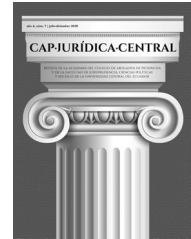


# Movimiento Zapatista y reforma constitucional en México. El artículo 2 de la Constitución mexicana

## *Zapatista movement and constitutional reform in Mexico. Article 2 of the Mexican Constitution*

HAYDEE MARICELA MORA AMEZCUA  
Universidad Autónoma de Querétaro (México)  
haydee.mora@uaq.edu.mx  
ORCID: 0000-0002-4326-751X



*Recibido:*  
03/08/2020

*Aceptado:*  
28/08/2020

### Resumen

En este artículo, se hace un recuento del papel tardío que han tenido, dentro de la legislación mexicana, los derechos de los pueblos indígenas. Se pone énfasis en la importancia que para este fin, tuvo la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y de los vacíos, los cuales presenta la ley vigente, resultado de las negociaciones entre el Gobierno federal y el movimiento Zapatista.

### Palabras clave

Indígenas, Constitución, reforma, derechos, justicia.

### Abstract

This paper recounts the late role that the rights of indigenous people have had in Mexican legislation. Also, the importance of the appearance of the Zapatista Army for National Liberation, and the gaps presented by the current law, which was the result of negotiations between the federal government and the Zapatista movement.

### Keywords

Indigenous, constitution, reform, rights, justice

## Introducción

Según la última encuesta intercensal del 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) (2015), en México, 25 millones de personas se reconocen como indígenas y, de ellos, 7 millones 382 mil son hablantes de una de las 68 lenguas indígenas, las cuales se hablan en México. Estos datos reflejan lo representativo en cifras estadísticas de la población indígena en nuestro país. A pesar de ello, la Constitución mexicana no ha reflejado esta realidad. Borrar lo indígena de la geografía y obligarlos a abandonar su cultura han sido constantes de las políticas implantadas por las clases dominantes en México desde la Constitución de 1824.

Con la independencia, la intención de deshacerse de la herencia colonial, resistir a las intervenciones extranjeras, combatir los esfuerzos eclesiásticos y militares y modernizarse condujo a tener una visión de la unidad nacional, la cual excluía las diferencias culturales.

Pese a la cerrazón de no mirar hacia el pueblo indígena, ellos han seguido en pie de lucha. Conservaron, a través del tiempo, su identidad y parte de sus instituciones y cultura, sin embargo, el ideal homogeneizador provocó su exclusión, discriminación, marginación, opresión y explotación por parte del resto de la sociedad (Hernández, 1998).

En este escrito, se busca mostrar una conexión histórica y jurídica de uno de los acontecimientos más importantes en la vida de las poblaciones indígenas de un país como México, donde a pesar de tener una gran población indígena, siempre permaneció fuera de la mirada y protección de las leyes y, no obstante, tratarse de un movimiento indígena de importantísima trascendencia nacional e internacional obtuvo solo un pequeño, pero gran logro: el ser incluidos en el artículo 2.º de la Constitución mexicana.

Años atrás, una de las primeras reformas que tuvo la Constitución mexicana —Diario oficial de la Federación. 28 de enero de 1992. Decreto por el que se adiciona un primer

párrafo al artículo 4.º Constitucional, México—, se presentó en el artículo 4.º, en 1992, donde se estableció, por primera vez, una referencia a la existencia de los pueblos indígenas, el cual decía así:

La nación mexicana tiene una gran configuración pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, ritos, costumbres, recuerdos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Se reconocieron sus derechos culturales, pero sin señalar los principios, las relaciones y las instituciones, donde esos derechos debían materializarse, relegando a leyes secundarias su aplicación (Hernández, 1998).

Cabe señalar que el origen de este artículo lo podemos encontrar en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual se aprobó en Ginebra, el 27 de junio de 1989, relativo a los pueblos indígenas y tribales, instrumento en el cual se atribuyen un conjunto de derechos a favor de ellos. México, en agosto del mismo año, firmó dicho convenio, motivo por el cual se vio en la necesidad de llevar a cabo acciones hacia la población indígena mexicana (Izquierdo, 2005).

La reforma a este artículo de la Constitución mexicana se aprobó un año después de la ratificación del Convenio 169 y en el contexto del quinto centenario de la conquista de América. Para ese momento, México llegó a esta fecha, sin contar con un reconocimiento constitucional de sus pueblos indígenas, siendo de los países latinoamericanos con mayor población indígena del continente. Cabe resaltar que aunque se logró este avance, también ese mismo año se dio un retroceso en la Ley, pues el 26 de febrero de 1992 se reformó el artículo 27 de la Ley Agraria; se cuestiona de este hecho la aprobación de las condicio-

nes normativas necesarias para convertir a la propiedad ejidal en privada, lo cual desencadenó el aumento de los problemas de la tenencia de la tierra, en un país donde se han registrado abusos hacia la población rural, en su mayoría indígena (CDHDF, 2006).

