

OBSTÁCULOS IDEOLÓGICOS E INERCIAS POLÍTICAS PARA RECONOCER EN MÉXICO LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Miguel CONCHA MALO *

SUMARIO: I. *Crisis de la noción homogénea de Estado-nación*. II. *Los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos*. III. *Hacia un nuevo paradigma político de Estado multicultural*. IV. *Insuficiencias legislativas en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas*. V. *Desarrollo autonómico y universidades interculturales*.

I. CRISIS DE LA NOCIÓN HOMOGÉNEA DE ESTADO-NACIÓN

En las últimas décadas se ha venido replanteando la concepción del Estado, y a vislumbrarse, aunque de un modo limitado, al Estado mexicano como “pluricultural”. Este replanteamiento se ha dado, en un primer momento, por el fuerte cuestionamiento principalmente de académicos, en primer lugar de antropólogos, aunque posteriormente también por autores de otras ramas de las ciencias sociales. En un segundo momento, el replanteamiento lo ha hecho la movilización política y el reclamo de los pueblos indígenas; y, más recientemente, la movilización de la sociedad civil organizada, muchas veces en trabajo conjunto con los pueblos indígenas.¹

Entre las críticas que se han hecho a la concepción tradicional del Estado, se pueden encontrar elementos comunes, como son: el rechazo del indigenismo como instrumento de eliminación o asimilación de las culturas indígenas, con el propósito de mantener una cultura nacional homogénea; la revalorización de las culturas indias, y la promoción de la pertinencia de un modelo social y político plural, étnica y culturalmente.²

El paulatino cambio que ha empezado a originarse en el concepto oficial, no ha sido una concesión de quienes detentan el poder, sino que es el resultado de muchas luchas, tanto en el ámbito teórico como en el social, para que poco a poco la forma en que el Estado se ve a sí mismo vaya abriéndose hacia una visión política más plural. Un signo de esta apertura fue la adición en 1992 de un párrafo al artículo cuarto constitucional, en el que se reconocía la composición pluricultural del país.³ Sin embargo, la adición no logró hacer a un lado la concepción paternalista y la idea de homogeneización del país. Es decir, la declaración de la composición pluricultural del país no pasó de ser una afirmación retórica, sin consecuencias prácticas para los pueblos y comunidades indígenas: no estableció derechos concretos para

* Vicepresidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y director del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O. P.”, A. C.

¹ Esteban Krotz, “El indigenismo en México”, en David Sobrevilla (ed.), *Filosofía de la cultura*, Madrid, Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998, p. 172.

² *Ibidem*, p. 172.

³ Este artículo fue reformado posteriormente el 14 de agosto del 2001 en un nuevo intento de reconocimiento de derechos indígenas.

los sujetos pertenecientes a esas colectividades, y mucho menos para las mismas colectividades en cuanto tales, que precisamente componen la pluriculturalidad del país.

Aún persiste en nuestro país una fuerte postura homogeneizadora, que se niega a reconocer la diversidad de los pueblos indígenas y la plantea incluso como problemática. El texto constitucional actual, reformado en agosto de 2001, está también basado en una visión que a nivel discursivo habla de la autonomía de los pueblos indígenas dentro del Estado nacional, aunque a nivel operativo la considera como algo que atenta contra la soberanía, y no como una posibilidad real de que el Estado y los pueblos indígenas pacten regímenes de autonomía que ayuden a preservarla y fortalecerla. Aún se presenta en muchos ámbitos el argumento de la integridad nacional como una forma de homogeneidad político cultural. En la docencia y en la manera como se ha reproducido y transmitido sobre todo el conocimiento jurídico durante la segunda parte del siglo pasado, se han creado patrones dogmáticos en la concepción e interpretación del derecho, así como la imposición de una única ortodoxia y una sola línea ideológica. La diversidad cultural no parece tener cabida en esos paradigmas, y estamos lejos de lo que postulaba, a su manera en su tiempo, fray Francisco de Vitoria y defendía fray Bartolomé de Las Casas desde el siglo XVI, pues las generaciones de abogados que fueron formados en esta época, aún ocupan cargos públicos en distintos niveles de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y aún participan activamente en la creación de normas, en su interpretación y en la decisión e implementación de políticas públicas.

