

## **Resumen:**

La Reforma del Estado, inicialmente enfocada al cambio de modelo económico dominante, en las últimas décadas del siglo XX incorporó en su agenda el reconocimiento como sujetos de derecho a las comunidades indígenas. En México, este debate se retomó con fuerza a raíz del levantamiento zapatista en 1994, siendo una de sus demandas el derecho a participar en la configuración del Estado-nación. De esto trata este trabajo: de la revisión teórica y empírica de la situación de los indígenas mexicanos a raíz de la reforma indígena de 2001, con base en la discusión que liberales y defensores del multiculturalismo han sostenido.

Palabras clave: reforma del Estado, reforma indígena, multiculturalismo, liberalismo, México.

## **Abstract:**

The State Reform was initially focused on the change of the dominant economic model, during the last decades of the 20<sup>th</sup> century, it was attached on its agenda the recognition as having rights subjects to indigenous communities. In Mexico, this debate was resumed with such strength because of the Zapatista uprising in 1994, being one of their lawsuits to participate in the State-Nation configurations. Since this is basically the point of this work, the theoretical and empirical review about the situation of the Mexican indigenous due to the reform in 2001, based on the discussing among the liberals and supporters of multiculturalism has held.

Keywords: State Reform, indigenous reform, multiculturalism, liberalism, Mexico.

# LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y LA INCLUSIÓN DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Eduardo Torres Alonso

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestrante en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. Secretario Técnico del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la UNAM.

Dirección postal: Cubículo 2, tercer piso, edificio E, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Circuito Mario de la Cueva S/N, Ciudad Universitaria, Del. Coyoacán, México, D.F., C.P. 04510.

Correo electrónico: [etorres.alonso@gmail.com](mailto:etorres.alonso@gmail.com)

# I. INTRODUCCIÓN

Al interior de la teoría liberal, existe un debate sobre el derecho a la diferencia y el multiculturalismo. En un extremo, los liberales más recalcitrantes consideran que no es posible mantener la idea de una diferenciación, en todo tiempo y lugar, de los derechos de los integrantes de una sociedad. De manera que, para ellos, el individuo es anterior a la comunidad. Por su parte, los defensores del multiculturalismo, argumentan que los intereses de las comunidades no pueden reducirse a los intereses que posean sus miembros, a título individual, y colocan a la par a los derechos colectivos y a los correspondientes a cada sujeto.

Un tema que pareciera ajeno al debate anterior, es el de la reforma del Estado; sin embargo, su agenda ha estado permeada, subrayadamente, a partir de la década de los noventa del siglo XX, de demandas de democratización que, entre otros aspectos, incluyen el reconocimiento a la multietnicidad y la pluriculturalidad; en fin, el respeto al derecho a la diferencia.

En México, el debate sobre los derechos de las comunidades indígenas, presente desde el momento mismo de la construcción del Estado, recobró fuerza a raíz del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994), siendo una de sus demandas el derecho a participar en la configuración del Estado-nación, y en la creación de leyes que expresaran, promovieran y protegieran la diversidad cultural.

El presente trabajo tiene como objetivos aproximarnos a la discusión que existe sobre el multiculturalismo, haciendo énfasis en la contraposición de las ideas liberales con el derecho a la diferencia y el multiculturalismo; revisar si el proceso de Reforma del Estado en México ha atendido a las comunidades indígenas y si su participación en el marco de la discusión y aprobación de la llamada reforma indígena fue exitosa; es decir, si el tema del reconocimiento a la autonomía y a la preservación de sus costumbres, tradiciones y cultura; en suma, de su forma de ver el mundo se encuentra en la agenda del Estado mexicano.

## II. LA DISCUSIÓN, ¿QUÉ CUENTA?

### II. 1. *La argumentación multicultural*

Dos son los temas que han suscitado un interés creciente y un debate álgido

dentro de la teoría liberal: el derecho a la diferencia y el multiculturalismo. Una parte de esta discusión se ha enfocado a analizar la compatibilidad entre estos temas en las sociedades liberales. Por un lado, los liberales consideran que no es posible mantener la idea de una diferenciación, sin importar las dimensiones temporal y espacial, de los derechos de los integrantes de un grupo determinado. Ellos mantienen “la primacía del individuo bajo el supuesto de que el individuo es anterior a la comunidad”.<sup>1</sup> El individuo debe ser libre de decidir sobre la concepción de su propia vida y el elemento para ello es, precisamente, la autonomía individual;<sup>2</sup> de esta forma, los derechos de las minorías estarían protegidos al garantizar los derechos civiles y políticos de forma individual. Más aún, argumentan que al otorgar el reconocimiento a los derechos colectivos, se ocasiona la ruptura de los principios de universalidad de los derechos fundamentales.<sup>3</sup>

