

**Iniciativa de decreto
que adiciona el artículo 40.
de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos
para el reconocimiento de los
derechos culturales
de los pueblos indígenas**

C.C. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTES

Los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que la revolución mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional. La igualdad ante la ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple frente a nuestros compatriotas indígenas. Esa situación es incompatible con la modernización del país, con la justicia y, finalmente, con la defensa y el fortalecimiento de nuestra soberanía.

Los pueblos y las culturas indígenas aportan las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad. Estamos orgullosos de ellas y queremos asumirlas con plenitud. La contribución decisiva de los indígenas mexicanos a las grandes gestas históricas constitutivas de la Nación, ha mostrado reiteradamente que la diferencia y la especificidad cultural, lejos de diluir, fortalece su compromiso con los intereses nacionales. El cotidiano sacrificio de nuestros compatriotas indígenas para producir en condiciones adversas, para preservar, defender y enriquecer nuestro patrimonio natural, histórico y cultural, y para ejercer la solidaridad comunitaria y con el país, expresa hoy su indisoluble vínculo con los valores más arraigados del pueblo de México.

En la actualidad, cuando menos el 9% de los mexicanos tiene como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en nuestro país. La variación en la extensión de estas lenguas es extrema: desde el náhuatl con alrededor de 1 millón 400 mil hablantes mayores de 5 años hasta el pápago, con 236, conforme al Censo General de Población de 1980. De las lenguas registradas por el censo, 19 tienen más de 50 mil hablantes y 5 de ellas más de 250 mil. Esas 5 lenguas: náhuatl, maya, zapoteco, mixteco y otomí, por orden de importancia, concentran al 60% del total de hablantes de lenguas indígenas. Independientemente de su extensión, todas estas lenguas, que requirieron de milenios para su formación, deben ser consideradas como parte constitutiva del patrimonio cultural de la Nación.

Cada una de las lenguas indígenas está inscrita en un contexto cultural más amplio. A través de él se manifiesta un sistema de conocimientos específicos sobre la existencia y la naturaleza que se expresa en tradiciones que lo transmiten y perpetúan. También se concreta en formas de organización social e instituciones solidarias características que ordenan, ofrecen protección y norman la vida de sus integrantes. Lenguas, culturas, organización social y otros factores cristalizan en identidades que conforman las relaciones entre quienes los comparten y respecto a otros grupos de la sociedad. La identidad se precisa de manera diversa y se modifica con el tiempo y circunstancias. Los indígenas mexicanos se transforman y redefinen sin que su identidad se disuelva o debilite.

A todo lo largo de este siglo la cantidad de hablantes de lenguas indígenas en México ha crecido de dos a más de ocho millones, cantidad esta última que es la mayor

en un país del continente americano. Desde 1970, la población indígena mexicana también ha crecido como proporción de la población total. El componente indígena de la población es una constante en el pasado y presente de la Nación. Su presencia, que aporta diversidad y riqueza cultural para todos, debe ser reconocida en términos de igualdad. Rechazamos hacia adentro y hacia afuera del país toda postulación de superioridad racial o cultural. Afirmamos la igualdad y nos esforzamos por hacerla realidad.

Como consecuencia de dilatados procesos históricos los indígenas mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica, social y para acceder a la jurisdicción efectiva del Estado. Son muchos y graves los rezagos que los afectan. Las carencias se concentran desproporcionadamente en las comunidades indígenas, conformando un círculo en el que la pobreza se reproduce y perpetúa. La intermediación que medra con la desigualdad y se opone al progreso de los indígenas, no ha sido erradicada. La justicia encuentra barreras en las condiciones de aislamiento, pobreza y exclusión en que viven los indígenas mexicanos.

El 70% de los indígenas del país viven en municipios rurales, proporción que es inversa a la del conjunto de la población nacional, y fincan su subsistencia en las actividades primarias. El 96.5% de los indígenas en municipios rurales radica en localidades calificadas como de elevada marginación, con la consecuente escasez de servicios públicos, carencia de fuentes de trabajo y empleo remunerado, bajos ingresos, precariedad, aislamiento y exclusión. Los 637 municipios rurales con más del 30% de población indígena —la cuarta parte de todos los municipios del país— han sido clasificados con alto o muy alto grado de marginación. El 30% de los indígenas asentados en municipios considerados como urbanos, viven en condiciones de pobreza y marginalidad casi en su totalidad. Así lo ilustran, por ejemplo, las condiciones en que viven casi un millón de indígenas en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Los indicadores sociales de la pobreza: analfabetismo, mortalidad infantil, desnutrición y morbilidad asociada, y baja esperanza de vida, se elevan desproporcionadamente en las comunidades indígenas hasta duplicar, en algunos índices, los promedios generales. Pese a los grandes avances registrados, todavía tenemos que esforzarnos para garantizar el acceso universal de los niños indígenas a la educación. Sólo uno de cada cinco educandos que ingresan al sistema de educación indígena concluye con el ciclo de educación primaria. Enfermedades controlables y hasta controladas todavía afectan en algunas regiones a la población indígena. En ello influye la desnutrición, que en las zonas indígenas afecta a una proporción significativa de la población infantil. Tenemos que redoblar esfuerzos para abatir esos índices, expresión cuantitativa de la desigualdad.