Aparte de las razones económicas y geopolíticas que indudablemente influyen en ese tipo de decisiones (ubicación estratégica de los asentamientos indígenas; importancia de zonas de biodiversidad a nivel mundial; reservas de agua, de energéticos y otros recursos naturales no renovables; macroyectos y planes multinacionales de expansión económica), a ello también se debe que los legisladores que han tenido a su cargo las últimas reformas constitucionales en la materia, no hayan tenido realmente la intención de proporcionar efectivamente derechos ejercitables para los pueblos indígenas, pues las categorías jurídicas constitucionales tradicionales son insuficientes e inadecuadas para tratar los asuntos derivados de la multiculturalidad. La teoría jurídica dominante en los espacios académicos en los que se han formado la mayoría de los abogados, aún parte en efecto de la concepción de un Estado que necesariamente coincide con una población homogénea y con una sola forma de nación. Se trata de una visión moderna del concepto de soberanía, que recae esencialmente en una concepción indiscriminada del "pueblo", como un ente uniforme y coincidente con una sola nación y un solo Estado. Con ello se tiene también la visión aparente de un Estado igualitario y neutro, que no contempla la posibilidad de existencia de personas o grupos con diferencias legítimas relevantes, y con voluntad de permanencia en cuanto tales. En este marco, el fenómeno de la multiculturalidad se encuentra ausente, y se considera la aplicación de políticas públicas asimilacionistas como el único camino a seguir, ya que nunca se menciona a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, pues estos no existen en cuanto tales como objeto de reflexión en la doctrina. A ello se debe que tanto el Ejecutivo como los legisladores hayan mostrado hasta el momento su desinterés porque se dé un reconocimiento político de derechos exigibles como medidas particulares o derechos diferenciados, así como el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, no únicamente como entidades de interés público, y de las condiciones jurídicas para el ejercicio de su autonomía dentro del Estado nacional.

En esa teoría se reconoce dentro del Estado la existencia de colectivos de muy diversa índole y naturaleza con derechos y obligaciones (como familias, municipios, regiones, organizaciones profesionales, asociaciones culturales, morales y recreativas, sociedades civiles y mercantiles, agrupaciones cívicas y políticas, congregaciones eclesiásticas y religiosas), pero no la de los pueblos indígenas. Se menciona de hecho la existencia de una población heterogénea dentro del Estado nacional, aunque se plantea como única opción la asimilación e integración en una única cultura mayoritaria. A pesar de que el Estado mexicano tiene desde

sus orígenes un importante componente de diversidad cultural, que tiene sus raíces en los pueblos indígenas; de que el tema del pluralismo y la multiculturalidad ha cobrado auge en las últimas décadas, y de que se han escuchado numerosas críticas provenientes de diversos sectores de la población (desde académicos hasta organismos de la sociedad civil organizada, pasando por los mismos pueblos indígenas), el tratamiento que se le ha dado en nuestra legislación y por parte de los teóricos más influyentes de la academia tradicional mexicana es escaso, insuficiente e inadecuado.

El discurso gubernamental reconoce la diversidad y la existencia de pueblos indígenas, pero nos parece que no se les reconoce verdaderamente como entes culturales diferenciados, como comunidades de cultura con todo lo que esto implica, pues, aunque se ha dicho que "México es producto de la unión de pueblos y culturas diferentes", y que la "unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás", no se hace ninguna mención al reconocimiento de los pueblos indígenas, más bien se recalca la preocupación por la "calidad de vida" y la no "discriminación". Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez nos dicen que en el debate mexicano actual, en general, los liberales se han expresado "en contra del reconocimiento del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas", pues según la "vieja versión de la doctrina clásica... es suficiente con hacer efectivos los derechos individuales asignados por igual a todos los ciudadanos. Se oponen al reconocimiento de derechos específicos, porque ello... implicaría conceder privilegios".⁴ Esta idea, como mencionan los autores y como es fácil deducir, tiene su lógica en la idea de la igualdad formal, basada en una "concepción individualista de la nación, en la que sólo hay ciudadanos". Esto impide reconocer al *otro*, en este caso al indígena, al pueblo indígena como diferente.