Es importante señalar que los tratados internacionales —el artículo 133 de la Constitución establece que los tratados internacionales ratificados son Ley Suprema de la Nación, por lo que permite que la adopción de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, funcione como herramienta fundamental para fortalecer el andamiaje jurídico mexicano y construir un sistema de protección de los derechos humanos, fundamentado dentro de las normas, estándares y prácticas internacionales— que ha celebrado México, al aportar a la imagen que proyecta el país ante el mundo, han empujado y presionado al gobierno mexicano a darse cuenta de la urgencia de asegurar, que los alcances que se han dado en materia indígena, sean llevados a la práctica en nuestro país.

En razón de lo anterior, podemos mencionar algunos convenios internacionales, los cuales ha firmado México y tienen avances importantes en el respeto, fomento y promoción de los derechos humanos, entre los cuales tenemos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1975); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1981) y su Protocolo Facultativo (2002); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1981); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1986); la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fun-

dadas en la Religión o las Convicciones (1988); el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (1990); la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas (1992); la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1998); la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias (1999); la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU (2002), entre otros (CDHDF, 2006, pp. 23-25).

### **Se escucha la voz del pueblo indígena: ejército Zapatista de liberación nacional**

Si bien el reconocimiento de derechos no va a resolver el problema de la pobreza de la mayoría de la población indígena, éste es indispensable para asegurar que los pueblos indios tengan voz e injerencia en la vida política del país ya que, en la medida que sus intereses y demandas sean incorporados en la agenda de la nación, esto tendrá efectos para mejorar sus condiciones de vida.

*(Castañeda y Saldívar,)*

El 1.º de enero de 1994 hizo su aparición el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), demandando principalmente el reconocimiento de una serie de derechos y la modificación de las políticas de atención para los pueblos y comunidades indígenas de las diversas entidades federativas, las cuales constituyen la nación mexicana (Espinoza, 2001). Éste fue un hecho inédito, donde, por primera vez, un país que había tenido a su población indígena prácticamente invisible, volteaba a verla y a escuchar parte de las demandas, que por siglos habían estado conteniendo.

La revuelta armada significó un movimiento social, el cual buscó el cumplimiento del Estado mexicano para quienes en México han sido por siglos los más desposeídos: los indígenas de las diferentes culturas étnicas, quienes habitan el territorio nacional (Sámano, 2001). Inició entonces una dura batalla, entre el pueblo indígena y las autoridades

mexicanas, en un principio se quiso dar la imagen de un movimiento peligroso; en contra del Gobierno, pero poco tiempo después y al escuchar sus demandas tuvo voz y aceptación internacional, además, algunos sectores del pueblo mexicano también lo veían con buenos ojos; cambió, entonces, la visión hacia ellos y se pudo concretar un diálogo de paz, el cual duró varios años.

En marzo de 1995, se dio la negociación entre el EZLN y el Ejecutivo federal, en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas —Diario oficial de la Federación, 11 de marzo de 1995, México—. En octubre del mismo año, el Gobierno nacional y el EZLN llegaron a varios puntos de consenso, sobre derechos y cultura indígena, a través de las distintas mesas de diálogo de San Andrés. Junto con estas mesas de diálogo se convocó al Foro Nacional de Cultura y Derechos Indígenas, contando con la participación de alrededor de 500 representantes de 35 pueblos indígenas (Espinoza, 2001).

Paralelamente, el Congreso de la Unión, junto con la Secretaría de Gobernación, convocaron el 10 de octubre de 1995 a la Consulta Nacional sobre Derecho y Participación Indígena. De acuerdo con la información, la cual presentó el Gobierno nacional a la OIT, se trató de un amplio proceso de consulta nacional, con la concurrencia de casi 12.000 participantes, divididos en 30 foros; como resultado de esta consulta se produjeron cerca de 9000 propuestas, con el fin de promover reformas al marco constitucional y legal correspondiente (Espinoza, 2001).

Los resultados, en ambas consultas, sirvieron de base para la firma de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, mejor conocidos como Acuerdos de San Andrés Larraínzar, entre el EZLN y el Ejecutivo, el 16 de febrero de 1996. El contenido de estos acuerdos encuentra su fundamento jurídico en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. El Gobierno mexicano informó a la Organización Internacional del Trabajo

(OIT) que los Acuerdos de San Andrés, formaban parte del cumplimiento del Convenio 169. La Comisión de Expertos de la OIT, como respuesta al informe gubernamental, expresó que tomando en consideración que el Convenio fue utilizado como un marco de referencia en las negociaciones mencionadas, pidió al gobierno, que continúe suministrando informaciones sobre la evolución de la situación, en cuanto a la aplicación práctica de los acuerdos alcanzados en las rondas de negociación (Espinoza, 2001).

### **Acuerdos sobre derechos y cultura indígena (acuerdos de san andrés larraínzar)**

Los Acuerdos de San Andrés representan un documento, el cual trasciende en particularismos del pueblo Chiapaneco, (donde inició el EZLN) y propone algunas deducciones básicas para el establecimiento de una nueva relación entre la sociedad, el Estado y los pueblos indígenas (Arias y Rodríguez, 2015).