En muchas zonas indígenas, la productividad de los sistemas tradicionales de cultivo se ha deteriorado y a veces también el suelo y la vegetación. La falta de apoyo para el desarrollo de esos sistemas o su sustitución, como también la explotación irracional de los recursos naturales por intereses ajenos a las comunidades, ha generado una permanente situación de restricción en la producción. Esta se agrava por los injustos términos de intercambio que privan en casi todas esas zonas. Los trabajadores indígenas, en busca de los complementos necesarios para su subsistencia, integran grandes corrientes migratorias.

La ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios. Muchos de los detenidos indígenas no hablan el español ni

tuvieron acceso al conocimiento de las leyes; están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada. Reclamos y demandas indígenas no son siempre atendidos oportuna y adecuadamente por las instancias de procuración y administración de justicia. En casos aislados, quedan impunes quienes ejercen violencia contra los indígenas. Por ello, hay una identidad casi absoluta entre los pueblos indígenas y la pobreza, con frecuencia extrema.

La solidaridad entre los propios indígenas, que se expresa a través de su organización social, mitiga conflictos y ofrece protección que resulta insuficiente. Está sustentada en prácticas jurídicas arraigadas y respetadas entre ellos, que en la mayoría de los casos no sólo no contradicen sino que podrían complementar las normas del derecho positivo. Las instituciones tradicionales indígenas también contienen elementos para cambiar determinadas situaciones, de tal forma que la solidaridad que aquéllas protegen y defienden sirva para el desarrollo y el bienestar que los indígenas reclaman y merecen. Sin embargo, algunas de esas formas de organización social carecen de reconocimiento y sus principios no son tomados en cuenta. Es necesario procurar la armonía entre las tradiciones jurídicas de los indígenas con las normas legales que coinciden en la aspiración de un Estado de derecho.

Las cifras y los datos confirman un hecho que está en la experiencia y conciencia de todos los mexicanos: nuestros compatriotas indígenas viven en condiciones de desigualdad e injusticia. Están más lejos que el resto de los mexicanos del bienestar y del disfrute cabal de los derechos que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar por mandato de nuestra ley fundamental. Esta realidad debe ser enfrentada con vigor y decisión continua, sin tregua ni descanso, porque constituye una amenaza inaceptable para la libertad, el desarrollo y la plena realización de todos los mexicanos. La corrección de la injusticia que afecta a nuestros compatriotas indígenas es una tarea que involucra a toda la Nación; que no admite excepciones. Los rezagos, desigualdades e injusticias conforman una deuda histórica que, a partir de ahora, tenemos que asumir con la firme decisión de redimirla.

A ello obedece que el Ejecutivo Federal a mi cargo estableciera el 2 de diciembre de 1988, como primer acto formal de gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad para procurar el bienestar de los mexicanos más pobres. En él se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos prioritarios. Este programa de gran envergadura social y popular proporciona recursos que se suman a las iniciativas de las comunidades pobres para mejorar productivamente su situación. Pero sobre todo, ofrece un nuevo trato basado en el respeto, plena participación, transparencia y corresponsabilidad.

La disponibilidad de recursos modera la capacidad de respuesta frente a los rezagos, a veces centenarios, que afectan a los pueblos indígenas. Pese a su magnitud e importancia, es insuficiente el monto que podemos destinar a estas acciones. Lo sabemos y hemos tomado las medidas necesarias para garantizar su crecimiento inmediato en el marco de la reforma del Estado y específicamente a través de la venta de empresas públicas que no son estratégicas ni prioritarias. En la medida en que las condiciones económicas del país lo permitan, ese monto se seguirá incrementando sustancialmente para romper los círculos viciosos en que la pobreza se genera y agudiza. No todas las necesidades ni las demandas en que aquéllas se traducen podrán atenderse durante esta administración. Sería irresponsable toda ilusión o promesa en ese sentido. Pero con seriedad y realismo confiamos en que nuestras acciones, sustentadas en el

esfuerzo productivo y en la iniciativa de las comunidades indígenas, generen un proceso de mejora sostenida, aunque modesta, encaminada a revertir tendencias ancestrales.

