

<b>IV. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA....</b>	<b>33</b>
1. LA POBLACIÓN INDÍGENA DE MÉXICO .....	33
2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA DIVERSIDAD CULTURAL DE LA NACIÓN MEXICANA .....	36
3. LA COMISIÓN DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN .....	37
4. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA .....	38

## **IV. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA**

### **1. LA POBLACIÓN INDÍGENA DE MÉXICO**

Los pueblos y comunidades indígenas son parte integrante de nuestra sociedad; conforman en gran medida nuestra identidad como nación y han estado presentes de manera directa a lo largo de la historia de México. Sin embargo, en los últimos años se han convertido en el centro de análisis y debates en todos los círculos de gobierno y en los sectores académicos y sociales, en virtud de acontecimientos que han repercutido en la sociedad mexicana, así como por el reconocimiento a nivel constitucional del carácter pluricultural de nuestra nación en 1992, y específicamente por las reformas de 2001 en materia de derechos y cultura indígena.

Para tener mejor perspectiva de la cuestión indígena existen algunos indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas elaborados por el entonces Instituto Nacional Indigenista (INI), actual Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), con datos del Instituto Nacional de Esta-

dística Geografía e Informática (INEGI), con base en el último *Censo Nacional de Población* efectuado en el año 2000.

Resulta importante señalar que para realizar el censo de población indígena, el INI estableció diversos criterios para determinar quiénes son considerados indígenas.

El criterio lingüístico, empleado desde el inicio de los censos formales en el país en 1895, es tomado en cuenta por el INI por ser un elemento de identidad étnica, ya que por medio del idioma se comparte una particular manera de conocer y nombrar al mundo y a ellos mismos.

La pertenencia a grupos indígenas es otro criterio empleado. Se califica como indígena a un hogar partiendo de la base de que uno o más de sus miembros hablan una lengua indígena. Así como la lengua permite que las personas participen de una cultura y de toda la gama de significados expresados mediante el idioma común, de igual forma a través del hogar se comparte un espacio de vida y se transmiten de una generación a otra los significados y símbolos asociados con la indumentaria, la alimentación, los valores y las normas de comportamiento, las costumbres y hasta una manera de producción y consumo que forman parte del modo de vida.

Por tanto, tomando en cuenta que las generaciones encargadas de establecer y transmitir estos valores, normas y costumbres son los padres y abuelos presentes en el hogar, se consideran hogares indígenas donde hablan lengua autóctona cualquiera de los siguientes individuos: el jefe de familia, el cónyuge, el padre o madre del jefe, el suegro o suegra;

también cuando estas personas declaren pertenecer a un grupo indígena.

De esta forma, la estimación de la población indígena del país y por entidad federativa, se realizó aplicando los criterios del idioma y la pertenencia, considerando en esta última a la población de hogares indígenas.

El INI parte de una población total en México para el año 2000 de 97,483,412, de los cuales 10,253,627 son indígenas, lo que representa un 10.5% del total; de éstos, 6,044,547 son personas de 5 años de edad o más que hablan lengua indígena; la población que no la habla y se estima como indígena, es de 4,209,080.

También resulta interesante observar que de un total de 2,443 Municipios mexicanos, sólo en 30 de ellos no existe presencia indígena; 871 son considerados indígenas o con presencia indígena, en donde éstos representan el 40% o más de la población, con más de 5,000 miembros; los Municipios con población indígena dispersa son 1,542.

De acuerdo con el estudio del INI que se comenta, la migración es una práctica generalizada entre la población indígena, ya que el 12.4% declaró en el año 2000 no residir en el lugar donde nació.

Por lo anterior, se concluye que los indígenas de nuestro país se encuentran diseminados en prácticamente todo el territorio nacional, manteniendo características propias y diversidad de cultura.

## 2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA DIVERSIDAD CULTURAL DE LA NACIÓN MEXICANA

El 28 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la adición de un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la exposición de motivos se argumenta que los pueblos y comunidades indígenas aportan las raíces de la historia y nacionalidad mexicana; señala como criterio para identificar a los indígenas el idioma, ya que según el *X Censo General de Población y Vivienda, 1980*, cuando menos el 9% de los mexicanos tenían como idioma materno alguna lengua indígena.

La población indígena, indica, se encuentra en posición de desigualdad económica y social, las carencias se concentran desproporcionadamente en estas comunidades, formando un círculo vicioso de aislamiento, pobreza y exclusión.

Con la finalidad de corregir la injusticia y promover el desarrollo de estos pueblos, se presenta una iniciativa con dos elementos principales: primero, reconocer la composición pluricultural de la nación; segundo, establecer el mandato constitucional para que la ley prevea los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que sustentan.

Con la adición a la Carta Magna se busca reconocer las diferencias y proporcionar una base jurídica para protegerlas, pero no crea algún privilegio ni categorías diferentes entre los mexicanos. Asimismo, no restringe libertades indivi-

duales ni se contraponen con las garantías sociales, de acuerdo con lo manifestado en la exposición de motivos.

### 3. LA COMISIÓN DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN

Derivado del levantamiento armado en algunas comunidades del Estado de Chiapas, iniciado el día 1.º de enero de 1994, en el que participó un grupo importante de indígenas de la organización denominada Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), y con la finalidad de establecer mecanismos legales de solución al conflicto, el 22 de enero de ese mismo año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Amnistía, a favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal ante tribunales del orden federal, por delitos cometidos con motivo de los referidos hechos o que tengan relación con ellos, del día 1.º al 20 del mes de enero de 1994, conforme a lo establecido en el artículo 1.º de dicha ley. Asimismo, se decretó la amnistía por los delitos locales, de conformidad con la Ley de Amnistía, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas* el 26 de enero de 1994.