Estos acuerdos representaron, para los pueblos indígenas de México, el instrumento a través del cual legitiman y ven reflejadas sus demandas de reconocimiento de sus derechos. Además, sientan las bases para la creación de una nueva relación, entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, a través de la modificación del marco jurídico, en el cual se debería incorporar a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y su derecho a la libre determinación, expresado en autonomía; permitiéndoles decidir y ejercer sus formas propias de organización social, política, económica y cultural; aplicar sus sistemas normativos en la resolución de conflictos internos, garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta sus particularidades culturales, reconocer el derecho que tienen sobre sus tierras y territorios, así como el acceso a los recursos naturales existentes en aquéllos (Espinoza, 2001).

Los Acuerdos de San Andrés establecen el reconocimiento de varios tipos de derechos de las poblaciones indígenas. Una

reforma constitucional trascendente debe asumir, como criterio básico, el significado histórico y jurídico del reconocimiento de los derechos culturales, los cuales tienen un estatus diferente de los derechos sociales establecidos en la Ley Suprema. Se debe incorporar en el sistema jurídico un nuevo tipo de derechos, capaces de operar, como premisa, la estructura básica de los derechos indígenas y de otras minorías culturales (Arias y Rodríguez, 2015).

También establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ejercer una participación directa en la vida política nacional, a través del reconocimiento de sus autoridades tradicionales y sus formas propias de elección; garantiza la difusión, preservación y enriquecimiento de sus conocimientos, lenguas, y demás elementos constitutivos de sus culturas, así como el acceso a una educación bilingüe e intercultural, que les permita su desarrollo cultural (Espinoza, 2001).

La iniciativa de reforma constitucional fue encomendada, por las partes en conflicto, a la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (COCOPA). El 29 de noviembre de 1996 la COCOPA presentó una iniciativa de Reforma Constitucional, basada en el Convenio 169 y en el contenido de los Acuerdos de San Andrés. Esta iniciativa fue avalada por el EZLN, pero por mucho tiempo el gobierno se negó a presentarla al Congreso de la Unión para que iniciara su discusión (Espinoza, 2001).

Así, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar se firmaron, entre el Gobierno federal y el EZLN, el 16 de febrero de 1996, y representaron los primeros acuerdos sobre derechos indígenas en México; habrían pasado a la historia de haberse cumplido con lo pactado con los pueblos indígenas, representados en la mesa de negociación por el EZLN y sus asesores, entre los que destacaban académicos e intelectuales con prestigio, identificados con las demandas de los pueblos indígenas (Sámano, 2001).

Después de un tiempo de ser firmados los Acuerdos de San Andrés, fueron desconocidos por el expresidente Ernesto Zedillo Ponce de León, haciéndose clara la postura política contraria a los intereses de las poblaciones indígenas de parte del Gobierno federal y local, donde se apoyaba a los terratenientes y ganaderos, y se organizaron fuerzas paramilitares, entrenadas por el Ejército (Casanova, 2001). Quedó así claro que ese gobierno, no estaba dispuesto a apoyar a las poblaciones más necesitadas de México.

### **Una reforma constitucional tardía**

Para el año 2000, se dieron nuevas elecciones presidenciales en México, el partido político del estado, Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado en México más de setenta años, perdió las elecciones, que fueron ganadas por el Partido Acción Nacional (PAN), un partido liberal-conservador de antaño, el cual tuvo el apoyo de muchas personas afectadas por la política neoliberal; esas personas vieron en ese cambio de gobierno la posibilidad de una alternancia de partidos que, sin constituir una alternativa real, económica y social, por lo menos abriría nuevas alternativas al proceso de democratización. Este triunfo representó un cambio en la nueva política hacia Chiapas, los rebeldes zapatistas y los pueblos indígenas. El presidente electo, Vicente Fox, hizo suyo el Proyecto de Derechos y Cultura Indígena, formulado por la Comisión del Legislativo en el Gobierno anterior, y fue presentado al Congreso de la Unión (Casanova, 2001).

El 5 de diciembre de 2000 el expresidente Vicente Fox Quesada, presentó ante el Senado de la República la Iniciativa de Reformas Constitucionales, elaborado por la COCOPA. En ésta, se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y su derecho a la libre determinación, expresado en un régimen de autonomía. Como consecuencia de ello, se les reconocen una serie de derechos, entre los que se encuentran:



1. Se reconoce su derecho a elegir sus autoridades y formas de gobierno interno, de acuerdo a sus propias normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad; asimismo, el derecho de fortalecer su participación política en los distintos órganos del Estado, de acuerdo a sus características culturales. Se estableció también el compromiso de las autoridades estatales, a fin de que se estableciera competencia, en materia económica, con el propósito de que los pueblos indígenas puedan recibir la transferencia ordenada y paulatina de los recursos necesarios para el desarrollo de sus comunidades y pueblos, siendo administrados por ellos mismos y facultándose a los Congresos de los estados para determinar las competencias y funciones a ser transferidas.

2. En el ámbito económico, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, incorporando como garantía constitucional su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

3. En materia de justicia, se establecieron nuevas normas, tanto para la impartición, como para el acceso a aquélla ante los órganos estatales. Por primera vez, se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres. También se estableció que en todos los juicios y procedimientos, que involucren individual o colectivamente a los indígenas, se tomen en cuenta sus prácticas jurídicas y características culturales, respetando los preceptos de la Constitución; incorporando, además, el derecho de los procesados a contar en todo tiempo con intérpretes o traductores, quienes entiendan su lengua y su cultura.