Nos hemos esforzado, en la esfera de nuestra competencia, para enfrentar la injusticia que afecta a nuestros compatriotas indígenas. Estimamos que para asegurar la permanencia de estos esfuerzos, y con el propósito de que se conviertan en políticas de Estado, es indispensable la acción legislativa. Ella permitiría llevar al orden jurídico normas e instituciones que garanticen continuidad en las acciones, eficacia en los procesos y responsabilidades concretas. En este contexto consideramos que la máxima ley, la que al mismo tiempo que nos rige postula nuestras aspiraciones, es el espacio natural para que el supremo poder revisor plasme disposiciones del más alto rango orientadas a la consecución de esos fines.

Al instalar el 7 de abril de 1989 la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista, le fijamos, como tarea principal, que estudiara la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas. El resultado de ese estudio, que fundamenta la necesidad y explora los alcances de una reforma constitucional, se sometió a una amplia consulta pública entre octubre y diciembre de 1989. En 228 actos, entre los que destacaron las reuniones regionales en las entidades federativas con presencia indígena, se recibieron poco más de dos mil ponencias, documentos y opiniones técnicas. Muchas de ellas reflejan la posición colectiva de grupos y organizaciones numerosas y representativas. Alrededor del 40% de las opiniones recibidas fueron emitidas por autoridades indígenas o representantes de sus organizaciones. Las demás fueron aportadas por organizaciones y colegios profesionales, grupos de defensa de los derechos humanos, funcionarios públicos y personalidades distinguidas en los campos de la ciencia, el derecho, la cultura y la política. Adicionalmente, en las páginas editoriales de la prensa nacional, regional y local, se comentó ampliamente la conveniencia de una reforma constitucional. La consulta, con sus resultados diversos y plurales, refleja la participación interesada de la sociedad.

Las conclusiones de la consulta confirman la pertinencia de una reforma constitucional. El 98% de las opiniones recibidas contienen pronunciamientos en ese sentido; hay consenso en la necesidad inaplazable de corregir la injusticia y promover el desarrollo de los pueblos indígenas. La presente iniciativa pretende recoger dichas conclusiones y consenso. La propuesta de reforma que se somete a la consideración del Constituyente Permanente busca fincar las bases para llevar a cabo, en su oportunidad, las reformas jurídicas que den respuesta a las inquietudes y demandas expresadas.

La iniciativa contiene dos elementos principales. El primero reconoce la composición pluricultural de la Nación. Se trata de una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y que en muchos sentidos nos define. Al hacerlo protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia. La declaración reconoce que la naturaleza pluricultural se origina en la diversidad que aportaron los pueblos indígenas, previa a la formación de la nación moderna. A esa persistente diversidad original se agregaron muchas otras vigorosas corrientes, hasta conformar la pluralidad que nos constituye. Si el principio es universal, la movilización de la sociedad tiene en la inadmisibilidad de los pueblos indígenas un propósito urgente y prioritario, preeminente en términos del bienestar común.

El segundo elemento establece 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 para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan. También establece que las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serán tomadas en consideración en los términos que la ley establezca, en los juicios y procedimientos agrarios en que los indígenas sean parte.

La condición de injusticia es un problema complejo, antiguo e integral. Es también diverso y específico, resistente a toda generalización. Por ello, su atención no puede depositarse en una sola competencia. Tratar de hacerlo no sólo puede resultar ingenuo sino que podría apartarse de principios esenciales como la división de poderes, el pacto federal y la autonomía municipal. En consecuencia, la iniciativa está orientada a promover de manera gradual, pero ineludible, que la condición de injusticia sea combatida en todos los ámbitos hasta traducirse en instrumentos jurídicos concretos y eficaces para erradicarla. En ellos habrán de establecerse con claridad las instituciones e instancias responsables, así como sus atribuciones y obligaciones.

La reforma, dentro de la generalidad que su naturaleza constitucional requiere, no es una declaración abstracta. Tiene consecuencias prácticas y tangibles en muchas esferas. La participación de poderes, entidades, municipios y de las propias comunidades indígenas las harán realidad. A todos ellos los convocamos para transformar realidades que nos limitan en nuestras aspiraciones colectivas y nos indignan personal y socialmente.

El Ejecutivo a mi cargo percibe y postula que existe en la sociedad la madurez, conciencia y urgencia para remediar la injusticia que afecta a uno de los componentes importantes y entrañables de nuestra población. Por ello promoverá, con la participación de la sociedad, iniciativas de reforma legales y ejecutará programas y acciones de gobierno que tiendan a hacer efectivo el contenido de justicia de la reforma constitucional que llegare a aprobarse. La participación de los pueblos indígenas, cuyas demandas y reclamos encontrarán soporte en la declaración constitucional, será elemento esencial e irrenunciable en este proceso.