En la posición contraria, aquellos que defienden el multiculturalismo manifiestan que los intereses de las comunidades no pueden reducirse a los propios de cada uno de los miembros que la conforman, y colocan, en consecuencia, en el mismo nivel a los derechos colectivos y a los individuales.<sup>4</sup> No obstante, los multiculturalistas van más allá y acusan a los liberales de ser los responsables de imponer a las sociedades una serie determinada de valores, costumbres y tradiciones, soslayando las diferencias culturales existentes en las sociedades.<sup>5</sup> En esta línea argumentativa, Charles Taylor<sup>6</sup> afirma que el liberalismo no constituye un espacio de reunión para todas las culturas, sino que es la expresión política de un determinado tipo de culturas.

El multiculturalismo postula, de forma central, la necesidad de una política del reconocimiento que tenga la capacidad de generar una relación satisfactoria entre los criterios generales de la ciudadanía y los derechos particulares de la cultura específica a la que se pertenece. La objeción principal que se hace al liberalismo es, en suma, su proclama basada en

- 1 Ventura Patiño, María del Carmen, “Multiculturalismo y reforma del Estado”, *Desacatos. Revista de Antropología Social*, núm. 20, enero-abril, 2006, p. 156.
- 2 Ibarra Palafox, Francisco, “Multiculturalismo y Estado de bienestar en Latinoamérica”, en Banting, Keith y Kymlicka, Will, *Derechos de las minorías y Estado de bienestar*, México, UNAM, 2007, p. XII.
- 3 Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, UNAM-Porrúa, 2005, pp. 86-87.
- 4 Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona, 1996, pp.74-75.
- 5 Yturbe, Corina, *Multiculturalismo y derechos*, México, Instituto Federal Electoral, 1998, p. 37.
- 6 Taylor, Charles, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 90-93.

la defensa y establecimiento de unos derechos del hombre que omiten elementos específicos de las culturas, lo que genera, en el peor de los casos, la extinción de una identidad cultural específica.<sup>7</sup>

Conviene recordar que la postura que se defiende, está dentro de un tiempo determinado, cuyo signo es el de la globalización, y cuyas características son la complejidad y la confusión, la visibilidad de las diferencias y la afirmación de la diversidad en el espacio público, tienen un carácter: *a*) multifacético, en la medida que convocan lo económico, lo político y lo cultural, así como las interdependencias e influencias entre estos planos; *b*) multidimensional, porque se expresan tanto en redes de interacción entre instituciones y agentes transnacionales, como en procesos de convergencia, armonización y estandarización organizacional, institucional, estratégica y cultural, y *c*) contradictorio, ya que se trata de procesos que pueden ser intencionales y reflexivos, a la vez que no intencionales, de alcance internacional, regional, nacional, o local.<sup>8</sup>

## II. 2. *La argumentación liberal*

Entre los defensores del liberalismo, es común decir que otorgar el reconocimiento a la diferencia sería animar un enfrentamiento de carácter étnico, lo que llevaría, además, a contradecir el principio de igualdad, violar los derechos individuales, promover el establecimiento de cuerpos autónomos; en fin, regresar al mundo premoderno e incitar luchas fundamentalistas que arriesgarían la estabilidad de las democracias occidentales. El multiculturalismo no sólo atenta contra el liberalismo y la democracia, sino que se opone al socialismo, porque no incorpora la reivindicación socialista de la equidad. En el pluralismo liberal se mantiene la idea de la existencia de más de un modelo de vida y de un sistema de valores, y que todos los seres humanos tienen derecho a escoger el que más les atraiga; no obstante, en el liberalismo, dicha diversidad se privatiza y se reduce a un problema de decisiones de naturaleza individual. El multiculturalismo, como observamos líneas arriba, por el contrario, no ve a la diversidad cultural como una cuestión de decisiones individuales

---

7 Pacheco Avilez, Raquel, “Los límites del liberalismo frente al multiculturalismo”, en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (coord.), *El multiculturalismo. Una visión inacabada, desde la reflexión teórica hasta los casos específicos*, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 2008, p. 41.