4. En asuntos culturales, se establece el derecho de los pueblos indígenas para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos, los cuales configuren su cultura e identidad. En materia de comunicación, se reconoce su derecho para adquirir, operar y administrar sus propios medios. En materia educativa, se estableció la obligación de las autoridades educativas, federales, estatales y municipales de consultar a los pueblos indígenas interesados para definir y desarrollar programas educativos de carácter regional, en los que se deben incluir las culturas indígenas.

5. Finalmente, en cuanto a los indígenas migrantes, su inclusión está referida a la obligación del Estado de impulsar programas específicos para su

protección, tanto en el territorio nacional, como en el extranjero (Espinoza, 2001, pp. 105-108).

El 25 de abril de 2001 el Senado de la República aprobó el dictamen sobre el proyecto de Decreto en materia indígena, modificando sustancialmente la iniciativa presidencial. En el dictamen, se proponía adicionar un segundo y tercer párrafo al artículo 1.º, se reformaba el artículo 2.º, se derogaba el párrafo primero del artículo 4.º, se adicionaba un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución. El dictamen aprobado se envió a la Cámara de Diputados para su discusión y el 28 de abril lo aprobó en sus términos (Espinoza, 2001).

Días después de emitido el dictamen por el Senado de la República, el Congreso Nacional Indígena, diversas organizaciones sociales e indígenas, así como organismos públicos federales y estatales manifestaron su preocupación sobre el dictamen aprobado por el Senado de la República, argumentaron que éste no correspondía a las demandas de los pueblos indígenas, y no reflejaba la esencia, ni el espíritu de los Acuerdos de San Andrés. Específicamente, destacaban que el dictamen no garantizaba el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas; no les reconocía personalidad jurídica, a su vez, no reconocía los derechos territoriales y les negaba el acceso colectivo a los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios (Espinoza, 2001).

El 1 de mayo del 2001 el Congreso Nacional Indígena hizo público su rechazo al dictamen, expresando que representa una burla para los pueblos indígenas y una afrenta mayor para la sociedad mexicana, la cual ha respaldado su lucha. El 11 de mayo la Conferencia del Milenio de los Pueblos Indígenas, reunida en Panamá, rechazó la reforma y, a su vez, exigía al Congreso mexicano escuchar la voz de los pueblos indígenas del mundo y sociedad civil, los cuales se han hermanado con la lucha de los pueblos indígenas de Mé-

xico; pidió tomar en cuenta el Convenio 169 de la OIT, ley suprema vigente en México, de acuerdo con su Constitución política. El 19 de junio, 3000 personalidades, organizaciones y colectivos firmaron el documento denominado *Por el reconocimiento de los derechos y cultura indígenas*. El 2 de julio, Samuel Ruíz encabezó un manifiesto, en el cual se consideraba a la reforma como contraria a los pueblos indios, y una amenaza para la paz (López Bárcenas, 2006).

Nada de lo anterior contó para los legisladores. El 28 de ese mismo mes fue discutido el dictamen en la Cámara de Diputados y fue aprobado por mayoría. De acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 135 constitucional, el dictamen fue turnado a las legislaturas de los estados, documento que fue rechazado en los Congresos de Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, y Zacatecas, constituyendo las entidades federativas que concentran el mayor porcentaje de población indígena. El 18 de julio de 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de votos de las legislaturas locales, declaró que la minuta fue aprobada por 16 congresos, que son la mayoría más uno de los que integran la Federación Mexicana, y, por tanto, el proceso de reforma quedaba consumado (Espinoza, 2001).

El 14 de agosto de 2001 se publicó el decreto de reforma constitucional, en virtud del cual se modificaron varios de los artículos de la Constitución federal, para incluir en ésta los derechos de los pueblos indígenas, que junto a las disposiciones existentes, forman la normativa constitucional en la materia. Los artículos constitucionales, los cuales hacen referencia a los derechos indígenas y fueron reformados son: el artículo 1; el artículo 2, que sustituyó al artículo 4; el artículo 18, párrafo 6.º; y, el 115, fracción tercera.

En cuanto al artículo 18, se le adiciona el párrafo 6.º, a fin de establecer la obligación del Estado de permitir a las personas, que se

encuentran privadas de su libertad que cumplan su pena en los centros más cercanos a su domicilio. Por su parte, al artículo 115 se le añade un último párrafo, donde se establece que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley (Carbonell, 2001).

Un artículo que también fue modificado en esta reforma es el artículo 1.º de la Constitución. La reforma a este artículo significó un primer paso en materia de discriminación. Se incorporó a la Constitución el derecho fundamental a no ser discriminado, a través de la adición de un tercer párrafo a este artículo 1.º de la norma máxima, incorporándose por primera vez en la historia del constitucionalismo mexicano, una cláusula de igualdad formal, que establece la prohibición de cualquier forma de discriminación:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos o libertades de las personas.

