

EL ESTADO CIERRA TODAS LAS PUERTAS A LA PAZ RECHAZO A LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

GUSTAVO CASTRO SOTO

San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México; 13 de Septiembre de 2002

El viernes 6 de septiembre del 2002 el Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), rechazó las Controversias Constitucionales que se presentaron contra la llamada "Ley Bartlett-Cevallos" referente a los derechos y cultura indígenas. Esto ha provocado fuertes reacciones de diversos sectores de la sociedad, aunque el EZLN sigue en silencio estremecedor. Pero, ¿qué fue lo que pasó?

¿Qué significa esto? Hagamos un poco de memoria. En febrero de 1996 el EZLN y el gobierno federal, específicamente el Poder Ejecutivo, firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre la Mesa I, "Derechos y Cultura Indígena". Luego de un largo proceso de diálogo y negociación, y en medio de mentiras, trampas y mañas por parte del gobierno federal, así como una mayor militarización y paramilitarización, quedó pendiente la formulación de los cambios constitucionales que reflejaran dichos acuerdos. En ese mismo año, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), como representantes del Poder Legislativo y formada por senadores y diputados federales así como legisladores chiapanecos, formularon una propuesta que se suponía las dos partes respetarían. A esta iniciativa constitucional se le llamó luego "Ley Cocopa".

Sin embargo, el Poder Ejecutivo en manos del entonces presidente Ernesto Zedillo se retractó y se negó a aceptar el consenso del Poder Ejecutivo. Propuso más de 30 observaciones a la "Ley Cocopa"; luego convirtió las mismas en 4 para aparentar voluntad política de una negociación que ya se había cerrado, acordado y firmado. Desde entonces, las negociaciones se interrumpieron. El EZLN y muchos sectores de la sociedad mexicana exigían al gobierno federal que cumpliera su palabra. (sobre detalles de este proceso se puede consultar www.ciepac.org en el capítulo "Proceso de Paz". Otros partidos políticos elaboraron sus propias iniciativas de ley sobre los derechos y cultura indígena intentando saltarse el proceso de consulta, diálogo y negociación con la sociedad. Y así pasaron seis años en medio de una violencia que se fue agudizando y que encuentra un clímax peligroso al día de hoy, fruto del hostigamiento de los grupos paramilitares.

El entonces candidato a la presidencia por el Partido de Acción Nacional (PAN), como un modo de capitalizar el descontento popular acumulado contra el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que había ostentado el poder presidencial durante más de 70 años, prometió a los mexicanos que retomaría la llamada "Ley Cocopa" para dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés. Una vez ganada la presidencia, Vicente Fox al frente del Poder Ejecutivo envía el 5 de diciembre del 2000 la "Ley Cocopa" al Congreso de la Unión para que fuese aprobada, pero ahora fue al revés. El Poder Legislativo fue quien la rechazó. El PAN, encabezando la mayoría del Congreso y

convertido ahora en el partido oficial, forma una alianza con el PRI. Fox pretendió así quedar bien con la sociedad. Para él quedó saldada la promesa que hizo a la sociedad mexicana y ahora la culpa era de los legisladores. Mientras, su partido, desde otra trinchera, negaba nuevamente el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y comenzaron a gestar un engendro de contrarreforma para eliminar derechos indígenas constitucionalmente.

En marzo del 2001 los senadores Bartlett del PRI y Cevallos del PAN, comienzan a promover otra iniciativa constitucional que luego se denominó la "Ley Bartlett-Cevallos", muy distinta a la "Ley Cocopa". Esta propuesta de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas se da en el contexto del impulso que Fox daba al Plan Puebla-Panamá, al Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), a la reforma energética y laboral. La "Ley Bartlett-Cevallos" proponía adicionar un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, reformar el artículo 2º, eliminar el párrafo primero del artículo 4º, adicionar un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, todo el proceso de negociación de San Andrés con el EZLN terminaría en esta burla.

