

DE LA MULTICULTURALIDAD A LA INTERCULTURALIDAD: LA REFORMA DEL ESTADO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Ictzel Maldonado Ledezma*

RESUMEN. La autora proporciona algunos elementos de análisis para entender las contradicciones intrínsecas del modelo del Estado-nación con respecto a la diversidad étnico-cultural real y al ideal moderno de homogeneidad étnico-cultural en México. Esto constituye un primer paso para fundamentar la hipótesis del trabajo: la necesidad de transitar de una realidad multicultural a un escenario eutópico intercultural, para lo cual es necesario, a su vez, una reforma integral del Estado. Así, la autora presenta un breve análisis de la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, e indica la pertinencia de reabrir el proceso legislativo para corregir las deficiencias de la reforma constitucional, como un piso legal mínimo para arribar a ese escenario intercultural.

PALABRAS CLAVE: Estado-nación, multiculturalidad, interculturalidad, reforma del Estado, derechos de los pueblos indígenas.

INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se proveen algunos elementos de análisis para ayudar a la comprensión de las contradicciones inherentes al Estado-nación moderno —con especial atención en el caso de México—, en lo que respecta a la diversidad étnico-cultural real y al ideal de homogeneidad étnica y cultural que sustentó su construcción. Esto constituye un primer paso para fundamentar la hipótesis que guía este

* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesora de asignatura adscrita al Centro de Estudios Sociológicos de dicha institución. Maestrante en Estudios en Relaciones Internacionales en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Correo electrónico: ictzel_maldonado@yahoo.com.mx.

trabajo, a saber: la necesidad de transitar de una realidad multicultural en México hacia un escenario eutópico intercultural, para lo cual es menester, a su vez, una reforma del Estado, no sólo entendida en términos administrativos, económicos o electorales, sino, en un sentido más amplio, como una transformación de las relaciones de poder entre indígenas y no indígenas. En esta línea de argumentación se presenta un breve análisis de la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas de 2001. Todo esto, en el entendido de que una redefinición cultural del Estado-nación en México implica, asimismo, una redefinición política, y que ésta a su vez amerita reabrir el proceso legislativo para subsanar los déficits de la reforma constitucional citada, como un piso legal mínimo para arribar a dicho escenario intercultural.

LA REDEFINICIÓN CULTURAL DEL ESTADO-NACIÓN MODERNO: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

El siglo que termina ha visto la lenta des-composición del pensamiento moderno. Incluso ha dejado percibir signos precursores de lo que podría ser una nueva forma de pensar [...]. Dos ideas forman parte de la modernidad; ambas derivan del concepto de una razón universal y única, igual en todos los hombres y en toda época. El Estado-nación es la primera. El Estado-nación es una construcción racional; el mundo entero es, para el pensamiento moderno, un escenario donde se enfrentan Estados soberanos. El progreso hacia una cultura racional es la segunda idea. Porque sólo hay una cultura conforme a la razón: la occidental, de raíces griegas y cristianas; las demás tienen valor como estadios en evolución hacia esa cultura superior [...].

LUIS VILLORO

El mundo actual enfrenta diversos cambios que evidencian la fragilidad de numerosas construcciones modernas tales como el Estado-nación, el cual durante mucho tiempo se supuso constituía una entidad monocultural conformada por ciudadanos presuntamente iguales. Sin embargo, la globalización ha traído consigo la emergencia de nuevas identidades étnico-culturales en el espacio social, y también ha puesto de manifiesto la etapa crítica en la que se encuentra ese producto del proceso moderno que es el Estado-nación, el cual surgió a partir de la distorsión que consiste en pensar que las sociedades humanas se fundan sobre la homogeneidad étnico-cultural, cuando realmente, si hay algo que caracteriza a la humanidad en su conjunto, es la pluralidad de expresiones culturales en su seno. Así, la realidad ha sido muy diferente de lo que plantea la concepción uniforme del Estado-nación que está presente en el proyecto moderno: no sólo aquí en los países de la región latinoamericana, sino en los mismos países europeos es patente la actual crisis por la que atraviesa el binomio químérico del “Estado-nación”, el cual lleva implícita en dicha expresión todas sus contradicciones inherentes, como se verá más adelante. Primero, porque un Estado no es lo mismo que una nación; segundo, porque el Estado es, por definición, una entidad de carácter político, y la nación, si bien ha adquirido con el tiempo una connotación política —sentido en el cual se le ha equiparado erróneamente con el Estado—, no se agota, ni mucho menos, simplemente en eso, sino que es menester entenderla, antes que otra cosa, como una entidad substancialmente cultural.

Sin embargo, históricamente se ha concebido al Estado-nación como si ambos —Estado y nación— constituyeran una unidad natural, y se ha ocultado el hecho de que éstos responden a procesos distintos de configuración, si bien en un momento histórico determinado convergieron. Como señala Villoro: “Nación” no siempre estuvo ligada a “Estado”; su noción tradicional, anterior a la época moderna, no implicaba necesariamente soberanía política. Muchas “naciones” podían coexistir bajo el mismo imperio o reino “sin más vínculo político entre ellas que el vasallaje a un soberano común” (Villoro, 1998: 13).

Así, conviene señalar las dos tradiciones de pensamiento de las cuales se nutre el concepto de nación: por una parte, de la tradición francesa heredera de la Revolución, que ve en la nación a una entidad

política conformada eminentemente por ciudadanos iguales ante la ley; por la otra, de la tradición romántica alemana que señala ante todo la existencia de una comunidad de cultura, una misma lengua y un origen étnico común (Chacón Rojas, 2005: 18). Según la primera tradición, la nación es principalmente una *comunidad política* constituida con posterioridad al Estado, como lo muestra la misma experiencia histórica de la Francia revolucionaria y la construcción de la nación francesa en la época napoleónica. Por el contrario, la tradición alemana señala la existencia *a priori* de la nación como fundamento necesario de un Estado, el cual será poco más o menos que el instrumento de organización política que sirva a los fines de una nación previamente constituida (Chacón Rojas, 2005: 7-21). Como señala Chacón Rojas, históricamente ha dominado la noción política de nación más que la que apela a su contenido cultural, lo cual explica la equiparación sin más de la nación con el Estado, sin diferenciación alguna de por medio, pretendiendo que son la misma cosa cuando se trata de entidades distintas. Según el pensamiento moderno, como recuerda el autor citado, un Estado es una nación y una nación es un Estado, pretendiendo una supuesta homogeneidad étnica, lingüística y cultural que es más bien excepción que regla (2005: 7). En la raíz de todo ello se encuentra la génesis misma de las naciones y la diferenciación entre *naciones tradicionales* o *históricas* y *naciones proyectadas* o *modernas*, siguiendo la distinción de Villoro al respecto (1998: 16), que coincide con la de Chacón Rojas de nación en sentido cultural y nación en sentido político. Ahora bien, hay que señalar además que algunos pueblos indígenas, en sus reivindicaciones políticas, tienden a asumirse a sí mismos como naciones —más que como grupos étnicos, diferenciación que se explicará en el curso del presente trabajo—, lo cual no supone de ninguna manera que éstos propugnen su secesión del Estado mexicano para constituir, por ejemplo, un “Estado-nación maya” —ésta sería una lógica moderna—; son naciones en un sentido cultural —siguiendo la tradición alemana—, aunque esta autoafirmación nacional se relaciona con los usos políticos de dicho término en la lucha de estos pueblos por obtener reconocimiento y respeto a su existencia dentro del Estado mexicano (Díaz Polanco, 2003: 16) y se refiere a la connotación cultural del término, según la acepción

tradicional que proporciona Villoro al respecto, no a la acepción moderna del mismo. De este modo, es importante enfatizar, con respecto a la problemática de los estados que forzosamente pretenden coincidir con una nación, que la idea del Estado-nación es propia del pensamiento moderno:

[E]l Estado-nación, como tal, fue producto o consecuencia de ese nuevo acontecimiento político de fines de siglo XVIII llamado *modernidad*. En efecto, el desafío de las ideas de progreso y modernidad ilustradas al antiguo régimen medieval occidental, fue lo que propició la secularización de las ideas políticas y generó las condiciones para que la idea de Estado nacional tomara cuerpo [...] (Chacón Rojas, 2005: 10).