Esta modificación implica un avance para constituir un nuevo paradigma jurídico, capaz de producir una transformación cultural, que sustituya al modelo social, basado en relaciones desiguales y jerárquicas, por otro que permita el desarrollo de relaciones autónomas y de autoridad compartida. En el futuro, esta cláusula de no discriminación pudiera verse acompañada, en el ámbito de la Constitución, por otra de igualdad material, cuyo objeto sería obligar al Estado a promover y desarrollar políticas públicas para compensar la situación en todos los grupos en situación de vulnerabilidad. Estos mandatos se han incluido en constituciones de otros países, con el objeto de hacer explícita la obligación del Estado de eliminar todos los obstáculos que impidan

el igual desarrollo de las personas (Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación, 2001).

### **Mirando a los indígenas: el artículo 2 constitucional**

El artículo 2.º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos significó con estas reformas un aliento hacia los derechos, siempre negados a las poblaciones indígenas de este país. Este artículo pasó a ser, tras la reforma, la norma clave que regula la materia indígena; el artículo 2.º constitucional se inicia con la afirmación de que México es una Nación única e indivisible, luego señala, en un segundo párrafo, el reconocimiento de su naturaleza pluriétnica y pluricultural, que anteriormente se contenía en el párrafo primero del artículo 4.º constitucional. En los párrafos siguientes, se da una interpretación constitucional de los pueblos indígenas, de las comunidades indígenas y de los indígenas de la región. Desde el principio, se reconoce que la atención oportuna y la protección de la cultura y los derechos indígenas requieren de la participación del Estado en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, pero esencialmente requieren que sean las constituciones estatales y las leyes locales las que definan estos conceptos, dada la variedad étnica que prevalece en cada entidad federativa (López Bárcenas, 2006).

Respecto al apartado A, se señala, mediante sus ocho fracciones, las materias relativas a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, formas internas de convivencia y de organización, ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos, la elección de sus autoridades o representantes, medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura, medios para mejorar y conservar su hábitat, acceso a sus recursos naturales, elección de representantes, ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado, entre otras, siguiendo los términos que precisen las cons-

tituciones y las leyes de los estados (López Bárcenas, 2006).

En el apartado B, se encuentran los instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades para los pueblos indígenas, eliminando la discriminación y obteniendo niveles de bienestar a los cuales aspiran todos los mexicanos, tales como el impulso al desarrollo regional; incremento de los niveles en todos los ámbitos de educación; acceso efectivo a todos los servicios de salud, con aprovechamiento de la medicina tradicional; mejora de la vivienda y aplicación de la cobertura de los servicios sociales fundamentales; incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; aplicación de la red de comunicación y posibilidad para que sean los indígenas, quienes controlen sus propios medios de comunicación; impulso a las actividades productivas y al desarrollo sostenible de las comunidades; establecimiento de políticas para la protección de los migrantes indígenas y de sus familias; y, la consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes nacional, estatal y municipal sobre el desarrollo integral. Este apartado concluye con un mandato fundamental como es la asignación de recursos presupuestarios, tanto a nivel estatal como municipal. Finalmente, el último párrafo del artículo 2.º comprende el derecho a la igualdad para todos, a efectos de entender el gran compromiso que existe para con el pueblo y comunidades indígenas, con el objeto de evitar las injusticias que se han hecho en el pasado (López Bárcenas, 2006).

### ***Comentarios al artículo 2.º constitucional***

En todo debate legislativo, se identifican tres niveles de análisis: la discusión, la aprobación y la aplicación. En el nivel correspondiente a la discusión, en la reforma indígena, se enfrentaron las dos visiones de país: la monocultural y la pluricultural. De los encuentros y roces entre ambas posiciones, surgió la iniciativa de una reforma constitucional. La Comisión de Concordia y Pacificación debió ser el puente, entre el nivel de discusión y el



de aprobación, para negociar ante los grupos parlamentarios, una aprobación de la reforma, la cual no alterara el espíritu de ésta, es decir, la inclusión respetuosa y digna de los pueblos indígenas en la Constitución. Esto no sucedió y el Senado, en lugar de solo mejorar la reforma, ensombreció su actuación, con algunos agregados innecesarios, ambiguos y algunas omisiones (González, 2002).

El reconocimiento en la Constitución mexicana de los derechos de los pueblos indígenas constituye un proceso, el cual confronta dos visiones del México contemporáneo: una de ellas, considera que México es un país mestizo, prácticamente con una sola cultura y está basada en un proyecto de nación, el cual negaba implícitamente la diversidad cultural; y la otra parte, considera que este país cuenta con una sociedad pluricultural, cuya afirmación se encuentra en la comprobación histórica de la heterogeneidad cultural (González, 2002).