Es así como, a pesar de que encontramos una cierta apertura con el paso de los años, aún persiste este enfoque del liberalismo mexicano, en el que las identidades étnicas constituyen una amenaza para el proyecto liberal y civilizatorio, en el que "las tradiciones y costumbres indígenas son incompatibles con el orden jurídico nacional", pues además, si se reconocieran, suponen que se daría lugar a la concesión de privilegios.⁵

Por ello nos encontramos todavía hoy con un discurso gubernamental que dice reconocer la diversidad y la existencia de los pueblos indígenas, pero que se enfoca únicamente a la preocupación por lo que considera su "calidad de vida", y lleva a cabo acciones que en el fondo significan asistencialismo paternalista. Un discurso que muchas veces utiliza de manera perversa los términos y las palabras expresadas por los mismos indígenas en sus reclamos, pero que se vale de ellos para promover políticas integracionistas planificadas desde arriba.

II. LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETOS COLECTIVOS DE DERECHOS

El enfoque liberal e individualista de los derechos humanos rechaza en efecto la noción de "derechos colectivos". Los derechos humanos individuales y universales contribuyen, según este enfoque, a una victoria de la libertad individual en contra del estado absolutista y de las limitaciones impuestas al individuo por instituciones y corporaciones premodernas que reclaman su lealtad, exigen su sumisión y limitan su capacidad de elección. En sus desarrollos más recientes, la doctrina liberal sostiene incluso que la culminación de los derechos individuales se encuentra en el funcionamiento de la democracia política representativa, del mercado libre y de la empresa privada.

⁴ Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, *México Diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002, p. 50.

⁵ *Ibidem*, p. 50.

Como explica el doctor Rodolfo Stavenhagen,⁶ su temprana identificación con los intereses de clase de la burguesía emergente en los albores del capitalismo, condujo precisamente a la elaboración de los derechos económicos, sociales y culturales, como complemento indispensable de los derechos civiles y políticos. La historia de los últimos cien años ha demostrado por otra parte, a veces en forma dramática, que el goce de los derechos individuales resulta ilusorio o cuando menos problemático en sociedades altamente estratificadas, con grandes desigualdades socioeconómicas y regionales, y con fuertes divisiones étnicas (culturales, lingüísticas, religiosas y/o raciales).

Es precisamente en este tipo de sociedades [añade el doctor Stavenhagen] que se ha venido planteando la necesidad de reconocer los derechos grupales, colectivos, como mecanismo indispensable para la protección de los derechos individuales. Existen situaciones en que los derechos individuales no pueden ser realizados plenamente, si no se reconocen los derechos colectivos; o, dicho de otra manera, en las que el pleno ejercicio de los derechos individuales pasa necesariamente por el reconocimiento de los derechos colectivos.

Por ello, si bien es cierto que el esquema clásico de los derechos humanos se refiere fundamentalmente a los derechos individuales, también es verdad que en el marco de las labores de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, hoy Consejo de Derechos Humanos, se fueron elaborando instrumentos relativos a los derechos de los pueblos indígenas y a los derechos de la minorías, que pueden ser considerados como un esfuerzo colectivo de la comunidad internacional para enriquecer y consolidar el edificio básico de la protección a los derechos humanos.

Un feliz antecedente fueron los trabajos de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías de la Organización de Naciones Unidas desde 1981, en la elaboración de una Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 29 de junio de 2006, y sobre todo la revisión del Convenio 107 (hoy Convenio 169) de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ratificado por México en 1991, y por lo mismo, Ley Suprema de la Nación en el Estado mexicano.