No obstante, este modelo político-cultural enfrenta una crisis de representatividad debido a la emergencia cada vez más evidente de las identidades étnico-culturales que perviven en el interior de los estados pese a la pretensión moderna de fundar “estados nacionales” basados en la homogeneidad étnica y cultural, es decir, estados monoculturales y, por añadidura, etnocráticos, donde un grupo étnico domina al resto. Obviamente, los así denominados “estados-nación” no son tales en realidad, pues se trata en la inmensa mayoría de los casos de estados en los cuales coexisten varias naciones o nacionalidades en su interior, o bien, numerosos grupos étnicos de distinta filiación cultural; son, de hecho, estados plurinacionales o bien, estados multiétnicos, según sea el caso.¹ Esta cuestión se explica por la errónea formulación binómica de “Estado-nación”, ya que, aunque se habla de éste como si el Estado y la nación constituyeran una unidad natural, se ha ocultado el hecho de que ambos responden a procesos distintos de configuración histórica, como se ha señalado anteriormente.

¹ España, por ejemplo, se define constitucionalmente como un Estado plurinacional, ya que en su interior coexisten diversas nacionalidades, y otros países como los latinoamericanos, se definen a sí mismos como multiculturales y multiétnicos, por la existencia de numerosos pueblos indígenas en su interior.

Es menester señalar también que esta cuestión, denominada comúnmente como la *cuestión nacional*, se imbrica fuertemente con la no menos importante *cuestión étnica*; así, es necesario señalar que es muy frecuente confundir el concepto de nación con el de etnia, o bien, homologarlos, pues, como señala Gutiérrez Chong, “una nación sólo definida en su espectro cultural puede ser idéntica a la etnia” (Gutiérrez Chong, 2005: 23), por lo cual habría que señalar qué distingue a una de la otra, aún cuando guardan estrecha relación, por cuanto ambas interpelan a los estados modernos en su constitución homogénea (supuestamente uninacionales, uniétnicos y uniculturales). Como refiere Villoro:

[U]na nación, considerada como comunidad de cultura y de proyecto histórico, podría incluir varias etnias que difieren en los dialectos utilizados. Por ejemplo, los tzotziles, tzeltales, tojolabales y mames podrían considerarse etnias componentes de una nación maya. En este sentido, “nación” sería una o varias “etnias” que conservan un patrón de cultura común, una unidad histórica y una referencia territorial. Otras etnias, en cambio, pueden constituir minorías dispersas en una sociedad, sin guardar su unidad. A diferencia de éstas, las que forman una “nación” pueden manifestar un proyecto histórico común y una exigencia de autodeterminación frente a otros grupos (1998: 19).

Según esto, pueden considerarse como “minorías étnicas” a grupos étnicos como los mexicanos, cubanos, chinos, etcétera, radicados en Estados Unidos que no guardan una unidad en el contexto donde se ubican, ni mucho menos enarbolan un proyecto de nación en la sociedad donde radican, puesto que, como nos recuerda Gutiérrez Chong, “la etnia no tiene capacidad de crear cohesión (atributo de la nación), debido a la ausencia de instituciones que lleven a cabo la administración y reproducción de ella” (2005: 24), refiriéndose como tales a sistemas educativos y de comunicación e información que difundan una identidad basada en la lengua y en determinados valores y símbolos

“nacionales” (2005: 23-27). Según sus propias palabras: “[...] la etnia, podría pensarse, es un grupo culturalmente homogéneo pero fragmentado, disperso en una accidentada geografía sin comunicación interna, lo que impide su unificación” (2005: 33). Por lo que respecta a las minorías nacionales —que no son lo mismo que las minorías étnicas—, éste concepto se refiere a aquellas naciones minoritarias que coexisten en diversos países, principalmente en los europeos —los catalanes, vascos, gallegos, andaluces, etcétera, en el caso de España—, y en otros como Canadá, con las denominadas *First Nations*, y que en algunos casos extremos pugnan por su independencia de los estados de los que forman parte mediante iniciativas separatistas, aunque ello no es una constante.²

Así, se aprecia que con la crisis que enfrentan algunas ideas y productos de la modernidad, y con la irrupción de esa pluralidad negada secularmente se pone en entredicho la viabilidad del Estado-nación moderno *sobre bases culturales y étnicas uniformes*. Como señala León-Portilla:

La concepción del “Estado-nación” o “Estado nacional” ha perdurado por mucho tiempo, y aún ahora tales designaciones se emplean con frecuencia como ignorando o soslayando lo que realmente implican: un radical centralismo cultural y lingüístico. A partir, sin embargo, de las décadas recientes las cosas han comenzado a cambiar, en algunos casos abruptamente. Me estoy refiriendo a los movimientos que en muchos lugares del mundo han surgido reivindicando los atributos, por no decir los derechos de las antiguas naciones que, con hondas raíces históricas, a pesar de todo, han perdurado en el contexto de diversos estados (León-Portilla, 2005).

² A este respecto, véase la diferenciación que realiza José del Val entre minorías nacionales y pueblos indígenas, en donde señala que éstos de ninguna manera deben confundirse con las minorías nacionales, y que las problemáticas derivadas de la existencia de este tipo de colectividades no se hallan presentes en América latina, puesto que los pueblos indígenas de ningún modo han enarbolado la causa de la secesión de los estados (Del Val, 2004: 89).

En referencia a hechos concretos, se puede señalar, según el análisis de Chacón Rojas que “ante los menos de 200 Estados que se reconocen hoy día, se identifican más de 1,500 etnias, lo que equivale a que es verdaderamente complejo encontrarnos con un Estado-nación tradicional” (2005: 35). En esa línea de pensamiento, Gutiérrez Chong asevera que:

[L]as naciones, hoy reconocidas por el sistema interdependiente de estados-nación (por ejemplo, ONU [Organización de las Naciones Unidas], UNESCO [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura]), no son, a partir de una lente étnica, comunidades de gente homogénea a quienes les corresponde un territorio por habitar en él históricamente, sino que se trata de comunidades que habitan extensiones territoriales pobladas por múltiples y diversas etnias fragmentadas. Territorios regulados y administrados por un Estado soberano, controlados por una etnia/nación dominante que excluye y rechaza cualquier vínculo, cultural o consanguíneo con la población originaria del continente. Sin excepción, desde México y, por toda América Latina, las naciones han sido construidas por el Estado usando para ello un fuerte respaldo institucional (2005: 26).