El EZLN prevé este escenario y se lanzan en marcha hacia la Ciudad de México los Comandantes y el Subcomandante Marcos de manera inusitada entre febrero y marzo del 2001, con el fin de que el Congreso de la Unión escuchara sus razones de aprobar la "Ley Cocopa". El apoyo de la sociedad mexicana fue impresionante. Mientras tanto, el Poder Legislativo se negaba a recibir a los indígenas para escucharlos en la máxima tribuna del pueblo, y sus legisladores de la Cocopa se mantenían en estado vegetativo. Por su lado, Vicente Fox, como Poncio Pilatos, se lavaba las manos ante la muchedumbre que le exigía cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

Pese a los gritos de la sociedad mexicana, el Congreso de la Unión aprueba la contrarreforma indígena de la "Ley Bartlett-Cevallos" el 24 de abril del 2001. El Poder Legislativo le da la espalda al diálogo y a la negociación, y nuevamente le da la razón al levantamiento indígena de 1994. Los legisladores, es más, unos cuantos legisladores, tomaron como rehén el proceso que llevó años y se otorgaron el derecho de decidir por el pueblo de México lo que más conviene a los más de 10 millones de indígenas. Redactaron su propuesta y la impusieron con mentiras y mañas al país.

El siguiente paso para consumar esta traición consistiría en que los poderes legislativos de cada entidad del país aprobaran por mayoría esta iniciativa de ley. El PAN y el PRI aceleraron el paso para que cada entidad reuniera a sus legisladores y votaran lo más rápido posible. El 18 de julio el Congreso de la Unión decide que la votación se ha llevado a cabo. Pero fue en estos tres meses, de abril a julio del 2001, que las irregularidades para votar a favor o en contra de la "Ley Bartlett-Cevallos" afloraron por la mayoría de los Congresos estatales del país. De los 31 estados de la república:

1) Dos estados, Yucatán y Tamaulipas, viendo que su votación ya no modificaría el resultado, se ahorraron el costo político de tal decisión. Sin embargo, esta era ilegal. No se

puede hacer el cómputo final hasta que absolutamente todos los congresos del país hayan votado de manera legal.

2) 9 congresos locales que cuentan con la mayoría de la población indígena del país rechazaron la "Ley Bartlett-Cevallos". Estos son: Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí, Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa y Zacatecas.

3) 19 estados aprobaron la "Ley Bartlett-Cevallos", entre los que se encuentran: Veracruz, Puebla, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Campeche, Baja California Norte, Guanajuato, Durango, Quintana Roo, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tabasco, Nayarit, Michoacán y Chihuahua. Sin embargo, entre ellos:

1) 8 Congresos estatales no votaron con el número de votos de los diputados que se requerían, por lo que deberían haberse invalidado. Estos fueron los Congresos de Jalisco, Aguascalientes, Querétaro, Sonora, Tabasco, Coahuila, Michoacán y Quintana Roo.

2) 6 Congresos no mandaron a la federación su decreto, lo que también se tendría que haber invalidado.

3) 13 Congresos estatales votaron adecuadamente y enviaron su aprobación al Congreso de la Unión, pero como se requiere la aprobación del 50% de ellos más uno para ser mayoría, y por tanto que proceda una modificación constitucional, no llegarían a 16 Congresos estatales, por lo que también debería haberse invalidado. (Los resultados y mapa pueden consultarse en www.ciepac.org en el capítulo de Boletines, año 2001.

Pese a estas irregularidades, en alianza los partidos PAN y PRI se apresuran a dar por legal y cerrado el cómputo de los votos el 18 de julio del 2001. Luego, el presidente Fox publica en el Diario Oficial de la Federación del 14 agosto del mismo año la contrarreforma indígena. Y es en este lapso de los siguientes 30 días que habría oportunidad para presentar inconformidades legales a tal decisión.

Entonces, ¿qué se hizo? Sin ser especialistas en la materia nos atrevemos a dar una explicación que intentaremos sea sencilla. Sólo existen tres medios de control para que no se viole la Constitución, y que fueron usados luego de que se publicara oficialmente la "Ley Bartlett-Cevallos". Uno es para las personas, otro para los partidos políticos y otro para las autoridades:

1) Juicio de Amparo: es para las personas, cuando se considera que una nueva ley viola sus derechos individuales. Este recurso fue usado por comunidades rarámuris de Chihuahua, indígenas náhuas del Distrito Federal, purépechas de Michoacán e indígenas de Chiapas. Todas ellas fueron desechadas por supuestamente improcedentes. Además planteaba, entre otras interrogantes ¿cómo mientras a millones de personas se les aplicara una ley, una sola persona estaría exenta de ella? Sin embargo, esto fue un hecho histórico. Desde la creación de la Constitución en 1917, nunca se había presentado en el país un juicio de amparo contra una reforma constitucional.