La Declaración, en efecto, establece entre otras cosas que los pueblos indígenas tienen el derecho, como colectividades y como individuos, a todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la ONU, obligando coherentemente a los Estados a adoptar las medidas apropiadas, incluso legislativas, para hacerlos vigentes en la práctica, siempre en consulta y cooperación con ellos. Reconoce además el derecho de estos pueblos a su autodeterminación, y a preservar y fortalecer sus diferentes instituciones políticas, legales, económicas, sociales y culturales, al tiempo que mantienen sus derechos a participar de manera plena, si así lo deciden, de la vida económica, social y cultural de los países donde viven. "Los pueblos indígenas [se determina en otro de los artículos] tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos, de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones".

A principios de la década de los noventa, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos comenzó también a elaborar un documento jurídico interamericano sobre el tema.

Aunque los principios básicos de universalidad, igualdad y no discriminación, en los que descansa la concepción moderna de los derechos humanos, pudieron haber sido revolucionarios cuando fueron enunciados por primera vez, hoy se admite que el concepto mismo de derechos humanos sólo adquiere significado en un marco contextual específico, y que si bien existe un núcleo periférico de derechos humanos específicos, propios de categorías espe-

⁶ "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, núm. 15, 1992.

ciales de la población (niños, mujeres, trabajadores, migrantes, discapacitados, refugiados, minorías étnicas, indígenas, etcétera), “los derechos humanos básicos universales [dice el doctor Stavenhagen] no pueden ser plenamente disfrutados, ejercidos y protegidos en todas las instancias, si no se disfrutan, ejercen y protegen simultáneamente los derechos periféricos específicos de las categorías en cuestión”.

En otras palabras, hay circunstancias en las que es ilusorio hablar del núcleo básico de los derechos humanos universales (salvo a nivel totalmente abstracto, teórico o filosófico), si no se toma en cuenta la periferia de las instancias específicas. Dentro del marco y los procesos de las sociedades actuales, el simple principio de no discriminación no es suficiente para garantizar a todos los individuos el acceso en condiciones de igualdad a todos los derechos humanos. Y aun cuando así fuera, ello no necesariamente les aseguraría el goce de sus propios derechos. Hace falta pues desarrollar instrumentos, procedimientos y mecanismos específicos que les permitan el goce efectivo de todos sus derechos. Lo que de ninguna manera significa el volver a introducir indebidamente fueros y privilegios.

Existen ya a nivel internacional algunos instrumentos que adoptan un enfoque colectivo, tratándose precisamente del derecho a la cultura. Tal es el caso del artículo 14 de la Declaración de Argel, del artículo 22 de la Carta Africana de los Derechos Humanos, y, aunque con restricciones, de la Declaración de 1992 de la ONU sobre los Derechos de la Personas que Pertenecen a Minorías Étnicas, Religiosas o Lingüísticas. En la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, la UNESCO proclamó además el “derecho a la identidad cultural”.

Hoy se admite que los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueve a su vez los derechos individuales de sus miembros. Y, por el contrario, que no deberán ser considerados como derechos humanos aquellos derechos colectivos que violen o disminuyan los derechos individuales de sus miembros. Son estos los criterios con los que fueron elaborados los Acuerdos de San Andrés, que con posterioridad no fueron adecuadamente tomados en cuenta por la reforma constitucional que realizó el Congreso constituyente en agosto del 2001.