Así, el ideal del Estado-nación cultural y étnicamente homogéneo ha ido perdiendo vigencia y sustento, pues a últimas fechas han surgido a la luz pública movimientos reivindicatorios de estas múltiples identidades étnico-culturales que buscaron ser suprimidas en aras del ideal homogéneo del Estado-nación. Estos movimientos, organizados tanto a nivel nacional como internacional, pugnan por el reconocimiento de sus derechos en el marco de los estados de los cuales forman parte, por medio de la autonomía, o bien, en casos extremos, pugnan por la separación y la independencia política respecto a tales estados —como los casos de los vascos en España y los chechenos en Rusia, por ejemplo—.³

³ Valga aclarar que el hecho de que se mencione la existencia de estos movimientos

Es evidente, pues, que diversos casos en el mundo actual ponen de manifiesto la necesidad de redefinir culturalmente al Estado-nación moderno, es decir, pasar de una concepción de Estado = nación a una concepción de estados plurales, lo que implica además una redefinición política, por cuanto el reconocimiento de la multiculturalidad de los estados que se hace comúnmente hoy en día, como parte de una política de Estado generalizada en muchos países —y que pretende solucionar de este modo las cuestiones relacionadas con la multiculturalidad—, no resuelve por sí mismo la problemática asociada a esta realidad. Es necesario transformar las estructuras de dominación que subordinan a unos pueblos con respecto a otros en el seno de un mismo Estado, por medio de esquemas incluyentes de coexistencia intercultural y precisar la desatinada fórmula del Estado-nación y la plausibilidad de hablar hoy en día, de estados plurales, ya sean éstos estados plurinacionales o pluriétnicos.

En lo que respecta a América Latina, la problemática del Estadonación moderno se vincula con la existencia y demandas de los pueblos indígenas —nuestras naciones históricas—, los cuales fueron colonizados hace más de 5 siglos y desposeídos de sus derechos originarios por parte de los colonizadores europeos; una vez conseguida la independencia de los países latinoamericanos, se trató de integrarlos a las sociedades nacionales, pretendiendo con ello la destrucción de sus culturas, por considerarlas “inferiores”. Así, se suponía que los pueblos indígenas tenían que transitar por el camino moderno del “progreso” y ascender en la ruta civilizatoria que los llevaría a dejar atrás sus culturas optando por “la cultura”, la racional, la occidental, la moderna. Actualmente, la lucha de los pueblos indígenas de América Latina continúa; una lucha en contra de la discriminación y el racismo que impera aún en nuestras sociedades, y en aras de hacer valer sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales. En relación con el caso que atañe al presente texto, el de México, es menester señalar que en nuestro país —como en el resto de América Latina— el llamado Estado-nación surgió a partir de la importación del modelo europeo del mismo, el cual,

separatistas, no significa en modo alguno que se esté de acuerdo con los medios violentos que utilizan estos grupos para lograr sus fines, sean éstos cuales sean.

como se ha visto, supone la existencia, sin más, de ciudadanos iguales y sin distinciones étnico-culturales, que “conviven” en el marco de dichos estados en un ambiente carente de conflicto. Esta problemática histórica se reflejó en el hecho de que los pueblos originarios fueran dominados secularmente por un sector minoritario de la sociedad mexicana, que ha detentado el poder desde la llegada al continente de los conquistadores europeos,⁴ pasando por la independencia conseguida en el siglo xix, hasta llegar a los gobernantes del siglo xx, quienes dieron continuidad a la dominación impuesta hace ya más de 500 años a los pueblos indígenas. En el siglo xxi, el lastre de la dominación y la subyugación de la cual son objeto los pueblos indígenas en México no ha sido eliminado, a pesar de los esfuerzos desplegados por el movimiento zapatista, que desde su levantamiento en 1994 ha abanderado la lucha de los pueblos indígenas de México contra dicha dominación, y que ha concitado grandes muestras de solidaridad con la causa indígena en el país y en el mundo. Existen avances en materia jurídica, sobre todo a nivel internacional,⁵ pero ello no ha tenido su correlato en el plano nacional.

⁴ Si bien, como mencionan Margarito Xib Ruiz y Araceli Burguete, es menester tener en cuenta que la relación de dominación mantenida actualmente por el Estado mexicano con los pueblos indígenas no se explica *per se* por la invasión y conquista de que fuimos objeto en América, sino que es en la constitución de los estados liberales del siglo xix donde se encuentra tal explicación, es decir, en la situación neocolonial existente aún hoy en día (Xib Ruiz y Burguete, 1996: 16).

⁵ Recuérdese, por ejemplo, que el *Convenio 107 referente a la protección y la integración de las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales de los países independientes*, de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), el cual justificaba y alentaba las políticas indigenistas e integracionistas de las cuales eran objetos los pueblos indígenas, ha sido revisado y sustituido por el *Convenio 169 referente a los pueblos indígenas y tribales de los países independientes*, el cual da un paso más adelante respecto a su antecesor al reconocer —si bien con limitaciones— el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, además de reconocer a éstos, efectivamente, como pueblos, y no como meras “poblaciones” indígenas, término más bien demográfico y descriptivo, sin ninguna carga jurídico-política, como sí la tiene en cambio el término “pueblo”. Tenemos, además, la aprobación hace poco tiempo de la *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, que reconoce expresamente el derecho a la autonomía por parte de los pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación.

DE LA MULTICULTURALIDAD COMO REALIDAD SIN MÁS A LA INTERCULTURALIDAD COMO HORIZONTE EUTÓPICO

El mundo que queremos es uno donde quepan muchos mundos. La patria que construimos es una donde quepan todos los pueblos y sus lenguas, que todos los pasos la caminen, que todos la rían, que la amanezcan todos.

COMITÉ CLANDESTINO REVOLUCIONARIO INDÍGENA-EZLN
(EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL)

Inextricablemente ligado a la problemática del Estado-nación, se encuentra lo relativo a la condición multicultural de los estados, no sólo de la actualidad, pues —como se señala líneas arriba—, la compulsión por homogeneizar culturalmente a las sociedades tuvo lugar desde la constitución misma de los (mal) llamados “estados-nación”. Así, la *multiculturalidad* —entendida como realidad factual—, se refiere a la presencia de *minorías étnicas* conformadas por efecto de las migraciones internacionales, tales como los árabes, africanos y latinos que habitan en algunos países europeos como Francia, Alemania, España; así como los chinos, cubanos, mexicanos, puertorriqueños y demás que habitan en Estados Unidos; *minorías nacionales* —los ya mencionados casos de España, Canadá y Rusia—; o bien, de *pueblos indígenas*, que coexisten con sectores dominantes de las sociedades de las que forman parte en condiciones de *subalternidad* y subordinación.⁶ También se utiliza a menudo el término de *pluriculturalidad*, como sinónimo del de multiculturalidad, y ambos se refieren a “Las situaciones de hecho en las que coexisten pueblos y culturas diversos. Bajo esta acepción, se trata de términos factuales. Podemos decir igualmente que son términos descriptivos, porque describen un aspecto de la realidad social de nuestro país, de otros países y del mundo” (Olivé, 2004: 22).

⁶ Es necesario referir que se utiliza el término subalternidad en el sentido etimológico del mismo, esto es, aludiendo a “los otros que se encuentran abajo con respecto a”, sin adentrarse en discusiones teóricas sobre dicho concepto, en particular, lo referido a la obra de Antonio Gramsci.