Hace 42 años el H. Congreso de la Unión aprobó la creación del Instituto Nacional Indigenista como organismo especializado para la atención a los indígenas. El trabajo desempeñado por esa institución ha sido ciertamente importante y trascendente, pero no ha bastado para acercarnos a nuestra aspiración. Desde entonces la población indígena de nuestro país se duplicó y un poco más. Sus condiciones objetivas de existencia, pese a los esfuerzos realizados, no han mejorado en términos relativos. Siguen en el fondo de nuestra sociedad, injusta y gratuitamente. Por ello estimamos oportuno desplegar un renovado esfuerzo legislativo, cuyo punto de partida sea la reforma constitucional que se propone.

La presente iniciativa se basa en el profundo respeto a los pueblos y las comunidades indígenas con toda su diversidad. Los reconoce como portadores de conocimientos y tradiciones que enriquecen nuestro patrimonio, como promotores de la solidaridad en su sentido más profundo, pero sobre todo, como sujetos de libertad. No establece ni prefigura el destino de los pueblos indígenas, lo deposita en sus propias manos. No se traduce en la preservación de lo viejo por viejo ni en el cambio forzado para adoptar lo nuevo sólo por serlo. Se suma a la voluntad de cambio y de conservación que los

propios indígenas en su proceso de desarrollo escojan para sus tradiciones, sus formas de organización social y de vinculación con la naturaleza. Rehuye toda forma y vestigio de paternalismo, reafirmando el respeto a la libertad y plena ciudadanía de los indígenas. La reforma propuesta parte de reconocer diferencias y desigualdades. En el marco de nuestra ley suprema, respeta las primeras pero rechaza las segundas. Proporciona una base jurídica para proteger las diferencias que enriquecen al conjunto de la Nación, pero no crea ningún privilegio ni establece una categoría diferente entre los mexicanos. Corresponde con el principio de solidaridad para enfrentar la desigualdad y la injusticia con la participación de la sociedad.

El perfeccionamiento de la vida democrática es preocupación actual y permanente de la sociedad. Las libertades individuales de creencias, de opinión y de afiliación política, entre otras, están consagradas y operan efectivamente en la vida social; se traducen en pluralidad y diversidad. Los grupos sociales vulnerables por su actividad y posición social han sido dotados de protección jurídica e instituciones específicas para la defensa de sus intereses colectivos. Así se equilibran las demandas sociales con las libertades individuales, sin mermarlas ni contradecirlas, dando soporte a otro de los pilares de nuestra aspiración democrática. La diversidad cultural, tan o más profunda que las diferencias individuales y sociales ya reconocidas en la ley, conforma una tercera dimensión de nuestra vida democrática. La iniciativa no agrega complejidad, sólo la reconoce y la admite como parte del proyecto democrático de la Nación. No restringe libertades individuales ni se contrapone con las garantías sociales. Por el contrario, las enriquece al incluir las diferencias culturales colectivas e históricas como parte de la libertad y diversidad de nuestra sociedad.

Hoy estamos siendo testigos de cómo la dimensión étnica y cultural omitida y sumergida se vuelve factor decisivo en el destino de estados y naciones. La pluralidad cultural es consustancial a la democracia, por lo que no puede ni debe soslayarse. Por eso proponemos que la vida democrática de la Nación se enriquezca con el reconocimiento de la diversidad cultural como sujeto de libertad e igualdad. Para ello nos apoyamos en el firme cimiento de nuestra Constitución Política, que postula la justicia, la libertad y la democracia como aspiraciones supremas y forma de vida de la Nación.

El Constituyente de 1917, consciente de la deuda histórica con los pueblos indígenas, legisló para restituir la posesión de la tierra injustamente despojada a las comunidades indígenas. También estableció que los núcleos que guardaban el estado comunal fueran reconocidos y titulados. Esas decisiones sentaron las bases del indigenismo del Estado mexicano, y en esa corriente se inscribe esta propuesta.

A partir de entonces los gobiernos de la República han desarrollado valiosos y continuos esfuerzos para superar las barreras que impiden el acceso pleno a la justicia para los pueblos indígenas. Pero también reconocemos cambios de magnitud, tiempo y circunstancia, insuficiencia de la acción previa frente a rezagos centenarios, prejuicios arraigados e intereses que medran con la pobreza y exclusión de nuestros compatriotas indígenas. La injusticia que ellos enfrentan exige una acción decidida y vigorosa de toda la sociedad. La presente iniciativa la convoca y promueve.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de:

DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo único. Se adiciona un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto respectivamente, en los siguientes términos:

Artículo 4o. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos 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 tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

TRANSITORIO

Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ruego a ustedes CC. Secretarios, se sirvan dar cuenta a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de la presente iniciativa, para los efectos correspondientes. Reitero a ustedes las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
Palacio Nacional, a 7 de diciembre de 1990.
El Presidente Constitucional
de los Estados Unidos Mexicanos

Lic. Carlos Salinas de Gortari