8 Bokser Liwerant, Judith, “Globalización, diversidad y pluralismo”, en Gutiérrez Martínez, Daniel (comp.), *Multiculturalismo: desafíos y perspectivas*, México, UNAM-El Colegio de México-Siglo XXI Editores, 2006, p. 81.

y menos como algo a ser privatizado: se trata de pueblos con valores y formas de vida y no de individuos que eligen.<sup>9</sup> En el contexto de este debate, ha surgido una teoría multiculturalista liberal que no reconoce que se proteja a todos los grupos, por el hecho de ser tales, sino que se tienen que identificar a los grupos relevantes que serán objeto de la asignación de los derechos colectivos. Los grupos que considerados para la asignación de derechos tiene una característica: sus objetivos no pueden ser alcanzados por completo y de manera exitosa recurriendo sólo al expediente de los derechos humanos, haciendo necesaria la existencia de otro tipo de derechos: los colectivos.<sup>10</sup>

Este tipo de derechos, siguiendo a Levy, se refiere a: *a)* exenciones a leyes que penalizan o dificultan prácticas culturales; *b)* asistencia para llevar a cabo una serie de acciones que la mayoría puede realizar sin ayuda, por ejemplo, la solicitud de subvenciones públicas para realizar festivales tradicionales; *c)* autogobierno para las minorías étnicas, culturales, o nacionales; *d)* reglas externas que restrinjan algunas libertades para los no-miembros de la comunidad, establecidas para la protección de su cultura; *e)* reglas internas que normen hacia adentro la conducta de sus miembros; *f)* reconocimiento-obligación de las prácticas jurídicas de las minorías por el sistema jurídico de la mayoría; *g)* representación adecuada y garantizada o, bien, facilitada de las minorías en los cuerpos legislativos de las mayorías, y *h)* demandas simbólicas que comprenden aspectos vinculados con los elementos que identifican a una comunidad, tales como sus festividades.<sup>11</sup>

## II. 3 *El término paraguas*

Dos han sido los enfoques predominantes en torno al estudio del multiculturalismo: el culturalista y el sociológico. En el primero, se hace un estudio histórico concreto en el cual se examina a la cultura desde una perspectiva plural, de allí que se analicen las diferencias de manera multicultural y que se considere la existencia de diversas culturas conviviendo en un mismo espacio territorial. El otro enfoque, el sociológico, tiene como objetivo la búsqueda de leyes generales que determinen los parámetros para entender y explicar la cultura, que partir

9 Grueso, Delfín Ignacio, “¿Qué es el multiculturalismo?”, *El hombre y la máquina*, núm. 20-21, julio-diciembre, 2003, p. 21.

10 Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, *op. cit.*, p. 100.

11 Levy, Jacob T., “Classifying cultural rights”, en Kymlicka, Will y Shapiro, Ian (eds.), *Ethnicity and Group Rights*, Nueva York & London, New York University Press, 1997, pp. 22-66.

de esto, es pensada como un todo global.<sup>12</sup> Entendiendo así a la cultura, el concepto multiculturalismo, ha sido utilizado como un término “paraguas”, cuyo fin es cubrir una serie indeterminada de fenómenos sociales, políticos y, propiamente, culturales, todos vinculados con la diversidad cultural, por ejemplo: el feminismo, el nacionalismo o incluso el colonialismo.<sup>13</sup> No obstante, cada fenómeno tiene ante sí desafíos propios y únicos. Este término “paraguas” y los fenómenos que cobija tienen relación con lo que señala Gerd Baumann: “el enigma multicultural es americano en sus orígenes, pero los intentos más variados de afrontarlo los encontramos en Europa”.<sup>14</sup> Lo americano del multiculturalismo, ha sido tomar banderas que se agitaban por la lucha de los derechos civiles y que formaban parte del movimiento para crear una democracia entre culturas.<sup>15</sup>

El multiculturalismo es, por lo tanto, un concepto que se refiere a modelos de sociedad que pueden servir de directriz para iniciar o modificar relaciones sociales e impulsar acciones ciudadanas y gubernamentales, que pueden concluir en la modificación de las leyes vigentes, incluyendo el marco constitucional. En un país con características multiculturales, el Estado no debe ser propiedad exclusiva de ningún grupo cultural, sino que debe reunir a todas las comunidades culturales. Esta condición es básica para el reconocimiento de los derechos colectivos.

