

# HACIA UN ENCUADRAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA PROBLEMÁTICA INDÍGENA EN MÉXICO

Jorge MADRAZO CUÉLLAR

**SUMARIO:** I. *Introducción*; II. *Inferencias demográficas*; III. *La legislación mexicana*; IV. *Panorama del derecho comparado latinoamericano*; V. *Una propuesta de reforma constitucional*.

## I. INTRODUCCIÓN

En los bordes del medio milenio de que Colón pisara tierras americanas, la inmensa mayoría de los países latinoamericanos no hemos sido capaces de encontrar las formas jurídicas, políticas, económicas y sociales que permitan, en términos de igualdad, libertad y justicia, armonizar la convivencia entre una raza mestiza cada vez más extensa y una pluralidad de etnias cada día más minoritarias, vulnerables y desheredadas.

En la actualidad existen más de 400 grupos o comunidades indígenas en tierras latinoamericanas que agrupan alrededor de 30 millones de individuos,<sup>1</sup> para quienes el futuro puede ser tan incierto como cuando fueron conquistados por España y Portugal.

A lo largo de los siglos, los países latinoamericanos hemos ensayado, por cierto con desgarradores resultados, estrategias pendulares que han oscilado entre el exterminio y la integración forzada, pasando por el inmovilismo cómplice y más sutilmente exterminador o el aislacionismo miope e igualmente etnocida.

En el nacimiento y consolidación de nuestros Estados nacionales, los grupos y comunidades indígenas han sido ignorados como dato de la realidad a fin de poder dar congruencia a modelos importados, profundamente alejados de nuestra circunstancia histórica. La uniformidad y homogeneidad que el surgimiento del Estado nacional exigía fue inventada y desde entonces nos hemos repetido diariamente esta mentira como queriéndola hacer verdad.

<sup>1</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Colegio de México, 1988, p. 341.

Por eso olvidamos o pretendemos olvidar nuestra realidad, como negando o renegando de una de las fuentes primordiales de nuestra identidad mestiza o la convertimos en una ficción refiriéndola a un indígena epopéyico, mitológico y siempre muerto.

No es sino a partir de la segunda posguerra que los gobiernos latinoamericanos han ido tomando conciencia de la problemática indígena; de su condición de enorme miseria, explotación y discriminación y, aunque sin abandonar totalmente los dogmas decimonónicos y las tesis integracionistas, se empieza a evidenciar una voluntad política tendente a reconocerlas política, jurídica, económica y socialmente.

De todos los países de la región es sin duda México el de mayor riqueza indígena, tanto por el número de etnias diferenciadas existentes, cuanto por la cantidad de indios que viven en el territorio de la República.

La política indigenista mexicana, apuntalada en los principios de etnodesarrollo y la educación bilingüe-bicultural, no obstante su importante reputación en el continente, ha ido perdiendo su papel vanguardista en el concierto de los países de la región. Tal situación obedece, entre otros factores, a la inexistencia de una regulación jurídica que le dé estabilidad, impulso, obligatoriedad.

El presente trabajo tiene la pretensión de discutir la posibilidad de reanimar el orden jurídico mexicano mediante una reforma constitucional que reconozca la existencia y personalidad de las comunidades indígenas, a fin de hacer accesibles para ellas los derechos y garantías individuales y sociales que la misma consagra, reconozca la situación de desigualdad en que se encuentran y proteja su lengua y demás formas de expresión cultural, así como su derecho consuetudinario.

En el análisis intentaremos no perder de vista la legislación latinoamericana a fin de poder evaluar nuestras propuestas, comparar circunstancias y compartir soluciones.

La bibliografía jurídica existente sobre el particular es sumamente escasa<sup>2</sup> y buena parte de ella realiza un enfoque de carácter histórico-jurídico (no contemporáneo) de la problemática indígena. El abandono ha sido parcialmente cubierto por antropólogos y

<sup>2</sup> Sin embargo, desde un punto de vista no absoluto sino relativo, el porcentaje de población indígena de Guatemala y Bolivia es superior al de México.

sociólogos, quienes han realizado un considerable esfuerzo por entender y explicar fenómenos netamente jurídicos.<sup>3</sup>

## II. INFERENCIAS DEMOGRÁFICAS

La población actual de México es el resultado de la mezcla de pueblos originalmente americanos, llamados indios, con grupos invasores procedentes de la Península Ibérica, llamados españoles, así como esclavos capturados en el occidente de África, llamados negros. Los españoles se instalan en la Nueva España como grupo dominante fundando una colonia de explotación.

Dice don Gonzalo Aguirre Beltrán<sup>4</sup> que

el número de españoles inmigrantes en el curso total del dominio colonial no supera los 250 mil, comprendidos en él 10% de mujeres. Los negros introducidos por la trata y el contrabando suman, durante el mismo periodo, un guarismo semejante, pero el porcentaje de mujeres es mayor, 33% según los asientos. Así, el mestizaje se genera de manera rápida e inevitable.

