pasado a favor del proyecto de legislación de la Cocopa. En virtud de todo lo anterior, el espíritu con el que los líderes del senado se aproximaron al problema indígena no podía ser de simpatía hacia los descendientes directos de los pobladores originales de nuestro país y que desde el siglo XVI han sido víctimas del régimen imperante, cualquiera que éste haya sido.

Con la derrota del PRI, México pudo iniciar una vida política democrática, sin embargo, se mantienen intactas las notables injusticias sociales heredadas, lo que es un problema muy serio para la preservación de esa democracia. La experiencia de las sociedades donde el sistema democrático lleva ya tiempo funcionando --y donde la desigualdad social no es tan profunda--, muestra que el sostenimiento del entramado

institucional democrático implica una permanente negociación entre los representantes de clases y grupos con intereses diferentes, encontrados y con frecuencia antagónicos. Generalmente, es desigual la fuerza y capacidad de acción de los grupos e intereses que conforman la pluralidad política y social democrática, y por tanto unos se imponen sobre otros. Sin embargo, lo que un buen arreglo institucional democrático debe lograr es que, en el largo plazo, ni siquiera el actor más fuerte por su número o riqueza, predomine sistemáticamente sobre el resto, para que no haya un perdedor sistemático, pues ese perdería la lealtad al sistema.

En las democracias bien establecidas, lo normal es que las tensiones y conflictos entre los intereses opuestos no se resuelvan de manera definitiva sino que más bien se administren, se prolonguen y evolucionen, y en el proceso unos ganan en un momento y otros en el siguiente. Sin embargo, y para que el sistema de negociación institucional permanente que casi nunca deja enteramente satisfecho a nadie, tampoco deje permanentemente insatisfecho a alguien al punto que lo empuje a la acción directa --a la violencia--, es necesario que en ciertos momentos cruciales sí se resuelva un conflicto de intereses compensando a quien históricamente ha sido un perdedor. Para que una democracia funcione en el largo plazo, de tiempo en tiempo debe de dar un salto cualitativo y favorecer abiertamente a un grupo rezagado para volver a acomodar el total de la carga y renovar la lealtad de todos a los principios básicos.

Bien hubiera hecho la democracia mexicana recién estrenada si hubiera aprovechado su inauguración para bien pagar algo de la deuda añeja y enorme que el México no indio y mayoritario tiene con el México indio y minoritario. El momento indicado hubiera sido el de la elaboración de la reforma constitucional sobre los derechos indígenas. En vez de eso, la mayoría de los legisladores, **que obviamente no**

son indígenas, decidieron seguir “administrando” el problema, es decir, prolongarlo. Como bien lo señalara el gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía, al final los legisladores no estuvieron a la altura de las circunstancias.

Lo que se Regateó.- La legislación aprobada por el congreso abunda en palabras altisonantes pero vacías. “La Nación Mexicana es única e indivisible” ¿Es realmente necesario que la constitución diga que es única para que sea única? Obviamente lo “indivisible” no depende de un artículo de la constitución, como bien lo demostró el caso de Texas en el siglo XIX. “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico...”, etcétera; bien, pero afirmado así, ¿para que sirve? ¿cómo se va a hacer realidad?. En el apartado B del artículo 2° se dice que para abatir las carencias y rezagos de las comunidades indígenas (enormes, de siglos), es obligación de los gobiernos federal, estatal y municipal, impulsar el desarrollo regional, incrementar los niveles de escolaridad, asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, extender la red de comunicaciones, apoyar las actividades productivas, proteger a los migrantes dentro del país y en el extranjero, etcétera, etcétera. Ahora bien, ¿cómo hacer realidad esa lista de buenos deseos? ¿de donde vendrán los recursos para lograr la utopía? Exactamente ¿quién será el responsable de lograr tamaña maravilla?. Abundan, pues, las palabras pomposas pero sin utilidad, pero eso sería lo de menos si los legisladores hubieran tenido buena fe y hubieran atacado, de frente el problema, sin regatearle a las comunidades indígenas lo que se les debe, pero no fue ese el caso.

En los acuerdos de San Andrés entre el gobierno y el EZLN, y de donde partió el impulso de la actual legislación, se reconoció que una demanda fundamental de los pueblos indígenas era su derecho a la libre determinación en un marco de autonomía aunque dentro del Estado Nacional, tal y como lo señala el Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo y firmado por México. Sin embargo, los senadores le sacaron el bulto a ese compromiso y, con mala fe, lo dejaron para que en un futuro indeterminado cada uno de los congresos de los estados le de el contenido a la libre determinación y a la autonomía que crea conveniente; un contenido que va a estar determinado por la correlación de fuerzas en cada caso. Así, por ejemplo, en una Chihuahua dominada por el PRI y el PAN y con una historia negra en relación a los tarahumaras, es altamente improbable que la definición del concepto de libre determinación corresponda al espíritu de San Andrés. ¿Cómo les va a ir a los mazahuas y otomís en el Querétaro dominado por un PAN en abierto conflicto con el EZLN?

En el proyecto de la Cocopa se dice que los pueblos indígenas deberían “acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios”. En contraste, en la nueva legislación, en el apartado A del artículo 2° se señala: “Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente (subrayado mío) de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquéllos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución” ¡Con esa redacción y con el espíritu que le anima, no será fácil que las comunidades indígenas recuperen lo que queda de lo que, en principio, fue suyo!

El documento de Cocopa proponía reconocer a las comunidades como “entidades de derecho público” y no de “interés público” como finalmente quedó. El

cambio significa rebajar a las comunidades de estructuras organizativas del propio Estado a simples entidades que el Estado debe proteger.

En Suma.- La legislación sobre los mexicanos históricamente más pobres y marginados la redactó la parte más derechista de la cámara más conservadora del Congreso. El presidente, por su parte, no hizo a tiempo un esfuerzo real de cabildeo en favor del proyecto que el mandó pero que había sido redactado años atrás, cuando él aún no gobernaba. El senado lo cambió, y cuando salió, y sin realmente conocerlo y contra la opinión de su asesora en la materia, el presidente le dio su bendición. Sin embargo, cuando como resultado de la acción del Legislativo la política del Ejecutivo para llegar a una paz con los insurgentes indígenas se vino abajo, el presidente dio marcha atrás pero su reacción resultó tardía. Ahora la paz en Chiapas está tan lejos como al final del gobierno de Zedillo pero en un ambiente de mayor crispación y embrollo legal y político. Por ahora, han ganado los enemigos del EZLN, que por coincidencia lo son también del presidente, pero los perdedores no son solo ellos sino el interés general. En cualquier caso, quizá convenga aprovechar el impulso y añadirle a la constitución un artículo que diga: “queda prohibido legislar en vano”.