---

12 González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, “Introducción”, en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (coord.), *El multiculturalismo. Una visión inacabada, desde la reflexión teórica hasta los casos específicos*, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 2008, p. 13.

13 Respecto a la presencia del nacionalismo dentro del multiculturalismo, véase: Olivé, León, *Interculturalismo y justicia social: autonomía cultural en la era de la globalización*, México, UNAM, 2008.

14 Baumann, Gerd, *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 11. Pierre Bourdieu y Loïc Wacquant argumentan que el “«multiculturalismo», término que, en Europa, ha sido sobre todo utilizado para designar el pluralismo cultural en la esfera cívica, mientras que en Estados Unidos remite a las secuelas perennes de la exclusión de los negros y a la crisis de la mitología nacional del «sueño americano», que ha acompañado el incremento generalizado de las desigualdades a lo largo de las dos últimas décadas. Crisis que el vocablo «multicultural» disimula restringiéndolo artificialmente sólo al microcosmos universitario y expresándolo en un registro ostensiblemente «étnico», mientras que su apuesta principal no es el reconocimiento de las culturas marginalizadas por los cánones académicos, sino el acceso a los instrumentos de (re)producción de las clases media y superior –en el primer rango de los cuales figura la universidad– en un contexto de retirada masiva y multiforme del Estado.” Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, “Sobre las astucias de la razón imperialista”, en Wacquant, Loïc (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Barcelona, Gedisa, 2005, pp. 2010-211.

15 Grueso, Delfín Ignacio, “¿Qué es el multiculturalismo?”, *op. cit.*, p. 17-18.

Para Baumann<sup>16</sup> el multiculturalismo se mueve dentro de un área demarcada por tres vértices: el primero es el Estado-nación, con su mito de soberanía y la creencia de que una etnia o cultura conquistaba su libertad cuando se transformaba en una nación; el segundo se refiere a que la etnicidad es lo mismo que la identidad cultural; y, finalmente, el elemento restante es la religión que, para sus creyentes, es absoluta. Al centro de este triángulo multicultural (Estado-nación/identidad cultural/religión), según el autor precitado, se encuentra la cultura: “lo que está en juego en todos los debates sobre la creación de una nación, la etnicidad y la diferencia religiosa es invariablemente la idea de cultura y qué pretenden indicar con ello los distintos contendientes que participan en el debate multicultural”.<sup>17</sup>

### III. EL MULTICULTURALISMO EN LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

#### III. 1. *Primera estación: la Reforma del Estado*

El sistema político mexicano ha sido estudiado ampliamente desde una perspectiva histórica o mediante monografías temáticas. Igual sucede con el estudio de los distintos episodios de la Reforma del Estado y con la democracia. En los trabajos iniciales destaca el presidencialismo como categoría fundamental para la comprensión del sistema político y del Estado posrevolucionario; ahora, se han incorporado nuevas categorías: movimientos sociales y poderes fácticos, entre otros.

La Reforma del Estado tiene, paradójicamente, dos definiciones claras, aunque es una expresión polisémica: como cambio del modelo económico: de uno estatizado y cerrado, a uno abierto al mundo, de características neoliberales; y como adopción de mecanismos institucionales para hacer efectivos los derechos políticos, principalmente el derecho al voto pasivo y activo.

Con relación al primer aspecto, los procesos de Reforma del Estado en el mundo surgieron a finales de la década de los setenta como resultado de la “crisis fiscal del Estado” y de la caída de los procesos de crecimiento económico.<sup>18</sup> El bloque inicial de reformas se dirigió hacia la restricción de

16 Cfr. Baumann, Gerd, *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*, op. cit.

17 *Ibidem*, p. 39.