Es necesario señalar que la multiculturalidad es una realidad ineluctable de las sociedades humanas, y al decir esto, se quiere dejar en claro que cuando se habla de la problemática a ella asociada, no se hace referencia de ningún modo a la ideología multiculturalista de corte neoliberal que es utilizada para justificar sus estrategias de dominación.⁷ La multiculturalidad, como realidad factual del mundo y de las sociedades humanas, es algo ineludible, y se ha hecho más fehaciente a últimas fechas. Según refiere Rodolfo Stavenhagen:

La multiculturalidad, con sus múltiples facetas y vertientes, es una realidad de nuestro tiempo, que la globalización no ha hecho más que resaltar, que algunos denominan la esfera de lo *glocal*. Lo que más vemos en la actualidad es su aspecto dramático: sus genocidios, sus depuraciones étnicas, sus desplazados y refugiados, sus motines y matanzas, su intolerancia recíproca (Stavenhagen, 2006: 217).

Así, es importante dejar en claro que las realidades multiculturales no son sinónimo de convivencia entre pueblos y culturas diferentes que co-habiten el mismo espacio social,⁸ por ello, hay que diferenciar sustantivamente la simple *coexistencia* de la *convivencia*. A este respecto, Silvia Schmelkes señala que: “[E]n las realidades multiculturales existen profundas asimetrías, es decir, relaciones de poder que discriminan a unas culturas en relación a otras. Se pueden generar, entonces, relaciones de segregación y de discriminación cuando existe simplemente una realidad multicultural” (Schmelkes, 2001). También sobre este asunto, Villoro afirma que para comprender una cultura, es necesario considerarla en sus dos dimensiones básicas: la dimensión del poder y la dimensión del valor, y al definir tales aspectos contenidos en todas las culturas, señala que “Desde los primeros homínidos, éstos se agrupan

⁷ Véase a este respecto la argumentación de Héctor Díaz Polanco, 2006.

⁸ Como tampoco lo es el reconocimiento constitucional de la multiculturalidad de un país, que si bien es adecuado, no es suficiente para solucionar las problemáticas de los pueblos indígenas.

para dominar y transformar la naturaleza y para defenderse de otros grupos: dimensión de poder. Todos ellos cumplen sus necesidades en formas en que expresan sentimientos, intenciones y fines, en relaciones de convivencia: dimensión de valor” (2007: 140).

Por ello, es primordial aclarar que la problemática multicultural y las propuestas de solución que al respecto se formulen, no deben soslayar el hecho de que dicha cuestión supera las consideraciones de índole cultural y debe ser concebida también en su espectro político; de no ser así, se podría hablar laxamente de la “diversidad cultural” existente en México, pero esta expresión no denota las relaciones de dominación que se entablan entre colectividades humanas de distinta filiación cultural que coexisten en un mismo espacio social. Así, es necesario no reducir las cuestiones multiculturales —referidas en el caso de México y América Latina a los pueblos indígenas y a las relaciones asimétricas que mantienen con los no-indígenas— a una perspectiva culturalista, ya que las problemáticas derivadas de la condición multicultural de los estados no se restringen a dicha dimensión; en este sentido se inscribe la propuesta de constituir estados plurales donde se reconozca el derecho político a la autonomía de los pueblos indígenas, como un esquema que coadyuve a coexistir —en el mejor de los casos a convivir— a pueblos y culturas diversos en el seno de un mismo Estado. Además, cabe añadir que la cuestión multicultural en América Latina, y concretamente, en México, está indisolublemente ligada a la situación económico-social de los pueblos indígenas, ya que no sólo se ha aniquilado y/o minusvaluado sus culturas, sino que, además, se les ha escamoteado la posibilidad de desarrollarse social y económicamente, con lo cual enfrentan un doble condicionamiento: por una parte, su condición étnica —son indígenas, “indios”, en el sentido peyorativo del término—; por la otra, su condición social: son pobres, explotados, subalternos, marginados. Por lo tanto, las demandas de reconocimiento de los pueblos indígenas no se restringen a sus derechos culturales, sino que también comprenden sus derechos económicos, sociales y políticos. Este último rubro es de suma importancia, ya que, como se señala líneas arriba, su medio de concreción es la autonomía indígena, por la cual ellos llevan a la práctica su derecho a la libre determinación —en tanto que poseen la calidad de “pueblos”

y no son meramente “poblaciones”, tal como solía considerárseles en décadas anteriores—⁹ consagrado en instrumentos jurídicos internacionales tales como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDC), el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), el *Convenio 169 referente a los pueblos indígenas y tribales de los países independientes*, de la OIT; todos ellos firmados y ratificados por México, y la recientemente aprobada *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, la cual, pese a no tener un carácter vinculante —a diferencia de los tratados—¹⁰ posee sin embargo una importancia ética al exhortar a los gobiernos a actuar sobre temas específicos.¹¹

De todo lo anteriormente referido, se deriva la necesidad de trascender nuestra realidad multicultural y arribar a un plano de *interculturalidad* donde las diversas culturas y pueblos de México convivan, más que coexistan entre sí, en un marco de respeto, tolerancia y equidad. Sin ello, las afirmaciones constitucionales de que somos una “nación pluricultural” quedan vacías de contenido.¹² Siguiendo a Schmelkes, cabe señalar, con respecto al concepto de interculturalidad, que:

[N]o se trata de un concepto descriptivo, sino de una aspiración. Se refiere precisamente a la relación entre las

⁹ Véase, *supra*.

¹⁰ Sean éstos llamados pactos, convenciones, convenios, protocolos, etcétera.

¹¹ A este respecto, valga mencionar la definición de “declaración” para diferenciarla de otros instrumentos jurídicos internacionales tales como los tratados internacionales; así, por “declaración” se entiende a un: “Documento que no implica compromiso efectivo por parte de los Estados. Determina, clarifica o explica ciertos derechos. Su valor estriba en que sirven de referencia y paso previo a los acuerdos efectivos (convenciones, convenios)” (Beltrán y Roig, 1995: 184). Respecto a la definición de *pacto*, el cual es un tratado como tal aunque con distinta denominación —según lo aclarado por la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados* en su artículo 2, fracción 1 y por la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, artículo 2, fracción 1—, los autores antes citados recuerdan que “pacto” es un “Nombre que designa los dos acuerdos internacionales adoptados en 1966, por los que los países firmantes adquirían un compromiso respecto de los derechos proclamados en la DUDH [Declaración Universal de los Derechos Humanos], dieciocho años antes” (*Ibid.*: 185).

¹² Sobre este particular, el artículo 2º constitucional enuncia que: “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son

culturas y califica esta relación. La interculturalidad supone que entre los grupos culturales distintos existen relaciones basadas en el respeto y desde planos de igualdad. La interculturalidad no admite asimetrías, es decir, desigualdades entre culturas mediadas por el poder, que benefician a un grupo cultural por encima de otro u otros. Como aspiración, la interculturalidad forma parte de un proyecto de nación (Schmelkes, 2006).