III. HACIA UN NUEVO PARADIGMA POLÍTICO DE ESTADO MULTICULTURAL

Como explica el doctor Luis Villoro en varios de sus ensayos, con la figura “derecho de los pueblos” se plantea hoy un género de derechos nuevos que no concierne exclusivamente a los individuos ni a los Estados, sino a comunidades con ciertas características históricas y culturales propias, que no siempre coinciden de hecho con el Estado, a pesar de la versión moderna de éste, que los identifica arbitrariamente. Por lo demás, el Estado se define por una relación de poder, en tanto que el pueblo se identifica por una relación de cultura:

Si acudimos a la socorrida metáfora del “contrato” o “convenio” para fundar el derecho en la voluntad concertada de los miembros de una asociación, habría que regresar [dice el doctor Villoro] a la antigua distinción, vigente en la Edad Media, entre un *pactum conjunctionis* y un *pactum subjectionis*. El primero expresa los vínculos recíprocos en una sociedad, entre personas que aceptan pertenecer a una misma comunidad histórica; en ella se constituye el “pueblo”. El segundo supone el pacto anterior, pero su materia es diferente: sobre la base de los lazos sociales de una entidad existente, expresa la aceptación de sus miembros de someterse a un poder común... La confusión teórica entre pueblo y Estado —añade— inaugura la concepción del Estado-nación homogéneo, propia de la época moderna. Hobbes ya no distingue entre los dos pactos tradicionales, y hace derivar el pacto social de la sumisión al poder soberano. El Estado engloba (entonces) a los pueblos sometidos a él y borra sus distinciones; sólo él es fundamento de derecho.

Esta es justamente la concepción del Estado monocultural, integracionista y asimilacionista, que ha sido fuertemente puesta en cuestión a nivel nacional e internacional por las luchas indígenas. Afortunadamente hoy en día un creciente número de Estados reconocen su patrimonio multicultural y estimulan a los diferentes grupos a que preserven y desarrollen sus propias culturas. El discurso de los derechos humanos se refiere además actualmente al “derecho a la diferencia”, y en forma muy especial al derecho a la diferencia cultural. No se trata, sin embargo, de que estos derechos sean otorgados por un Estado-nación hegemónico ya constituido, como parece haber sido el error de la mayoría de las reformas sobre derechos indígenas dictadas en Iberoamérica, sino de que el Estado reconozca derechos culturales colectivos fundamentales, previos a su Constitución, de la misma manera que lo hace con los derechos individuales. En una palabra, que deje de ser monocultural, y se transforme coherentemente en un Estado multicultural.

La autodeterminación de los pueblos en su interior, consecuencia de ello, que implica el derecho a decidir de sus propias formas de gobierno, no entraña necesariamente soberanía, pues, como explica Villoro, aquélla puede ejercerse de múltiples maneras. Una de ellas, que podemos calificar como tradicional, consiste en constituirse en Estado soberano, sin sujeción al orden jurídico de otro Estado. Pero otras, que podemos calificar como nuevas y contemporáneas, consisten en ejercer este derecho mediante la unión con otros pueblos para formar un Estado confederado, o en someterse al orden jurídico y político de un Estado nacional, reivindicando para sí leyes de autonomía más o menos amplias. Tal es el caso de los Acuerdos de San Andrés, que además reconocen explícitamente que las autonomías fortalecerían la soberanía del país.

IV. INSUFICIENCIAS LEGISLATIVAS EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Mientras se discutía la creación de una ley reglamentaria al artículo 4o. de la Constitución, se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Al decretarse el cese al fuego por parte del gobierno federal y del EZLN, se pactaron las condiciones para un diálogo entre ellos. Con fundamento en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, aprobada por el Congreso, se llevaron a cabo los Diálogos de Paz en San Andrés Sacamch'en de los Pobres, también conocido como San Andrés Larráinzar (San Andrés). Desde ese entonces la delegación gubernamental se negó a “discutir sobre la sustancia de algunos cambios esenciales que darían concreción a la autonomía”, y sólo acordó lo que consideró que no significarían cambios importantes en la estructura del Estado. Para los antropólogos Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, “el gobierno no reconoció derechos de los pueblos indios que implicaran, a fondo, una nueva distribución territorial del poder del Estado, la descentralización política administrativa, y la equidad sociopolítica, económica y cultural entre las partes componentes de la nación”.⁷

A pesar de que los Acuerdos de San Andrés tuvieron sus grandes ausencias, de ellos se desprendía en concreto “el compromiso de construir un nuevo pacto social en el marco de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado”. Este nuevo pacto social implicaría: “1) La creación de un nuevo marco jurídico, basado en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación; 2) reformas y adiciones a la Constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las Constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local; y, 3) una profunda reforma y transformación del Estado”.⁸ A partir de estos Acuerdos se encomendó a la Comisión de Concordia y Pacifica-

⁷ Héctor Díaz-Polanco y Consuelo Sánchez, *op. cit.*, p. 140.