En diciembre de 1994, el Congreso de la Unión formó una Comisión Especial, pluralmente integrada por diputados y senadores, denominada Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación para el Estado de Chiapas, con la finalidad de buscar una solución al conflicto. Posteriormente, el 11 de marzo de 1995, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, con objeto de establecer las bases jurídicas que propiciaran el diálogo y la conciliación y, mediante un acuerdo

de concordia y pacificación, llegar a una solución justa, digna y duradera sobre el conflicto.

Con base en el artículo 8o. de dicha ley, se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo de dicha entidad, coordinándose sus acciones con la instancia de mediación del EZLN reconocida por los negociadores, con la finalidad de establecer las bases para discutir el acuerdo de concordia y pacificación.

Así, las partes en conflicto convinieron en un conjunto de negociaciones que sirvieron de sustento para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar entre el gobierno federal y el EZLN, y con base en estos acuerdos la COCOPA elaboró en noviembre de ese mismo año una propuesta de reformas a la Constitución Federal.

#### **4. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA**

El 7 de diciembre de 2000, el Ejecutivo de la Unión presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la propuesta elaborada por la COCOPA como iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad principal de desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas, el cual reconoce su autonomía, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del marco constitucional; señala que las reformas deben interpretarse con base en los principios de unidad

nacional, prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, de igualdad entre las partes que participen en cualquier controversia y de unidad de jurisdicción sobre el territorio nacional.

En esta iniciativa el Ejecutivo Federal afirma que México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes y que la mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Sin embargo, como lo señala el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (número 169 de la Organización Internacional del Trabajo), en muchas partes del mundo los pueblos indígenas no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población en donde viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas se erosionan constantemente; se reconoce que nuestro país no es la excepción.

La iniciativa menciona también que la reforma del artículo 4o. de la Carta Magna, al reconocer la composición pluricultural de la nación resulta insuficiente para aliviar las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas; reitera que en los esfuerzos por solucionar el conflicto armado de Chiapas se adoptó una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las que destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, la cual sirvió de base para los acuerdos de San Andrés Larráinzar en materia de derechos indígenas. Conforme a estos compromisos, la COCOPA elaboró un texto que asentaba los acuerdos pactados por las partes en conflicto, presentándolo como iniciativa de reforma constitucional.

La Cámara de Senadores estableció en su dictamen que los acuerdos de San Andrés Larráinzar serían el marco de referencia

de las labores legislativas, ya que el conjunto de las iniciativas presentadas eran interpretaciones de los citados acuerdos.

La subcomisión de dictamen procedió a realizar una serie de audiencias públicas en las que participaron organizaciones indígenas, especialistas en la materia, académicos y personas que participaron en el proceso de negociación de la paz en Chiapas.

Con base en lo anterior, el dictamen estableció que con los cambios realizados a la iniciativa presidencial se hizo un esfuerzo por enriquecerla, al incorporar un conjunto de acciones de gobierno que tienen por objeto concretar un nuevo pacto entre la sociedad, el gobierno federal y los pueblos indígenas.

Asimismo, la Comisión decidió reagrupar las modificaciones propuestas con objeto de concentrar los derechos de los indígenas en un solo artículo, y añadió la prohibición de todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas.

Este dictamen fue aprobado por la Cámara de Senadores. En la de Diputados se emitió dictamen en sentido aprobatorio de las reformas, señalando que el propósito de éstas era proteger la identidad y tomar las medidas necesarias para la mejora permanente de la situación económica, social y política de los indígenas del país; señala su conformidad con la adición a la garantía de igualdad fundamental del ser humano, la condena de toda forma de discriminación; menciona que el artículo 2o. constituye una verdadera carta de derechos indígenas bajo la unidad e indivisibilidad de la nación, ubicando

en este concepto al pueblo y comunidad indígenas; y al ser las variantes sociales complejas, según la cultura y la religión de las comunidades y pueblos indígenas, son las Constituciones y leyes de los Estados las que deben hacer el reconocimiento de unos y otros, de acuerdo con sus peculiaridades y con respeto a las formas políticas vigentes, como es el Municipio Libre, reconociendo a dichas comunidades como entidades de interés público, con derechos y obligaciones.

Este dictamen fue aprobado por el voto de la mayoría de los diputados. En los debates previos a la votación, uno de los principales señalamientos en contra de las reformas consistió en dejar a las Legislaturas Locales la regulación específica de los derechos relativos a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, por considerar que en las Legislaturas Locales no se realizarían estas regulaciones; pero la mayoría indicó que en la Carta Magna deberían quedar establecidos los derechos mínimos como marco jurídico y no la regulación particular. Otro de los temas discutidos consistió en reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de derecho público o de interés público, entendiendo por las primeras, de acuerdo a lo señalado en la discusión, un órgano de gobierno no compatible con la estructura del Estado mexicano, el cual tiene tres niveles de gobierno: federal, local y municipal, por lo que la mayoría votó por reconocer a dichas comunidades como entidades de interés público.

Finalmente, en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001, se publicó el decreto que modifica la Carta Magna en materia indígena. Por éste se adiciona un

segundo y tercer párrafos al artículo 1o.; se reforma el artículo 2o.; se deroga el párrafo primero del artículo 4o. y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18; además se agrega un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contra el proceso que generó estas reformas, se interpusieron sendas controversias constitucionales por el Congreso del Estado de Chiapas, el Ejecutivo de Tlaxcala y diversos Municipios de entidades federativas, en cuya población se encuentran representativas comunidades indígenas.