Así pues, se puede entender a la interculturalidad como un horizonte de futuro, como un escenario *eutópico* al cual se espera arribar en tanto se desea constituir una sociedad democrática; en este escenario, no cabrían las relaciones de dominación que existen actualmente y desde hace centurias entre los pueblos indígenas y el resto de la sociedad mexicana. Valga señalar que se trata de un escenario “eutópico” —y no “utópico”—, ya que la *eutopía* (“el buen lugar”) lleva implícita una significación de anhelo social ético, realizable en el marco de un proyecto determinado de sociedad —intercultural, en este caso—, a diferencia de lo utópico, que se define como irrealizable, quimérico e ilusorio, sentido en el cual podemos decir que la utopía, desde su propia acepción etimológica (“el no lugar”) se niega a sí misma y niega al mismo tiempo sus posibilidades de concreción, no así la eutopía.¹³ Por otra parte, es menester señalar que dicho escenario intercultural eutópico sólo puede ser logrado mediante acciones concretas que subviertan las deplorables condiciones socioeconómicas en que se encuentran los pueblos indígenas de México, pues más que cualquier exaltación museográfica de sus culturas —esto es, mantenerse en una perspectiva culturalista—, es necesaria una transformación de las estructuras de

aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*).

¹³ Sobre este particular, valga señalar que si bien el término eutopía está presente en la obra referencial de Tomás Moro (*Utopía*), paradójicamente ha suscitado mayor interés y atención el término de utopía. Véase *Diccionario de Filosofía Latinoamericana* (2006).

dominación que propician su marginación social, y como un efecto adyacente, la preservación de sus culturas e identidades, pero sin limitarse a ello ni reduciendo su problemática a una cuestión llanamente cultural. En palabras de Villoro, es forzoso trascender el plano de la tolerancia en su mínima expresión y entender que ésta “No consiste en sólo aceptar la coexistencia con otras culturas sin interferir en ellas. En un sentido positivo la tolerancia va más allá. Implica una preocupación por la suerte de la otra comunidad; preocupación por compartir sus fines y participar en sus valores; asistirla en la satisfacción de sus necesidades básicas. La tolerancia, como principio ético intercultural, implicaría reciprocidad” (2007: 149).

En términos concretos, Olivé nos da una idea de lo que debería y podría ser este proyecto intercultural en el marco de un Estado efectivamente respetuoso de la pluralidad de pueblos y culturas que en él coexisten, que lleve a cabo medidas específicas para subvertir las condiciones de marginación y exclusión en que se encuentran los pueblos indígenas en México. En este proyecto intercultural, quedan establecidos ciertos derechos y obligaciones de los pueblos indígenas, así como una serie de obligaciones del Estado mexicano en relación con aquellos (véase *Infra*).¹⁴ Sin embargo, la realización de un proyecto intercultural

¹⁴ Con respecto a los derechos de los pueblos, dicho autor señala el derecho a la diferencia, al reconocimiento y a mantener su identidad colectiva; a desarrollarse y a florecer; a la autonomía; a participar activa y efectivamente en la toma de decisiones sobre la explotación y canalización de los beneficios de la explotación de los recursos naturales de los territorios que habitan; a recibir —cuando sea el caso— tratos diferenciales y recursos compensatorios especiales por parte del Estado y de organizaciones internacionales en virtud de su rezago económico social, como una cuestión de justicia social; a participar activamente en el diseño y realización de un proyecto nacional incluyente de todos los pueblos y de otros grupos sociales (Olivé, 2004: 34). Asimismo, sobre las obligaciones de dichos pueblos en el marco de este proyecto, menciona que es menester que éstos estén dispuestos a modificar sus prácticas y costumbres en tanto sean incompatibles con la convivencia con otros pueblos, o cuando éstas sean violatorias de los derechos humanos; preservar el ambiente; participar en el diseño y realización del proyecto nacional, así como de los sistemas normativos e institucionales para la convivencia pacífica entre pueblos (*Ibid.*: 35). Con respecto a las obligaciones del Estado mexicano en relación con los pueblos indígenas, cabe destacar el imperativo de transformarse, de un Estado homogéneo en un Estado plural —propuesta que Olivé retoma de Villoro— y la necesidad de promover “una cultura de la interculturalidad” en México, “entendida como la conciencia de que el

en México está por el momento lejos de concretarse, en las condiciones actuales de organización política del Estado mexicano. En este sentido, para arribar a un escenario eutópico intercultural es necesaria una reforma del Estado, entendida de manera comprehensiva, es decir, no limitada a determinadas dimensiones de la realidad mexicana. Esta reforma del Estado no sólo ha de referirse a los aspectos electoral, administrativo o económico, sino que debe concebirse integralmente y como un proceso (Pérez Fernández del Castillo, 2000: 623) en permanente redefinición, de acuerdo con los cambios constantes que la realidad impone.

La reforma del Estado y los pueblos indígenas: pendientes y desafíos

La necesidad de llevar a cabo una reforma del Estado en los países de la región latinoamericana fue impulsada y dirigida inicialmente por Estados Unidos a partir del denominado Consenso de Washington, pues había la consideración de que el Estado se encontraba en una crisis generalizada reflejada su vez en las fuertes crisis económico-financieras y, en el caso de los estados latinoamericanos, en la crisis política de los gobiernos autoritarios que azotaron la región en la década de los ochenta (Fleury, 2000). Sin embargo, este impulso original limitaba sus recomendaciones a una reforma en la estructura administrativa-burocrática, y esto, aunado a las adecuaciones estructurales en materia económica y financiera, es lo que fue contemplado por los gobiernos neoliberales de la región; empero, una reforma del Estado, en su sentido más amplio, no se restringe a tales aspectos, pues, como señala Fleury, dicha reforma

No puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno —caso en que, a lo mejor, no pasaría de una modernización administrativa— pero sí como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes

país es multicultural y que todos los pueblos deben ser respetados y merecen tener las condiciones adecuadas para su desarrollo económico y para el ejercicio de su autonomía [...]” (*Ibid.*: 35-36).

económicos, políticos y administrativos [...]. El proceso de reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un proceso eminentemente político, a través del cual se están reconfigurando *las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas*. Diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en las relaciones en el bloque en el poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional (2000: 4-5. Cursivas mías).

En este sentido, se puede afirmar que la reforma del Estado, entendida desde una perspectiva amplia, se encuentra estrechamente vinculada con el proceso de democratización en México, el cual va más allá de la mera alternancia política; cuestión que se halla inserta en una concepción procedural y electoral de la democracia, misma que amerita complementarse¹⁵ con valores que trasciendan el individualismo y con una noción profunda de participación ciudadana. Así, frente a una concepción electoralista-formal de la democracia, que redonda en su desvinculación con respecto al desarrollo de los pueblos,¹⁶ la concepción indígena de ésta y de la política se presenta como

¹⁵ En vez de rechazar o desdeñar esta concepción básica de la democracia, que si bien es una concepción limitada, también es esencial para la vida política y social del país, y ha sido un logro ganado con sumo esfuerzo en los países latinoamericanos, después de décadas de dictaduras o de presidencialismo centralista, como en el caso de México.

¹⁶ Véase al respecto el *Informe sobre la Democracia en América Latina*, que denota la percepción ciudadana de que en la región latinoamericana la democracia se encuentra desvinculada del “desarrollo económico” de los pueblos. Por su parte, Bernardo Kliksberg señala que: “Algunas de las causas de insatisfacción son políticas, pero tienen un peso decisivo las económico-sociales. La gran mayoría considera que los problemas vinculados con la pobreza han empeorado. Se refieren a carencias en oportunidades de trabajo, acceso a salud, acceso a educación de buena calidad, incertidumbre laboral, bajos sueldos. Agregan a ello temas como el agravamiento de la corrupción, la delincuencia, y el tráfico de drogas. Además testimonian que sienten que ésta es una región donde existen grandes desigualdades, y resienten agudamente esa situación” (Kliksberg, 2000: 8).

una propuesta que enriquece la noción originaria de la democracia con los valores comunitarios y solidarios de la cosmovisión de estos pueblos. Para el caso específico de los zapatistas, Jesús Serna Moreno señala que éstos “[...] proponen una democracia nueva, una refundamentación del concepto de democracia, porque sólo la conciben con justicia y dignidad, y una nueva forma de hacer política. El llamado ‘problema indígena’ lo plantean recordando una vieja demanda de los pueblos indios: la autonomía [...]” (Serna Moreno, 1998: 99-100).