⁸ *Ibidem*, p. 141.

ción (Cocopa) —compuesta por legisladores de todos los partidos políticos— la elaboración de un proyecto de reforma constitucional que recogiera lo acordado en San Andrés. La Cocopa elaboró una propuesta de reformas constitucionales que, como se le encomendó, recogió los Acuerdos de San Andrés, pero también dejó fuera algunos derechos ya acordados. A pesar de que la propuesta de la Cocopa reconocía menos derechos que los convenidos, el gobierno federal la rechazó y objetó varios puntos, procurando acotar aún más los derechos de los pueblos indígenas.⁹

Pasaron varios años en los que los diálogos quedaron suspendidos y la propuesta congelada, al tiempo que surgieron y se presentaron varios proyectos de reforma, sin que se legislara al respecto. En gran parte debido a que en nuestro país la discusión en torno a los derechos indígenas no dejó de escucharse desde 1994, y a que los pueblos indígenas y algunas organizaciones de la sociedad civil no callaron sus reclamos, el proyecto elaborado por la Cocopa fue finalmente llevado al ámbito legislativo. Al poco tiempo de haber ocupado su cargo, el presidente Fox envió el 5 de diciembre de 2000 la propuesta al Congreso para su discusión y aprobación. El 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que adicionaba un segundo y tercer párrafos al artículo 1o. de la Constitución, reformaba el artículo 2o., derogaba el primer párrafo del artículo 4o., adicionaba un sexto párrafo al artículo 18 y adicionaba un tercer párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

Aunque tuvo pocas incorporaciones afortunadas, el texto aprobado no tomó en cuenta todos los elementos de la propuesta de la Cocopa, ni fue totalmente acorde con el Convenio 169 de la OIT, ratificado por México desde el 5 de septiembre de 1990, y Ley Suprema de la Unión según el artículo 133 de la Constitución, con rango jurídico superior a todas las demás leyes federales y estatales, de acuerdo con dos sentencias de la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación. Algunas de las omisiones importantes han redundado en la imposibilidad del reconocimiento de algunos derechos relevantes de los pueblos indígenas. Como sabemos, la reforma ha sido muy criticada por sus graves carencias en algunos sectores de la población. Los congresos de Baja California Sur, Sinaloa, Zacatecas, San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Morelos¹⁰ votaron en contra de la aprobación de la reforma, y un número considerable de municipios mayoritariamente indígenas (más de 330) de diversas regiones del país presentaron controversias constitucionales en contra de la misma. También se presentaron quejas y reclamaciones ante la OIT por parte de algunas organizaciones sindicales relacionadas con indígenas.

El relator especial de la ONU sobre Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas realizó una visita oficial a México en junio de 2003. En el informe que presentó posteriormente a su visita, el relator reconoció que: “La reforma constitucional de 2001 en materia indígena no satisface las aspiraciones y demandas del movimiento indígena organizado, con lo que se reduce su alcance en cuanto a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y también dificulta la reanudación del diálogo para lograr la paz en el Estado de Chiapas”.¹¹ Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró improcedentes las controversias constitucionales, con el argumento de que:

La controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, que establece el artículo 135 de la Constitución federal, en virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al órgano reformador que lleva a cabo este procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹²

⁹ *Ibidem*, pp. 146 y 147.

¹⁰ Cabe destacar que entre estos estados se encuentran los de mayor población indígena del país.