En el artículo 2.º constitucional, a las comunidades indígenas se las describe como «aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres. Desde este artículo puede decirse que es un error reconocer a los pueblos indígenas y sus comunidades en el mismo rango, pues podría dar lugar a que se separaran de los pueblos de los que forman parte o impidieran su reconstitución; lo correcto hubiera sido reconocer al pueblo indígena como el sujeto de derecho frente al Estado y a las comunidades como entidades de derecho público, pero formando parte de los pueblos indígenas. Por otro lado, la definición de comunidad puede resultar estrecha pues hay comunidades que no se encuentran asentadas en un solo territorio, como las de los migrantes, pero si forman una unidad social. Ellos se encuentran en una situación de vulnerabilidad y desprotección en la mayor parte de los lugares que residen temporal o permanentemente, en especial en las zonas urbanas como en el caso de la Zona Metropolitana de

la Ciudad de México, al no tener conocimiento de sus derechos y no ser considerados ni ciudadanos ni visitantes» (López Bárcenas, 2006) —al respecto, la Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México dice que para que exista una nueva relación, entre los pueblos indígenas y el estado mexicano, debemos gozar del reconocimiento pleno a nuestra autonomía, la cual nos permita desarrollarnos, de acuerdo a nuestras formas propias de organización, para lo cual debemos contar con el reconocimiento de nuestros sistemas normativos, autoridades tradicionales, el acceso colectivo a nuestras tierras, territorios y recursos naturales, y que nuestras comunidades sean reconocidas como sujetos de Derecho público, así como los derechos de los indígenas residentes en las ciudades. (Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México. 29 julio de 2002). Carta a los medios de comunicación nacionales, internacionales y a la opinión pública frente a la reforma del 2001. México D. F.—.

Además de las comunidades indígenas, el artículo 2.º de la Constitución expresa que: «Toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley». En esta norma, no es claro cómo una comunidad no indígena podrá equipararse a otra que sí lo sea, si las diferencias, entre ambas, es la preexistencia de los indígenas al Estado, su continuidad histórica y la diferencia cultural. Si hubiera una comunidad con estas características, simplemente se le aplicaría el mismo criterio que a los pueblos y comunidades indígenas y si no los reúne, difícilmente se le podrían aplicar (López Bárcenas, 2006).

En esta reforma, se reconoce que somos una sociedad pluricultural, pero al mismo tiempo se añade que: «La Nación mexicana es única e indivisible», lo cual es innecesario, ya que las demandas indígenas son planteadas al interior del Estado y no pretenden desunir, ni dividir a un país. Al mismo tiempo, cuando se reconoce el derecho a la libre determina-

ción de los pueblos indígenas y se agrega que serán reconocidos como «entidades de interés público», termina siendo confuso, ya que los derechos autónomos, categorizan a los pueblos y comunidades indígenas como autoridades del Estado y no como organismos bajo su tutela (González, 2002) —.

El artículo 2.º establece sobre las personas indígenas que: «La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas». Con esta disposición, quedan atrás los criterios biológicos, económicos y lingüísticos, los cuales afirmaban que era indígena, quien tenía sangre indígena, portaba un traje típico o hablaba una lengua indígena, adoptando el criterio cultural o de auto adscripción: es indígena quien se asume indígena, actúa y existe un pueblo indígena, que lo reconoce como tal, con sus derechos y obligaciones (López Bárcenas, 2006).

La fracción 6.ª del artículo 2.º expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a:

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 aquéllos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Esta disposición hace referencia a un derecho y varias condiciones para su ejercicio. El derecho consiste en la posibilidad de acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en los lugares que habitan y ocupan las comunidades. Las condiciones prescritas establecen que lo hagan, respetando las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, establecida en la propia Constitución y en las leyes, los derechos adquiridos por terceros y por inte-

grantes de las comunidades y no acceder a los que correspondan a áreas estratégicas. Para todo esto las comunidades podrán asociarse entre ellas (López Bárcenas, 2006).

Entre los derechos que los pueblos indígenas pueden ejercer, en su relación con el resto de la sociedad y los órganos de gobierno, están los de elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena; a que en todos los juicios y procedimientos, se tomen en cuenta sus costumbres y características culturales, «respetando los preceptos de la Constitución», para lo cual los indígenas tendrán el derecho de contar con intérpretes y defensores, quienes tengan conocimiento de su lengua y cultura; cumplir sus sentencias en los centros penitenciarios más cercanos a sus domicilios, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad, como forma de readaptación social; y, coordinarse y asociarse dentro de los municipios a los que pertenezcan (López Bárcenas, 2006).

Los límites de los contenidos de estas disposiciones presentan otro problema: la Constitución federal no los reconoce como garantía constitucional, por tanto, el reconocimiento de los pueblos indígenas, como sujetos de derechos, al igual que los derechos, a los cuales se hace referencia, tendrán que ser reglamentados en las Constituciones de los Estados de la República para que puedan ejercerse (López Bárcenas, 2006).

Por otro lado, la reforma prevé la creación de instituciones en los tres ámbitos de gobierno, que se encarguen de garantizar la vigencia de estos derechos y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, establece una serie de lineamientos de políticas públicas, los cuales los gobiernos deberán tomar en cuenta al elaborar sus programas de trabajo. Entre ellas, se encuentran el desarrollo regional, incorporando a las mujeres; incremento de los niveles de escolaridad; acceso a los servicios de salud; al financiamiento público; extensión de la red de comunicación; apoyo a proyectos productivos; protección a

migrantes; consulta previa para la elaboración de planes de desarrollo; y, establecimiento de partidas presupuestarias específicas. En estas líneas programáticas, se constitucionalizan las actuales políticas asistencialistas, en lugar de reconocer derechos a los pueblos indígenas (López Bárcenas, 2006).