18 Pérez Fernández del Castillo, Germán, “Reforma del Estado”, en Baca Olamedí, Laura *et al.*, (comps.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACYT-FLAC-



las tareas y funciones del Estado, y un adelgazamiento de sus estructuras burocráticas; sin embargo, la ovación que se les otorgó pronto se volvió silencio, ya que para la década de los noventa se dedicaron muchos esfuerzos para corregir los errores del decenio pasado que provocaron el aumento de la tasa de desempleo, la disminución del poder adquisitivo, la agudización de la desigualdad y el debilitamiento de los sistemas de seguridad social. Estas acciones “resarcitorias” pueden considerarse como un nuevo intento de Reforma del Estado, con medidas de “segunda generación”.<sup>19</sup>

Como proceso político, la Reforma del Estado, tiene el objetivo de transformar la organización del poder. Así entendida, tal reforma debe incidir en tres aspectos, de acuerdo a Brewer-Carías:

en primer lugar, sobre la forma de gobierno, es decir, sobre el régimen político [...] en segundo lugar, una reforma del Estado tiene que referirse a la forma de Estado, es decir, al sistema de distribución territorial [vertical] del poder público [...] La forma de Estado tiene que ver [...] con la estructuración de un Estado de manera unitaria o descentralizada políticamente, y en este último supuesto, con forma federal o regional, [...] y en tercer lugar, una reforma del Estado incide sobre la organización [horizontal] del poder público y de su separación o concentración, sobre el sistema de gobierno y sobre el control del ejercicio del poder por el propio poder y por la sociedad y los ciudadanos.<sup>20</sup>

Sólo hasta fechas recientes, a la agenda económica y electoral de la Reforma del Estado, se han incorporado nuevos temas, entre ellos, el de los derechos de los pueblos indígenas.

Así como existen dos definiciones sobre la Reforma del Estado, también hay dos distinciones básicas dentro de dichas reformas: la institucional y la sustancial. La primera se refiere a aquella que impacta en el diseño y funcionamiento de las instituciones: a la organización y funcionamiento del poder y su estructuración con el entorno necesario para el diseño y ejecución de las políticas públicas; por su parte, la reforma sustancial designa al proceso en el cual se transforma en contenido la acción pública, modificando sus fines, objetivos y alcances.<sup>21</sup>

---

SO-Fundación Heinrich Böll, 2000, pp. 72-73.

19 Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2004, pp. 72-74.

20 Brewer-Carías, Allan R., “El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002, pp. 25-26.

21 Echebarria Ariznabarreta, Koldo, “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 18, octubre, 2000, pp.

### III. 2. *Segunda estación: enfrentamiento y negociación*

El reconocimiento constitucional de la configuración multiétnica y pluricultural de las poblaciones de los Estados de América Latina, sumado a ello la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo de 1989, por diferentes Estados, es un rompimiento simbólico con el pasado e implica una reconceptualización de la esfera pública, en donde ya no existe una sola, sino que se presenta una variedad de esferas públicas que funcionan con diferentes costumbres.<sup>22</sup> Así inicia la conformación de un nuevo constitucionalismo pluralista basado en un reconocimiento de derechos colectivos y del derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, en un territorio determinado de acuerdo a sus costumbres que, a la vez, genera el reto de formular propuestas de desarrollo y de políticas públicas que trasciendan demandas específicas.<sup>23</sup>

La participación de las comunidades indígenas dentro de las instituciones estatales y la configuración del constitucionalismo pluralista tiene sus antecedentes en la emergencia de los movimientos indígenas en el continente americano que, de diversas maneras y en distintos tiempos, han logrado colocar el tema del reconocimiento constitucional de sus derechos en las agendas de discusión nacionales y los aspectos que mayor atención han suscitado son: la relación Estado-sociedad-comunidades indígenas, y la autonomía y la preservación de sus culturas.<sup>24</sup> Al respecto, en el párrafo primero del artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra el tema del multiculturalismo, que fue incluido a raíz de la reforma constitucional publicada el 28 de enero de 1992. En la actualidad, a raíz de la llamada reforma indígena, aprobada el 14 de agosto de 2001, la regulación indígena se encuentra en el segundo artículo constitucional. A partir de tal modificación a la Ley Fundamental, se creó un *status* diferenciado que toma en cuenta una determinada identidad o pertenencia, en este caso la indígena, a la par del reconocimiento a las culturas, usos, costumbres, lenguas, recursos y formas de organización de esas comunidades. Dicho reconocimiento se dio el marco de la igualdad en la titularidad y ejercicio de los derechos que señala la Constitución en su artículo primero.