¹¹ UN Doc. E/CN.4/2004/80/Add.2, http://www.unhcr.ch/pdf/chr60/80add2AV_sp.pdf.

¹² Suprema Corte de Justicia de la Nación, 6 de septiembre de 2002.

Es decir, no se analizó el fondo de la reforma, sino que se resolvió que esa Corte no puede conocer de un procedimiento de controversia constitucional en contra del Congreso reformador de la Constitución. Este desafortunado fallo hizo a un lado el clarísimo reclamo, podría decirse que casi unánime, de los pueblos indígenas, y avaló que se legislara en contra de tratados internacionales ratificados por México, mientras éstos no tengan el mismo rango jurídico que la Constitución. Dejó además un grave precedente, pues estableció el criterio de que “las actuaciones del *órgano reformador*, por constituir una función pública soberana, no pueden estar sujetas a ningún control externo, porque la formación compleja del órgano, es decir, su integración por el Congreso de la Unión y las cámaras de diputados de las entidades federativas, es la garantía de la legalidad y legitimidad de sus actuaciones”, lo cual puede tener graves implicaciones no sólo para los derechos indígenas, sino también para todos los derechos humanos, pues parece ser que nos deja únicamente al arbitrio del *órgano reformador*.¹³

Por su parte, desde que presentó la propuesta de reforma, el presidente Fox expresó algunas indicaciones acerca de la forma en que deberían entenderse las propuestas de la Cocopa. En el discurso con el que hizo entrega de la propuesta, entre otras cosas expresó que:

El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (núm. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven.

Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria, y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil; así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la carta magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para la totalidad de los indígenas del país en lo general.¹⁴

Todo lo cual nos muestra que el Poder Ejecutivo federal, a pesar de que se refiere al Convenio 169 de la OIT, y de que se dice interesado por mejorar las “condiciones” indígenas, sigue instalado en la creencia de que el problema es exclusivamente la situación social y económica en la que se encuentran. Aunque afirma que la “situación jurídica” y la “expresión y participación políticas” son insatisfactorias, lo hace de una manera muy ambigua, que no deja ver si comprendía a cabalidad, o si de verdad estaba interesado en que se diera un re-

¹³ Véase, sobre este caso, Guadalupe Espinoza Saucedo *et al.*, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Convergencia Socialista, Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, 2002, pp. 78 y 89.

¹⁴ “Iniciativa de reforma constitucional en materia indígena presentada por el presidente Vicente Fox al H. Congreso de la Unión el 5 de diciembre del 2000”, *Libro blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002, pp. 241 y 242.

conocimiento de derechos exigibles, como medidas especiales o derechos diferenciados, y el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, para el disfrute entre otras cosas de su autonomía dentro del Estado nacional.

La exposición de motivos del Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas nos deja una idea de cuál fue el camino seguido para llegar al texto que finalmente se aprobó:

La Presidencia de la Subcomisión de Análisis, encargada de coordinar los trabajos para la elaboración del Dictamen, elaboró un documento que sirvió de base a la discusión de las Comisiones Unidas y de los Grupos Parlamentarios de las distintas fuerzas políticas. A partir de ese Proyecto de Dictamen, en un amplio acuerdo, se determinó reagrupar las modificaciones propuestas por el Ejecutivo federal, con el propósito de concentrar prácticamente todos los derechos en un solo artículo constitucional.¹⁵