Las reformas constitucionales han recibido fuertes críticas realizadas por parte del movimiento indígena mexicano, debido a las modificaciones encontradas, entre la propuesta original y el dictamen aprobado. A raíz de esto, más de 300 municipios indígenas solicitaron la nulidad del procedimiento, mediante 320 controversias constitucionales, presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual las declaró inadmisibles el 5 de septiembre de 2007. Frente a esta respuesta, los pueblos indígenas presentaron sus reclamos ante la OIT, por violaciones al artículo 6 del Convenio 169 sobre el proceso y el derecho a la consulta. No se ha hecho nada al respecto, pese a las recomendaciones hechas por instancias nacionales e internacionales. De manera irónica, la clase política de México considera victoriosa la reforma, cuando los pueblos indígenas y la sociedad civil la rechazaron claramente (CDHDF, 2006).

La Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos de la Cámara de Diputados, al aceptar que la Reforma Constitucional del 2001, sobre derechos y cultura indígena, no respondió con la demanda histórica de los pueblos indígenas, y —después de una revisión de la literatura de los últimos 10 años, la opinión de dirigentes de pueblos y organizaciones indígenas, las consideraciones de los partidos políticos y la apreciación de los académicos y expertos en materia indígena— concluye que los siguientes, son los principales derechos, los cuales no están contemplados en la Constitución política (Cámara de Diputados, 2008, pp. 19-20).

a. El reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público;

b. el reconocimiento pleno del derecho de libre determinación y autonomía;

c. el derecho a la remunicipalización para avanzar hacia la reconstitución de los pueblos indígenas;

d. el derecho a la redistribución en las regiones indígenas;

e. la creación de una circunscripción plurinominal para garantizar la representación indígena en el Congreso de la Unión;

f. el reconocimiento de una política pública transversal en materia de derechos y desarrollo indígena;

g. el derecho a la educación intercultural en todos los niveles;

h. el derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado;

i. el derecho al desarrollo integral y sustentable;

j. el derecho para adquirir y administrar sus propios medios de comunicación;

k. el derecho al reconocimiento de sus tierras y territorios, uso y disfrute de sus recursos naturales; y,

l. el derecho a proteger y promover sus manifestaciones culturales y conocimientos tradicionales.

Una de las omisiones que cometió el Senado en esta reforma constitucional, fue no considerar la propuesta de ampliar los derechos políticos de los pueblos indígenas para participar en las elecciones federales y estatales. Únicamente el artículo 3.º transitorio del decreto de reforma estableció, de manera incompleta y como recomendación, que: «Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política» (González, 2002).

Podemos afirmar que las principales exigencias del pueblo indígena, que no se contemplaron en esta reforma, fueron: ser declarados sujetos de derecho público; la autonomía y libre determinación; la tierra y el

territorio; los espacios políticos de decisión nacional; el consentimiento libre, previo e informado; la cultura y educación intercultural; y, el derecho al desarrollo sustentable de los pueblos indígenas de México (Cámara de Diputados, 2008).

Debe trabajarse en una nueva reforma constitucional, donde se evite un sistema normativo conservador y rígido, el cual derive en la reproducción de las condiciones de diferenciación y propicie el regreso de formas autoritarias de ejercicio del poder. Un nuevo marco constitucional de autonomía debe incluir mecanismos y principios democráticos, los cuales posibiliten el desarrollo y enriquecimiento cultural de los diferentes pueblos indígenas (Arias y Rodríguez, 2015).

Una verdadera reforma constitucional debe tener una serie de acciones y políticas afirmativas de gobierno, las cuales busquen garantizar el desarrollo social de las comunidades indígenas, tal y como se estableció en los Acuerdos de San Andrés. Es obligación del Estado atender las demandas sociales de las poblaciones vulnerables, en este caso los indígenas, y promover su acceso, en condiciones de igualdad, a las condiciones de progreso y bienestar (Arias y Rodríguez, 2015).

Arias y Rodríguez (2015) nos dicen que la reforma constitucional aprobada, tiene limitaciones e insuficiencias, pero también la virtud de garantizar el respeto de las libertades individuales y colectivas; reconocer a las comunidades indígenas, promover la igualdad de oportunidades, rechazar la discriminación e institucionalizar la tolerancia. Lo consideran un primer paso, el cual asegura la necesidad de incluir valores e instituciones comunes para resistir y trabajar contra el racismo, disminuir la violencia y remontar las consecuencias de la pobreza. Se mantiene muy lejos de una afirmación del ideal de autogobierno y autonomía de las comunidades, en el marco de una sociedad democrática.

Si bien Arias y Rodríguez (2015) rescatan un punto central de esta reforma es-

tructural, el cual es el reconocimiento a los pueblos indígenas, donde se busca erradicar el racismo y la pobreza que por siglos han padecido, considero que aún estamos muy lejos de poder lograr algo al respecto. El que aparezcan estas intenciones en la legislación puede alentar a buscar mejores condiciones para esta población vulnerable, pero se debe trabajar mucho más a fondo no solo con su incorporación en la ley, sino con la inclusión de este pensamiento, a favor de los pueblos indígenas, circunstancia que permita establecer políticas públicas, las cuales provengan del Estado nacional, donde se busque erradicar las terribles condiciones sociales a las que la población indígena ha estado expuesta a lo largo de su historia.