2) Acción de Inconstitucionalidad: sólo la pueden presentar los partidos políticos o minorías de los congresos legislativos cuando reclaman que la nueva ley contradice otras leyes o la misma Constitución. Este recurso fue promovido por las fracciones partidistas de los Congresos estatales de Tabasco, Tlaxcala y Oaxaca, entre otros, que también fueron desechados. Esto también fue un hecho histórico ya que este recurso fue creado hasta 1994 en el contexto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y del inicio del fin del PRI en el poder. Quedó así el último recurso:

3) Controversia Constitucional: sólo la pueden presentar las autoridades de algún nivel de gobierno (federal, estatal o municipal) para invalidar alguna norma general (leyes o tratados), o actos concretos, cuando se viola o contradice otras leyes, la misma Constitución, o cuando se invade la competencia de otro nivel de gobierno. De este recurso se presentaron 339, provenientes de los ayuntamientos de Puebla, Oaxaca, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Morelos. Muchas se desecharon "improcedentes" argumentando que el que acusa no es el adecuado, que no se hizo a tiempo y en forma, entre otros pretextos. Pero bastaría con darle la razón a una sola controversia para lograr el objetivo de los que interpusieron este recurso. Sin embargo, las Controversias no impugnaron el contenido de la "Ley Bartlett-Cevallos", sino su procedimiento de cómo se llegó a dicha reforma. Sin embargo, esto también fue un hecho histórico ya que jamás se había presentado en el país una Controversia Constitucional, y menos 300 de una sola vez. Ni siquiera este recurso fue usado cuando se modificó el artículo 27 constitucional para privatizar el ejido

¿Quién decide? Sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del Poder Judicial, máximo órgano de justicia del país, es quien recibe y resuelve sobre una Controversia Constitucional cuando está en juego la Constitución. La SCJN está compuesta por once ministros y bastan siete u ocho para poder funcionar y tomar decisiones, según el caso. Afortunadamente para los ministros de la SCJN, no existen tiempos legalmente definidos para resolver alguna controversia que se presente, por lo que se presta a tiempos e intereses políticos. Estos ministros duran 15 años en el cargo y los actuales iniciaron su período en 1995, cuando el presidente Ernesto Zedillo removió a los anteriores y propuso al Congreso de la Unión los nuevos nombramientos para adecuarse a las exigencias del TLCAN, del Plan Puebla-Panamá, del ALCA, y otros acuerdos comerciales. Así, magistrados electos por un gobierno priísta, avalan ahora la continuidad de un gobierno panista. Y es aquí donde se cierra el círculo del poder del Estado y se fragua la tercera traición, ahora por parte del Poder Judicial. Veamos.

El que interpone la Controversia puede presentar tres tipos de pruebas: documentales, testimoniales o periciales. En el caso de las controversias que nos ocupan, la SCJN negó como válidas las testimoniales y periciales, y sólo aceptó algunas documentales. Luego, la SCJN tiene que dar una respuesta a las demandas cuya sentencia puede ser de tres tipos:

1) Sobreseimiento: que anula el reclamo porque el que se queja no es el indicado para hacerlo, o por no haberse hecho los trámites correctamente, independientemente si el que se queja tiene o no razón.

2) Estimatoria: que sí se violó la Constitución y tiene razón el que presentó la Controversia.

3) Desestimatoria: que no se violó la Constitución con el acto o la ley propuesta y el que se quejó, por tanto, no tienen la razón.

Si la SCJN estima que el que se quejó tiene la razón, los magistrados deben indicar a partir de dónde se repone el procedimiento, a partir de qué momento se violó la Constitución. Los efectos de las sentencias son a dos niveles: **1) Generales:** que afecta a todos, pero solamente cuando se previene contra una norma general; entre el Poder Ejecutivo y Legislativo; entre poderes de los estados; o entre 2 organismos del Distrito Federal. **2) Entre las Partes:** que afectan sólo entre municipios o dos entidades del país.

Cuando todavía la SCJN no daba sentencia a las controversias, en el mes de julio del 2002 la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional Indigenista (INI) anunciaban una convocatoria para una consulta nacional denominada "Pueblos indígenas, políticas públicas y reforma institucional", con el fin de "Revisar, definir y operar nuevas políticas públicas y acciones de gobierno que impulsen una nueva institucionalidad integral de un Estado pluricultural"; "Avanzar hacia el establecimiento de la nueva relación de los pueblos y comunidades indígenas con el Estado y el conjunto de la sociedad" y "realizar la reforma del INI". En otras palabras, otra burla.

Luego de un año en que la SCJN prologó la resolución sobre las controversias, el 6 de septiembre afirma que no tiene competencia para resolverlas. Por tanto, la contrarreforma queda tal cual y pretenden que todo haya acabado ahí. O sea, otra burla más.