Sin embargo, como se afirmó líneas arriba, la autonomía de los pueblos indígenas en México no ha sido reconocida de manera efectiva constitucionalmente y ello ha acarreado una serie de desencuentros entre el movimiento indígena mexicano, el sector de la sociedad mexicana que apoya estas reivindicaciones y las autoridades del país, debido a que la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas de 2001 no reconoció cabalmente los derechos indígenas. En este sentido, es menester señalar que un aspecto muy importante de la reforma del Estado es el referido a la constitucionalidad, empero, éste es sólo un punto en la diversa agenda de dicha reforma, pero que al parecer, bien puede significar un punto de partida para llevar a cabo la tarea compleja de una reforma integral del Estado mexicano. Así, valga señalar que para Pérez Fernández del Castillo, una reforma del Estado se resume de manera general en “[...] la necesidad de todo gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas, sus instituciones políticas y sus formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas necesidades sociales, económicas y políticas resultantes del desarrollo social” (2000: 623). Por lo tanto, una reforma integral del Estado mexicano implicaría *reorganizar políticamente* al mismo, no sólo en el aspecto electoral o partidario, sino abarcando un vasto conjunto de relaciones entre el Estado y la sociedad, lo cual implica la cuestión del reconocimiento constitucional pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

[...] *Pienso o quiero, un futuro plural; porque veo en él la continuidad de una maravillosa diversidad de la experiencia histórica de la humanidad; porque presiento lo que esa riqueza de la pluralidad significará para las generaciones del futuro; porque creo en el valor de los muchos rostros [...] porque la vida es cambio, es diversidad [...].*

GUILLERMO BONFIL BATALLA

Las disposiciones constitucionales referentes a la multiculturalidad y los pueblos indígenas en nuestro país han pasado por un largo proceso de reformas que se presenta desde hace poco más de dos décadas. Después de ratificado el Convenio 169 de la OIT, en 1990, México debía demostrar que internamente retomaba la normatividad con la cual se había comprometido a nivel internacional, por lo cual en 1992 se llevó a cabo una reforma constitucional del artículo 4º, para introducir en éste el reconocimiento a la pluriculturalidad del país, sustentada en sus pueblos indígenas (*véase supra*); sin embargo, a pesar del avance que esta reforma constitucional significó para los indígenas, se reconocían únicamente los derechos culturales de estos pueblos y la composición pluricultural de México, sin atender a los rezagos sociales y las carencias económicas de los indígenas del país. Se enfatizaba la necesidad de preservar las tradiciones indígenas al tiempo que se les exaltaba como parte de una memoria histórica del México precolombino, pero aparte de esta exaltación folklórica, poco caso se hacía de las condiciones socioeconómicas de los indígenas y mucho menos se comprendía que la preservación de sus tradiciones pasa forzosamente por la superación de sus problemas sociales y económicos. Dos años después de dicha reforma, en 1994, tuvo lugar en el país el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el cual reclamaba el reconocimiento de los derechos negados por siglos a los pueblos originarios de México, así como la necesidad de sustraerlos

de las condiciones socioeconómicas de atraso en que se encontraban. Así, el levantamiento del EZLN puso el dedo sobre la llaga y el tema de los derechos de los pueblos indígenas fue incorporado en los procesos de negociación y discusión con el gobierno federal, al tiempo que era retomado ampliamente en los espacios académicos. Para 1996, el tema de los pueblos indígenas y su relación con el Estado mexicano fue planteado en el marco de los Diálogos para la Paz con Justicia y Dignidad, entre la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación),¹⁷ el EZLN y una representación gubernamental, siendo firmados, el 16 de febrero de ese año, los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas* (o *Acuerdos de San Andrés*),¹⁸ entre el gobierno federal y el EZLN, en los cuales se delineaban las principales propuestas sobre derecho y cultura indígenas.¹⁹ En este tenor, la COCOPA elaboró en noviembre de 1996 una propuesta de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas basada en dichos acuerdos, la cual fue presentada al EZLN y aceptada por éste, misma que proponía modificaciones a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución; después de ello, en diciembre, recibió de parte del Ejecutivo federal una contrapropuesta que fue rechazada por el EZLN, toda vez que esta no cumplía con las demandas indígenas. El proceso de negociación entre ambas partes, entraba de esta manera en una profunda crisis, que no terminó, por lo pronto, mientras el presidente de México continuó siendo

¹⁷ Instancia del poder legislativo creada el 9 de marzo de 1995 para facilitar el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal y llegar a un acuerdo que permitiera terminar con el conflicto armado iniciado el 1 de enero de 1994 (Zolla y Zolla Márquez, 2004: 186).

¹⁸ Como se les conoce comúnmente por haber sido firmados en el municipio de San Andrés Larráinzar, Chiapas.

¹⁹ Entre éstas, podemos citar: a) Establecer un nuevo pacto social, una nueva relación entre el Estado, la sociedad y los indígenas, con base en los siguientes principios: respeto a la diferencia, reconocimiento de las identidades indígenas como componentes intrínsecos de nuestra nacionalidad y aceptación de sus particularidades como constitutivos de nuestro orden jurídico; b) Impulsar una reforma constitucional profunda basada en la participación de los pueblos indígenas como actores principales de su desarrollo; c) Reconocer y atender los rezagos y las necesidades de carácter social, económico y político de los pueblos indígenas; y d) Promover los cambios legales e institucionales en Chiapas que permitan alcanzar soluciones a fondo a los problemas que viven las comunidades indígenas del estado (s/A, 2000: 389).

Ernesto Zedillo Ponce de León.²⁰ Asimismo, es de suma relevancia destacar las disposiciones de la COCOPA al respecto, referidas a una eventual modificación del entonces artículo 4º constitucional, a saber:

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;

V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad, y

²⁰ A la iniciativa de reforma constitucional elaborada por la COCOPA y aceptada por el EZLN se sumaron otras iniciativas elaboradas por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el presidente Zedillo y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentadas al Congreso de la Unión los días 12, 15 y 24 de marzo de 1998, respectivamente (Díaz Polanco y Sánchez, 2002: 157).

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación (s/A, *Reformas constitucionales sobre derechos indígenas*).

Por otra parte, con respecto al artículo 115 constitucional, cabe destacar que la iniciativa de la COCOPA proponía que:

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones (*Ibid*).