En este dictamen se dice también que se “asumió el compromiso, compartido por todos, con el reconocimiento de los indígenas mexicanos como ciudadanos de plenos derechos, así como la aceptación de la alta significación nacional de sus culturas y valores, a fin de articular armoniosamente los derechos de carácter cultural de los ciudadanos con los derechos particulares de los grupos indígenas”.¹⁶ Una vez más se percibe un texto ambiguo, que habla de “articular armoniosamente los derechos de carácter cultural de los ciudadanos con los derechos particulares de los grupos indígenas”, pero sin dejar claro cómo se entiende esa articulación *armoniosa*. Por otro lado, vemos que se sigue hablando de *grupos indígenas*, a pesar de que la reforma constitucional propuesta ya utiliza el término de *pueblos*. No queda entonces claro si los legisladores asumen cabalmente los derechos que acaban de legislar, y parecen no darse cuenta de que aprobaron una reforma constitucional que suprimió de manera importante derechos que se encontraban en la iniciativa presidencial elaborada por la Cocopa. Al decir que legislaron para “lograr el consenso y la aceptación de los sectores más representativos del país”, esconden que al final cedieron a las presiones de políticos, estrategas e intelectuales renuentes a reconocer verdaderamente al Estado mexicano como un Estado multicultural.

V. DESARROLLO AUTONÓMICO Y UNIVERSIDADES INTERCULTURALES

El 12 de octubre dio inicio en Taxco el Foro Latinoamericano de Universidades Interculturales de los Pueblos y Nacionalidades Originarias y Afrodescendientes, promovido por la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (Unisur) de Guerrero. Participarán autoridades de universidades interculturales de México y varios países con población indígena y afrodescendiente de América Latina. Continuó el 13 de octubre en la UAM Xochimilco; al día siguiente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y concluyó el día 15 en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Hace tiempo que se insiste en que la historia, la cultura, los conocimientos, las prácticas de justicia y las normas de solución de conflictos de los pueblos y comunidades indígenas, así como sus valores comunitarios, contienen un acervo inmenso de opciones distintas para construir una vida digna para la población en general, y una opción de desarrollo propia para la nación. Esta es precisamente la misión que han asumido en México las universidades interculturales que han nacido como demanda de los propios procesos sociales. Revalorizar ese patrimonio, y ponerlo a dialogar con la experiencia y conocimientos de otros pueblos, para superar las posturas cerradas del cono-

¹⁵ “Dictamen de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas”, *Libro blanco...*, cit., p. 582.

¹⁶ *Ibidem*, p. 580.

cimiento y construir nuevos criterios de cientificidad, es la tarea que los pueblos originarios le han dado a sus instituciones de educación superior, para contrarrestar los desequilibrios de poder que desde esa esfera se construyen, sobre todo cuando el conocimiento hegemónico se niega a reconocer, colonizándolo, el criterio de verdad del pensamiento subalterno. Uno de los temas de mayor relevancia es el que se refiere al derecho a su desarrollo. En los últimos años hemos asistido a una titánica lucha por parte de los miembros de las comunidades indígenas y los intelectuales de los pueblos originarios para posicionar la agenda propia dentro del debate sobre las vías del desarrollo de la nación. No como una forma de singularizarse, sino más bien como un aporte para lograr satisfacer las necesidades de desarrollo desde sus propias capacidades, y darle un rostro propio a ese proceso que desde hace décadas se aleja de nuestras realidades locales. Lo mínimo que se pide desde los pueblos indígenas es que se les incluya como sujetos de su propio destino vía la consulta previa y bien informada, aceptándolos como sujetos colectivos de derecho, y no como objetos de asistencia, como actualmente se les tiene. A pesar de que como mexicanos tenemos todos constitucionalmente el derecho a la educación, y que nuestras instituciones de educación superior han hecho un gran esfuerzo por formar intelectuales capaces de diseñar el logro del desarrollo nacional —aunque desgraciadamente después no se les tome en cuenta—, los miembros de los pueblos indígenas han quedado muchas veces excluidos. Algunas autoridades, intelectuales y dirigencias indígenas vislumbraron esta situación desde hace varias décadas, y por ello se dieron a la tarea de construir nuevas instituciones para subsanar esa carencia. Se trata de formar profesionistas que argumenten los fundamentos de nuestra diversidad cultural, que es, como dice nuestra Constitución, una de nuestras fortalezas como nación. La tarea más importante de esos profesionales será entonces la de dirigir la construcción del desarrollo local que tanta falta hace.