---

79-98.

22 Fraser, Nancy, "Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy", *Social Text*, núms. 25/26, 1990, pp. 56-80.

23 Assies, Willem *et al.*, "Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina", *Países de Población*, vol. 8, núm. 31, enero-marzo, 2002, pp. 95-96, 101.

24 Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, México, Paidós-UNAM, 1999, p. 64.

En México, el debate sobre los derechos de las comunidades indígenas se convirtió en un tema central de la discusión pública, a raíz del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, el primero de enero de 1994, siendo una de sus demandas, el derecho a participar en la configuración del Estado-nación, y en la creación de leyes que reflejaran la diversidad cultural de la Nación. La fórmula ideal era el equilibrio entre el respeto a la autonomía de las comunidades indígenas por parte del Estado y sus instituciones, y la participación indígena en esas instituciones estatales.<sup>25</sup> El tema era el tipo de democracia a construir, que para el EZLN tenía que ir más allá del terreno electoral. Una de sus primeras consideraciones fue que para fortalecer el sistema democrático, se hacía necesario impulsar otras formas de organización y participación para las comunidades indígenas.<sup>26</sup> Un binomio surgió: democracia-derecho a la diferencia.

A la contención formal del conflicto armado entre el EZLN y el gobierno mexicano – recuérdese el cese al fuego ordenado por el presidente Carlos Salinas y la convocatoria al diálogo por parte del presidente Ernesto Zedillo que en su discurso de toma de posesión propuso “una nueva negociación que nos lleve una paz definitiva”– siguió, en febrero de 1995, el exhorto del presidente Zedillo al EZLN a decidirse por la vía política para resolver sus demandas. Esta convocatoria presidencial se apoyó en la propuesta de integración de una comisión plural de mediación, la designación de un representante del Ejecutivo Federal para la negociación y el reconocimiento de la intermediación demandada por el EZLN, a la Comisión Nacional de Intermediación; el desplazamiento a la selva del Secretario de Gobernación para iniciar contactos, y el retiro del ejército de diversas posiciones para distender el ambiente.<sup>27</sup>

A estos llamados y acciones de los poderes federales y a las acciones del EZLN, siguió la presentación conjunta por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, a través de la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación para el Estado de Chiapas de una Iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna, que buscó crear un espacio legal para la negociación con los zapatistas y, a la vez, involucrar al Constituyente

25 Assies, Willem *et al.*, “La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad”, en Assies, Willem *et al.* (eds.), *El reto de la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, 1999, p. 506.

26 Oehmichen Bazán, Ma. Cristina, *Reforma del Estado, política social e indigenismo en México 1988-1996*, México, UNAM, 2003, pp. 191-222.

27 Pérez Correa, Fernando, “Chiapas: la hora de la razón”, *Vuelta*, vol. 19, núm. 220, marzo, 1995, pp. 25-26.

Permanente en la solución del conflicto. La ley fue aprobada en marzo de 1995, creándose así la Comisión para la Concordia y la Pacificación.

En febrero de 1996 tuvo lugar la primera mesa de negociación sobre Derechos y Cultura Indígena. El 16 de ese mes, el gobierno de la República y el EZLN suscribieron los acuerdos correspondientes a dicha mesa que se refieren al establecimiento de una nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas, en donde deberá generarse un nuevo “pacto social integrador”, en el que se reconozca de manera constitucional el derecho a la libre determinación de sus comunidades. El gobierno adquirió el compromiso de promover el acceso pleno a la justicia, con reconocimiento y respeto a las especificidades culturales y a sus códigos jurídicos, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y promover y apoyar las manifestaciones culturales indígenas; asegurar su educación y capacitación con respeto a sus saberes tradicionales y formas de organización; garantizar la satisfacción de necesidades básicas; promover la producción y el empleo, y proteger a los migrantes indígenas. De esta manera, se concertó la creación de un nuevo marco jurídico nacional, con el que el gobierno federal contrajo el compromiso de impulsar el reconocimiento en la Constitución Mexicana de los derechos políticos de los pueblos indígenas para fortalecer su participación y representación políticas. Se suscribían, así, los Acuerdos de San Andrés.