De todo lo cual resalta el reconocimiento a la condición de pueblos de los indígenas, y por concomitancia, de su derecho a la libre determinación y como expresión concreta de ésta, a la autonomía en sus diversos niveles y ámbitos; además, el reconocimiento a su derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, y, asimismo, el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, todo lo cual es de suma importancia por las modificaciones que estos puntos tuvieron en la reforma constitucional de 2001, y por su relación con lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT (y con la recientemente aprobada *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*). Ahora bien, para el año 2001, con Vicente Fox Quesada como presidente de la República mexicana, hubo esperanza entre el movimiento indígena de que el nuevo presidente enviará al Congreso de la Unión la propuesta de reforma constitucional promovida por la COCOPA. Así fue, sin embargo:

[A]penas comenzada su gestión el Ejecutivo federal envió al Congreso de la Unión, el 5 de diciembre de 2000, como iniciativa de reforma constitucional la denominada “propuesta de la Cocopa” (la Comisión de Concordia y Pacificación); la cámara de origen (el Senado) introdujo un conjunto importante de modificaciones al texto original, y las aprobó mayoritariamente, situación que se reprodujo en la Cámara de Diputados y en la mayoría, también, de las entidades federativas. Hubo algunos estados —en donde, significativamente, se asientan los grupos indígenas más numerosos— que rechazaron la reforma. Los argumentos de la crítica abarcaron un amplio espectro de temas de corte jurídico-político, destacando dentro de estos últimos la convicción de que la reforma incumplía los Acuerdos de San Andrés y clausuraba las negociaciones para la paz en Chiapas (Zolla y Zolla Márquez, 2004: 203).

Ante la aprobación de esta reforma constitucional fueron presentadas más de 300 controversias constitucionales, y fueron hechos públicos numerosos pronunciamientos de inconformidad de parte de organizaciones indígenas contra la reforma constitucional que había violado sustantivamente el espíritu y las disposiciones fundamentales de los Acuerdos de San Andrés. Frente a ello, siguió un proceso de repliegue por parte del EZLN, decepcionado por las acciones gubernamentales y de los miembros del Congreso de la Unión. Decidió entonces, vista la negativa a reconocer sus derechos en lo que se refiere a la libre determinación de los pueblos, llevar a cabo la construcción de las llamadas “autonomías de facto” en las regiones zapatistas. Es menester detenerse en este recuento histórico para realizar una crítica de ciertos aspectos de la reforma constitucional de 2001.

Así, hay que comenzar mencionando que dicha reforma modificó los artículos 1º, 2º, 4º, 18º y 115º constitucionales; y es necesario destacar lo relativo al (nuevo) artículo 2º de la Constitución, donde se concentró la mayor parte de la reforma, y el cual expresa en primera instancia que: “La Nación Mexicana es única e indivisible” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*). Con este enunciado,

evidentemente se trata de prohibir de manera eufemística cualquier intento de secesión por parte del movimiento indígena mexicano, máxime si tomamos en cuenta que algunos pueblos indígenas como el maya tienden a nombrarse a sí mismos como “naciones”, lo cual podría ser motivo de interpretaciones malintencionadas de no ser por la ausencia de declaraciones separatistas por parte del movimiento indígena mexicano²¹ y también porque éste ha pugnado por el reconocimiento de sus derechos en el marco de la sociedad nacional, es decir, por su inclusión en ésta, lo cual queda refrendado en la frase del EZLN: “Nunca más un México sin nosotros”.²² Continúa el artículo 2º:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*).

Dicho reconocimiento en las constituciones y leyes de las entidades federativas ha sido objeto de críticas, ya que podría dar cabida a que “existan distintas categorías de indígenas, dependiendo de la entidad federativa en la que se asienten” (Zolla y Zolla Márquez, 2004: 204). Así, el supuesto reconocimiento a la libre determinación de los pueblos indígenas por medio de la autonomía, se ve mermado y aherrojado con la subsecuente disposición legal. A este respecto, valga citar también

²¹ Recuérdese además la diferenciación que se ha señalado anteriormente, entre “nación” en su acepción política y “nación” en su acepción cultural, categoría última a la que pertenecería, por ejemplo, la expresión “nación maya”.

²² Asimismo, cabe señalar del artículo 2º constitucional el reconocimiento de México como una nación pluricultural —herencia de la anterior reforma—, lo cual significa, como se asentó anteriormente, que en ella coexisten diversas culturas entre sí, lo que no implica que éstas se interrelacionen en términos de equidad y respeto, posibilidad que está latente y que constituye uno de los mayores retos por superar para la nación mexicana.

el señalamiento de Magdalena Gómez, quien menciona que se delegó un tema de interés nacional a las entidades federativas, “localizando” así la cuestión de los derechos indígenas: “Dicho artículo enuncia en un primer apartado el reconocimiento de la libre determinación y de la autonomía para los pueblos indígenas, con una serie de derechos importantes aunque provistos, cada uno, de toda una cerrajería. La más fuerte, cual caja de seguridad, es la de remitir a las legislaturas estatales tal reconocimiento y convertir con ello al asunto indígena en materia local” (Gómez, 2005).

Continúa el artículo 2º constitucional así (después de “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para [...]”):

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*).

Con respecto a las primeras líneas de esta disposición —lo relativo a supeditar el acceso al uso y disfrute de sus recursos naturales a las leyes de la materia—, Gómez señala que:

Anticonstitucionalmente se extiende la limitación hacia la legislación secundaria, que sin duda debería reformarse para hacer posible el ejercicio de los nuevos derechos constitucionales. A este respecto, la Suprema Corte ha establecido claramente que “debe prevalecer siempre el imperio de la Carta Magna, y cuantas leyes secundarias se

opongan a lo dispuesto en ella, no deben ser obedecidas por autoridad alguna" (2005).

Además, parece eludirse la cuestión de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, ya que, asegura Gómez, son omitidos conceptos fundamentales como tierras y territorios, los cuales se sustituyen de manera eufemística por "los lugares que habitan y ocupan las comunidades", con lo que su derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios queda delineado muy difusamente. Valga mencionar enfáticamente que esto contraviene lo estipulado en el Convenio 169 de la OIT, en sus artículos 13, 14 y 15.²³ El artículo 2º constitucional continúa así, consagrando el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía para:

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán

²³ Éstos señalan que: "Artículo 13. 1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. 2. La utilización del término [tierras] en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Artículo 14. 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan [...]. Artículo 15. 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos" (*OIT, Convenio 169 referente a los pueblos indígenas y tribales de los países independientes*).

las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*).

En este respecto, se delega a las entidades estatales el establecimiento de las características de la libre determinación y la autonomía indígena, por una parte, y por otra, se acude a la expresión “comunidades indígenas como entidades de interés público”, siendo que en la iniciativa de reforma constitucional de la COCOPA la expresión era “comunidades indígenas como entidades de derecho público”. Es evidente, de este modo, que con dicha disposición se merma el derecho de los indígenas a constituirse en sujetos políticos plenos, además de que se ratifica el enfoque asistencialista que dominó las políticas públicas de los gobiernos mexicanos hacia los indígenas durante décadas, mismo que estaba sustentado en el Convenio 107 de la OIT. En suma, se puede decir que en la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas de 2001 se elude el reconocimiento de la capacidad autonómica de estos pueblos, con lo cual el reto de constituir una nación donde se superaran las viejas formas de relacionarse con los indígenas —no sólo una nación pluri, o multicultural, sino ante todo, intercultural— se soslayó alarmantemente.