CONCLUSION:

En otras palabras, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial violaron las leyes que quisieron, los acuerdos políticos y con la sociedad; se burlaron del país, y los mexicanos quedamos rehenes de una estructura de Estado en manos de intereses ajenos a la mayoría empobrecida. Es la estructura del Estado, todo el poder del estado contra los pueblos indígenas y la sociedad.

El Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cierran las puertas a la paz. La vía constitucional, institucional y legal se han cerrado. El gobierno también cierra las puertas a la credibilidad al camino del diálogo y la negociación toda vez que no cumplió; al proceso político-electoral toda vez que los partidos políticos y la Cocopa no respondieron a la altura del reto histórico que le demandó el pueblo de México y cerró los oídos a los

pueblos indígenas. La vía de la movilización política como mecanismo de presión también ha sido sistemáticamente reprimida o simplemente no se escucha. Así, el gobierno ha cerrado todas las puertas luego de más de ocho años de administrar el conflicto, jugar a escuchar, manipular y burlar; mentir, aparentar y reprimir.

Ante la falta de democracia, el Estado se impone por la vía de la coerción, de los decretos y de las imposiciones con mentiras, chantajes y engaños. La claudicación de la soberanía nacional ante las políticas de Washington se da a costa del pueblo; negociando sin atender sus necesidades sino las del gran capital. Ya no negocia con el pueblo, ya ni siquiera se toma la molestia de aparentar simples consultas.

Independientemente de las controversias, la "Ley Cocopa" no fue nunca aprobada por amenazar fuertemente los intereses transnacionales de cara a la integración del PPP y el ALCA. Tres factores han estado en juego: el sujeto, el objeto y su territorio. Esto es, la definición de pueblos indígenas con autonomía territorial sobre recursos estratégicos frente a la ola expansiva privatizadora. El gas, el petróleo, el agua, el banco genético de la biodiversidad y variedades de minerales, entre otros recursos claves para los intereses transnacionales, no permitirían otorgarle a los pueblos indios derechos territoriales que amenazarán sus inversiones. Lo colectivo amenaza a lo privado, el beneficio público amenaza las inversiones privadas. Por ello el derecho al uso y usufructo de los recursos naturales; los pueblos indígenas como verdaderos sujetos de derecho, con autonomía y territorio propio; así como la explotación colectiva de la tierra, habría que eliminarla del mapa. En otras palabras, los pueblos indios deberían eliminarse e incorporar su fuerza de trabajo al mundo privado del capital.

La decisión de la SCJN tuvo también tiempos políticos. Durante más de un año alargó el proceso y jugó con él. Resolvió en medio del clímax político más difícil para Chiapas, cuando los grupos paramilitares están causando muertos y más poblados desplazados de las bases de apoyo zapatistas. La decisión de la SCJN llega en medio de la escalada de violencia, después de la victoria de los campesinos de Atenco contra el mega proyecto del nuevo aeropuerto internacional, y del Informe Presidencial del 1º de septiembre para evitar enturbiarle el momento al Presidente Fox. Pero tenía que sacar una resolución antes de que la sesión ordinaria del Congreso de la Unión diera inicio al análisis del informe presidencial y luego las comparecencias de los secretarios de estado ante los legisladores. También se preveía entre septiembre y diciembre la discusión de la siguiente propuesta de ley de ingresos y egresos; la discusión sobre la reforma eléctrica del país; la situación de los fraudes de Pemex y los desafueros de legisladores priístas acusados de corrupción; y además dan inicio las campañas electorales por la renovación del Congreso para el próximo año, entre otros temas candentes para los legisladores.

El gobierno no consultó para aprobar la "Ley Bartlett-Cevallos", lo que sí ocurrió como fruto de un proceso de negociaciones la "Ley Cocopa". Del mismo modo no se consultó a los pueblos indígenas el PPP ni el ALCA, ni los tratados de libre comercio que han sepultado al campo en la miseria. En otras palabras, se violó también el Convenio 169 de la OIT que México ha firmado, en cuyo artículo 6º. dice: "1. Al aplicar las

disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".

Si todas las puertas están cerradas, ¿quién tiene la autoridad moral para juzgar el camino que libremente elijan los pueblos indígenas en la búsqueda legítima por lograr su autonomía, su desarrollo, el pleno respeto a sus derechos?

Fuentes: Artículos de análisis de Guadalupe Espinoza Saucedo, Abigail Zúñiga, Leobardo Sánchez Piña y Margarita Peña Bracamontes.