### **III. 3. Tercera estación: la reforma indígena del siglo XXI**

El Senado de la República aprobó el 25 de abril de 2001, el dictamen sobre el Proyecto de Decreto en Materia de Derecho y Cultura Indígenas. Frente a este suceso, ocurrieron una serie de movilizaciones en contra de la pieza legislativa: unas semanas más tarde, el 1 de mayo, el Congreso Nacional Indígena, la rechazó públicamente, señalando que era una burla para los pueblos y para los ciudadanos que habían apoyado la causa; diez días después, la Conferencia del Milenio de los Pueblos Indígenas, reunida del 7 al 11 de mayo, en Panamá, se sumó al rechazo y exigió al poder Legislativo mexicano a “escuchar la voz de los pueblos indígenas del mundo y de la sociedad civil que nos hemos hermanado con la lucha de los pueblos indígenas de México, y a tomar en cuenta el convenio 169 de la OIT, ley suprema vigente de México de acuerdo a su Constitución Política”;<sup>28</sup> el 19 de junio del mismo año, organizaciones, colectivos, intelectuales y activistas firmaron el documento “Por el reconocimiento

28 López Bárcenas, Francisco, *Autonomías y derechos indígenas en México*, México, CONACULTA-Centro de Orientación y Asesorías a Pueblos Indígenas, 2002, p. 99.

de los derechos y culturas indígenas.” A pesar de los reclamos, el 28 de junio el dictamen recibido del Senado fue discutido y aprobado por su colegisladora. La reforma, entonces, fue turnada a los congresos locales, como lo establece el artículo 135 constitucional, obteniendo su aprobación por mayoría de votos. Las legislaturas de Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas la rechazaron. El 14 de agosto de 2001, se publicó el decreto por el cual se reformó el artículo segundo constitucional y otros artículos relativos a esta materia, entre ellos, los artículos 4º; 18, párrafo 6; 27, fracción VII, párrafo segundo, y 115, fracción III. La reforma encontró una fuerte oposición en las legislaturas locales y una atención, sin precedentes, por parte de los medios de comunicación y de la ciudadanía. No era para menos, se trataba de la configuración de la Nación.

México intentó, con esa reforma, transformarse en un país que respeta, promueve y defiende la realidad multicultural. Sin embargo, se encuentra lejos de establecer una política que esté fundada en la promoción de la participación total y equitativa de individuos y comunidades, de todos los orígenes, en la continua evolución y formación de la sociedad, así como asistirles en la eliminación de barreras para tal participación. Conclusión: un intento mal logrado.

#### IV. NOTA CONCLUSIVA

Los acuerdos de San Andrés confirmaron la voluntad del gobierno federal y del EZLN de superar los obstáculos para construir una paz permanente y con dignidad. No obstante, tal acuerdo, a decir de algunos especialistas, “es un ejemplo acabado de falsa comunicación”. “Los participantes concertaron significantes, no significados; expresiones compartidas, no contenidos comunes. Cada uno entendió lo que firmaba con un sentido propio, por cierto opuesto al que entendió la contraparte”.<sup>29</sup> El gobierno federal entendió que los acuerdos reconocían la unidad nacional y la vigencia del orden constitucional. El EZLN, por su parte, manifestó su satisfacción porque, de acuerdo a ellos, se había obtenido el reconocimiento a la libre determinación, la autonomía, los territorios, y el derecho tradicional indígena.

---

29 Pérez Correa, Fernando, “Las autonomías en el derecho mexicano”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 83, febrero, 1998, p. 18.

A casi tres lustros de la llamada reforma indígena, se requiere de un nuevo diálogo nacional del que resulte una reforma democrática, incluyente, plural y participativa, que otorgue a las comunidades indígenas los medios idóneos para el establecimiento de relaciones con el Estado.

Las comunidades indígenas tienen que participar en la discusión de la reforma ya que con ellos o sin su presencia, los cambios en los Estados-nación, particularmente los latinoamericanos, donde los indígenas representan un porcentaje representativo de la población, continuarán, impulsados por las condiciones que impone el orden global, la necesidad de una nueva legitimidad y la urgencia de un nuevo pacto social.