CONCLUSIONES

La reforma constitucional de 1992 constituyó un paso adelante en el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas y de la pluriculturalidad de la nación —aunque tuvo deficiencias más que considerables—; tanto ésta como la reforma constitucional de 2001 sólo pueden ser concebidas como un *piso legal mínimo* en un proceso que no debe darse por finiquitado. Es menester que existan en un futuro modificaciones constitucionales que sí respondan a plenitud a las demandas y expectativas de los indígenas y por lo tanto, es clara

la necesidad de reabrir el proceso legislativo al respecto. Mientras tanto, en el estado mexicano de Chiapas el EZLN ha dado pasos ya hacia la construcción de autonomías —de facto— que permitan a los pueblos indígenas ejercer su derecho a la libre determinación y, con ello, procurar su propio desarrollo, lo cual constituye una reacción ante la falta de satisfacción de sus demandas por parte del gobierno federal con la última reforma constitucional en la materia. Así, no basta con el reconocimiento del carácter multicultural de México y de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, sin que exista a la par un empoderamiento por parte de éstos que los constituya en plenos sujetos políticos en facultades de ejercer su derecho a la libre determinación y a la autonomía, es decir, que se les reconozcan plenamente también sus derechos políticos, los cuales se derivan de su calidad de *pueblos*,²⁴ lo cual es esencial para que logren su desarrollo económico, político, social y cultural. Considero imprescindible una reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas que reconozca de manera efectiva —sin candados ni ambigüedades— el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía como expresión concreta de su derecho a la libre determinación, consagrado en diversos instrumentos jurídicos internacionales; con una reforma de esta índole, se redefiniría el modelo cultural y político del Estado-nación etnocrático y homogéneo que fue instituido en México hace 200 años, y México podría convertirse en un Estado plural, en el sentido expresado por Villoro y Olivé. Dicha reforma es una condición *sine qua non* para avanzar en la construcción de un México intercultural, lo que implicaría dejar de ser simplemente una nación pluricultural —reconocimiento que, no obstante, es de indiscutible valor— para erigirnos en una sociedad democrática en la que las diversas culturas del país convivan, en vez de sólo coexistir, en condiciones de equidad, respeto y tolerancia mutuas.

²⁴ Reconocida por el Convenio 169 de la OIT.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELTRÁN, J. y ROIG, A. (1995), *Guía de los derechos humanos*, Madrid: Alhambra Longman.
- CHACÓN ROJAS, O. (2005), *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*, México: UNAM-Universidad Autónoma de Chiapas.
- DEL VAL, J. (2004), *México, Identidad y Nación*, México: UNAM.
- DÍAZ POLANCO, H. (2006), *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI.
- , y SÁNCHEZ, C. (2002), *México diverso. El debate por la autonomía*, México: Siglo XXI.
- GUTIÉRREZ CHONG, N. (2005), “Nación, pueblo y etnia, un debate actual”, en Jorge Cadena, Márbara Millán y Patricia Salcido (coords.), *Nación y movimiento en América Latina*, México: Siglo XXI-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- OLIVÉ, L. (2004), *Interculturalismo y justicia social*, México: UNAM.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, G. (2000), “Reforma del Estado”, en Baca Olamendi Laura, Judith Bokser-Liverant, Fernando Castañeda, Isidro H. Cisneros y Germán Pérez Fernández del Castillo (coords.), *Léxico de la política*, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)-Fondo de Cultura Económica (FCE)-Fundación Heinrich Böll.
- s/a (2000), “Cronología del conflicto armado en el estado de Chiapas de 1991 a enero de 1998”, en *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México, 1996-1997*, México: Instituto Nacional Indigenista.
- SCHMELKES, S. (2001), “Educación intercultural”. Conferencia impartida en la inauguración del *Diplomado en Derecho y Cultura Indígena*, impartido por la Asociación Mexicana de Naciones Unidas y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, D.F., Tlalpan, 28 de septiembre.
- SERNA MORENO, J. M. (1998), “Diversidad cultural, etnicidad y democracia”, en Carlos Mondragón y Alfredo Echegollen (coords.), *Democracia, cultura y desarrollo*, México: Praxis-UNAM.

- STAVENHAGEN, R. (2006), "La presión desde abajo: derechos humanos y multiculturalismo", en Daniel Gutiérrez Martínez (comp.), *Multiculturalismo, desafíos y perspectivas*, México: Siglo XXI-UNAM-El Colegio de México (COLMEX), pp. 213-224.
- VILLORO, L. (1998), *Estado plural, pluralidad de culturas*, México: UNAM-Paidós.
- (2007), *Los retos de la sociedad por venir. Ensayos sobre justicia, democracia y multiculturalismo*, México: FCE.
- XIB RUIZ, M. y BURGUETE, A. (1996), "Los pueblos indios y la refundación del Estado", en *La autonomía de los pueblos indios*, México: Grupo Parlamentario del PRD, Poder Legislativo, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, pp. 13-23.
- ZOLLA, C. y ZOLLA MÁRQUEZ, E. (2004), *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*, México: UNAM.

CIBEROGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos. Texto completo en línea disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/default.htm?s=>, 10 de septiembre de 2008.

Reformas constitucionales sobre derechos indígenas. Cuadro comparativo de la iniciativa de la Cocopa y los acuerdos firmados el 16 de febrero entre el EZLN y el gobierno federal. Texto en línea disponible en: <http://www.ezln.org/archivo/cocopa/cocopatables.es.htm>, 4 de octubre de 2006.

Diccionario de Filosofía Latinoamericana, Horacio Cerutti Guldberg (dir.) (2006), Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC)-UNAM, texto en línea disponible en: <http://www.ccydel.unam.mx/pensamientoycultura/biblioteca%20virtual/diccionario/eutopia.htm>, 9 de septiembre de 2008.

FLEURY, S. (2000), "Reforma del estado". Artículo en línea disponible en: http://www.economicasunp.edu.ar/03-EPostgrado/posgrados/trelew/P%FAblica/EGob_AdmPub/info/Fleury%20Sonia-%20La%20Reforma%20del%20Estado.pdf, 10 de septiembre de 2008.

- GÓMEZ, M. (2005), "La reforma mutilada. Recuento jurídico y político". Ponencia presentada en el Foro *Nación y pueblos indios*, 12 de abril, Escuela Nacional de Antropología e Historia. Artículo en línea disponible en: http://www.libertarios.org/foronal/pueblos_gomez.php, 24 de septiembre de 2006.
- KLIKSBERG, B. (2000), "Diez falacias sobre los problemas económicos y sociales en América Latina". Artículo en línea disponible en: <http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/18/a02.pdf>, 10 de septiembre de 2008.
- LEÓN PORTILLA, M. (2005), "Nación y Estado". Artículo en línea disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/06/014a1pol.php>, 2 de abril de 2006.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004), *Informe sobre la Democracia en América Latina*, Abril, Segunda sección: "Cómo ven los latinoamericanos a su democracia". Texto en línea disponible en: http://www.undp.org/spanish/proddal/idal_2b.pdf, 10 de septiembre de 2008.
- SCHMELKES, S. (2006), "La interculturalidad en la educación básica". Ponencia presentada en el contexto de la Segunda Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), Santiago de Chile, 11 al 13 de mayo de 2006, documento disponible en línea en: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/interculturalidad_educacion_basica_schmelkes.pdf, 2 de agosto de 2008.

LEGISGRAFÍA

- OIT, *Convenio 107 referente a la protección y la integración de las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales de los países independientes* (1957), texto disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>, 27 de febrero de 2006.
- _____, *Convenio 169 referente a los pueblos indígenas y tribales de los países independientes* (1989), texto en línea disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>, 27 de febrero de 2006.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007), texto en línea disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/drip.html>, 20 de octubre de 2008.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), texto disponible en Internet: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm, 9 de julio de 2007.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), texto en línea disponible en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm, 24 de septiembre de 2007.

Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2008

Fecha de aceptación: 12 de mayo de 2009