## Conclusiones

Resulta sorprendente que un país como México, que concentra una de las poblaciones más numerosas de indígenas en Latinoamérica, los haya tenido tanto tiempo fuera de las leyes fundamentales regidas por su Constitución. Tuvo que pasar un movimiento armado para que, por primera vez, fueran escuchados, y aun con ello, no se tomaron en cuenta sus peticiones esenciales, pero se logró, aunque de forma mínima, integrarlos por primera vez en la Constitución mexicana.

El Estado mexicano reformó su Constitución política y reconoció algunos derechos de los pueblos indígenas. Con este paso, se intentó resolver las causas, las cuales dieron origen al levantamiento en Chiapas por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Específicamente, se trataba de cumplir lo pactado en los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, los llamados Acuerdos de San Andrés, pero ese pacto no se cumplió, ya que no se respetaron las demandas de la población indígena.

Esta reforma la podemos considerar como un primer intento encaminado al reconocimiento e incorporación de los derechos de los indígenas, respecto a considerar sus derechos colecti-



vos, el acceso a la justicia y la no discriminación, pero nunca será suficiente. Es lamentable el considerar como positivo que, tras todo este movimiento, en un país como México, no se haya logrado incluir el conjunto de sus demandas legítimas y solo se las haya incorporado a la Ley Suprema; parecería inadmisibles que en un país, con una población multicultural, no contemplara, tiempo atrás, los mínimos derechos hacia este grupo de la población.

Así, la reforma constitucional, de agosto de 2001, en materia de derechos y cultura indígena, no cumplió con las aspiraciones y demandas de los pueblos indígenas. El pueblo indígena rechazó la Ley y se presentaron controversias constitucionales, por parte de este grupo poblacional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para exigir la nulidad de la mencionada reforma.

Aun es mucho lo que falta por hacer. Es necesario tener presente que la reconstrucción y el desarrollo de las culturas y la identidad de los pueblos indígenas, seguirán estando solo en los discursos, pero no en el terreno de la construcción práctica, si no se afianzan correctamente los mecanismos constitucionales, los cuales hagan posible reconocer la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Para ello, es preciso contar con un modelo de sociedad más inclusivo, en el cual tengan cabida todas las diferencias, la pertenencia a un pueblo indígena no debe significar atraso, miseria y exclusión, sino, por el contrario, debe ser un orgullo para todo mexicano nuestro pasado y presente indígena, el cual tanto nos ha aportado como nación a lo largo de nuestra historia. La riqueza de México se encuentra en su diversidad cultural y esa diversidad debe ser escuchada.

## REFERENCIAS

- Arias Marín, A. y Rodríguez, J. M. (2015). *Conflicto, resistencia y derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Print.
- Asamblea de Migrantes Indígenas de la Ciudad de México. (2002). Carta a los medios de comunicación nacionales, internacionales y a la opinión pública frente a la reforma del 2001, México. Print.
- Cámara de Diputados. (2006). *Derechos del pueblo mexicano*. México a través de sus Constituciones. Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional. México. Print.
- Cámara de Diputados. (2008). *Los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la reforma del Estado*. México: Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. Print.
- Carbonell, M. (2001). *Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001*. Conferencia presentada en el Seminario los Derechos Indígenas en el Marco del Derecho Electoral, organizado por el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, el 3 de octubre del 2001.
- Carbonell, M. (2009). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Porrúa. Print.
- Castañeda, A. y Saldívar, E. (2001). *Ciudadanías excluidas: Indígenas y migrantes en México*. Simposio realizado en abril. San Diego: Universidad de California.
- Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. (2001). *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad. Informe General de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación*. México: Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). (2006). *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México, 2000-2004*. México: CDHDF.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). *La pobreza en la población indígena de México, 2012*. México: CONEVAL. Print

- Diario Oficial de la Federación. (11 de marzo de 1995). México. Jurídico.
- Diario Oficial de la Federación. (28 de enero de 1992). Decreto por el que se adiciona un primer párrafo al artículo 4.º Constitucional. México. Jurídico.
- Espinoza Saucedo, G. *et al.* (2001). *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*. México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas.
- Gidi Villarreal, E. (2005). *Los derechos políticos de los pueblos indígenas mexicanos*. México: Editorial Porrúa.
- González Casanova, P. (2001). Los zapatistas del siglo XXI. *El zapatismo y los derechos de los pueblos indígenas*. Observatorio Social de América Latina (OSAL).
- González Galván, J. A. (2002). La reforma constitucional en materia indígena. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (7), México. Print.
- Hernández Navarro, L. (1998). Constitución y derecho indígena: el alcance de la norma. Poder local, derechos indígenas y municipios. *Cuadernos Agrarios Nueva Época* (16), México: Federación Editorial Mexicana. Print
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. México: INEGI. Print.
- Izquierdo Muciño, M. E. (2005). El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* (50-51), España.
- López Bárcenas, F. (2006). *Autonomía y derechos indígenas en México*. España: Universidad de Deusto.
- Sámano, M. Á., C. Durand y G., Gómez. (2001). *Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.