La nueva Reforma del Estado, en su capítulo sobre la relación con los pueblos indígenas, debe significar un cambio profundo que sustituyan la idea de un Estado homogéneo y se reconozca la diferencia de las comunidades indígenas como colectividades con características propias. En efecto, los cambios que la sociedad mexicana ha sufrido en las últimas décadas han impactado en sus expectativas y demandas. De forma que los movimientos sociales urbanos, campesinos o propiamente indígenas han resultado, entre otras razones, por la ausencia de vías libres de expresión, por la cerrazón del régimen, y porque “eran invisibles”. Dichos movimientos eran de esperarse por el procesamiento lento y titubeante que el gobierno hacía de las demandas sociales.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Assies, Willem *et al.*, “Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina”, *Papeles de Población*, vol. 8, núm. 31, enero-marzo, 2002, pp. 95-115.

Assies, Willem *et al.*, “La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad”, en Assies, Willem *et al.* (eds.), *El reto de la diversidad*, México, El Colegio de Michoacán, 1999, pp. 505-542.

Baumann, Gerd, *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*, Barcelona, Paidós, 2001.

Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc, “Sobre las astucias de la razón imperialista”, en Wacquant, Loïc (coord.), *El misterio del ministerio. Pierre Bourdieu y la política democrática*, Barcelona, Gedisa, 2005, pp. 209-230.

Bokser Liwerant, Judith, “Globalización, diversidad y pluralismo”, en Gutiérrez Martínez, Daniel (comp.), *Multiculturalismo: desafíos y perspectivas*, México, UNAM-El Colegio de México-Siglo XXI Editores, 2006, pp. 79-102.

Brewer-Carías, Allan R., “El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002, pp. 25-48.

Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, UNAM-Porrúa, 2005.

Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2004.

Echebarria Ariznabarreta, Koldo, “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 18, octubre, 2000, pp. 79-98.

Fraser, Nancy, “Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy”, *Social Text*, núms. 25/26, 1990, pp. 56-80.

González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, “Introducción”, en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (coord.), *El multiculturalismo. Una visión*

*inacabada, desde la reflexión teórica hasta los casos específicos*, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 2008, pp. 11-16.

Grueso, Delfín Ignacio, “¿Qué es el multiculturalismo?”, *El hombre y la máquina*, núm. 20-21, julio-diciembre, 2003, pp. 16-23.

Ibarra Palafox, Francisco, “Multiculturalismo y Estado de bienestar en Latinoamérica”, en Banting, Keith y Kymlicka, Will, *Derechos de las minorías y Estado de bienestar*, México, UNAM, 2007, pp. XI-XXXV.

Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona, 1996.

Levy, Jacob T., “Classifying cultural rights”, en Kymlicka, Will y Shapiro, Ian (eds.), *Ethnicity and Group Rights*, Nueva York & London, New York University Press, 1997, pp. 22-66.

López Bárcenas, Francisco, *Autonomías y derechos indígenas en México*, México, CONACULTA-Centro de Orientación y Asesorías a Pueblos Indígenas, 2002.

Oehmichen Bazán, Ma. Cristina, *Reforma del Estado, política social e indigenismo en México 1988-1996*, México, UNAM, 2003.

Olivé, León, *Interculturalismo y justicia social: autonomía cultural en la era de la globalización*, México, UNAM, 2008.

Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, México, Paidós-UNAM, 1999.

Pacheco Avilez, Raquel, “Los límites del liberalismo frente al multiculturalismo”, en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (coord.), *El multiculturalismo. Una visión inacabada, desde la reflexión teórica hasta los casos específicos*, México, UNAM-Plaza y Valdés Editores, 2008, pp. 37-57.

Pérez Correa, Fernando, “Las autonomías en el derecho mexicano”, *Este País. Tendencias y Opiniones*, núm. 83, febrero, 1998, pp. 18-24.

Pérez Correa, Fernando, “Chiapas: la hora de la razón”, *Vuelta*, vol. 19, núm. 220, marzo, 1995, pp. 25-29.

Pérez Fernández del Castillo, Germán, “Reforma del Estado”, en Baca



Olamedi, Laura *et al.*, (comps.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACYT-FLACSO-Fundación Heinrich Böll, 2000, pp. 623-631.

Taylor, Charles, *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Ventura Patiño, María del Carmen, “Multiculturalismo y reforma del Estado”, *Desacatos. Revista de Antropología Social*, núm. 20, enero-abril, 2006, pp. 155-166.

Yturbe, Corina, *Multiculturalismo y derechos*, México, Instituto Federal Electoral, 1998.