Al inicio del movimiento de independencia los indios constituían todavía el grupo mayoritario, al alcanzar el 60% de la población, siendo el restante 40% de criollos amestizados en un 18% y 21% de mulatos, pardos y mestizos en estados varios de miscegenación. Sólo 15,000 españoles europeos se contabilizaron en esta época y estuvieron asentados mayoritariamente en la ciudad de México. Los negros se acriollan y pronto desaparecen en el decurso del mestizaje.<sup>5</sup>

Es durante el siglo pasado cuando el sector de población indígena pierde su carácter de mayoritario, aunque logra mantener un número absoluto de 3.5 a 4.5 millones de habitantes.

<sup>3</sup> Dentro de los muy pocos estudios contemporáneos sobre la problemática jurídica de los pueblos indígenas destaca el magnífico volumen coordinado por Rodolfo Stavenhagen (*op. cit.*, *supra*, nota 1), además de la obra colectiva desarrollada, también de manera muy reciente, por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, núm. 7, enero-abril de 1988. Véase también: *América Indígena*, México, Instituto Indigenista Interamericano, vol. XLIX, 1989. A esta bibliografía cabría agregar, aunque su naturaleza no es estrictamente jurídica, la obra: *Instituto Nacional Indigenista. 40 años*, México, INI, 1988.

<sup>4</sup> Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La política indigenista en México*, tomo II (*Instituciones indígenas en el México actual*), 2a. ed., México, INI-SEP, 19, pp. 18-20.

<sup>5</sup> Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La población negra de México. Estudio etnográfico*, 2a. ed., México, F.C.E., 1972, pp. 161, 231 a 234 y 277 a 280.

Hoy en día no existe un dato cierto sobre el número de indígenas que existen en México. El Instituto Nacional Indigenista reporta que este número asciende al 9% de la población total del país, tomando en cuenta única y exclusivamente el criterio del idioma. Sin embargo en atención a otros factores como la religión, el lugar del nacimiento, la raza, el origen étnico y algunas costumbres locales, el porcentaje podría incrementarse considerablemente.<sup>6</sup> Algunas instancias administrativas de la Secretaría de Educación Pública señalan en sus programas la presencia de más de 10 millones de indígenas, que por diversos motivos no están incluidos como hablantes de lenguas indígenas.<sup>7</sup>

El último censo general de población de 1980 arrojó como resultado la cantidad de 5 millones 100 mil habitantes indígenas. El criterio que históricamente se ha utilizado en los censos para la contabilización de los indígenas ha sido el del idioma o “dialecto” utilizado y considera solamente a los habitantes mayores de 5 años de edad.<sup>8</sup>

Dice la demógrafa Luz María Valdés que “a la vuelta de 90 años de censos encontramos a una población indígena en pleno crecimiento demográfico, cuya dinámica varía según el grupo de que se trate”.<sup>9</sup>

Esta apreciación puede corroborarse con los datos censales que anuncian el que, en el decenio 1970-1980, se registró un crecimiento medio anual de 5.2% en la comunidad indígena contra la tasa del 3% que se señala como crecimiento poblacional general.

La población indígena de nuestro país se encuentra esparcida en los 31 estados de la República Mexicana y en el Distrito Federal, sin embargo, el 91% de esta población se ubica en el centro, sureste y suroeste del país, precisamente en el área conocida como Mesoamérica.

Nuestros indios mexicanos hablan 56 lenguas distintas y originarias y se agrupan precisamente en 56 étnias diferenciadas. Sus comunidades son extraordinariamente heterogéneas en cuanto a número, localización y complejidad.

<sup>6</sup> *Propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México*, México, Instituto Nacional Indigenista y Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, 1989, p. 5.

<sup>7</sup> Valdés, Luz María, *El perfil demográfico de los indios mexicanos*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1989, p. 23.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> *Idem*, p. 27.

En cuanto a su magnitud el grupo étnico náhuatl es el más importante y se encuentra subdividido en 14 subgrupos independientes; el zapoteca se pulveriza en medio centenar de grupos; el mixteca cuenta con 33 pueblos diferentes, el totonaca en 8, el otomí en 9, el tzotzil en 5, mientras que los grupos étnicos maya y mazahua constituyen agrupamientos únicos.<sup>10</sup>

Los 13 Estados de la Federación en donde se aprecia la mayor concentración de grupos indígenas son: Guerrero, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Campeche, Nayarit, San Luis Potosí y el Estado de México. Adicionalmente no puede perderse de vista que en el Distrito Federal habitan en este momento alrededor de un millón de indígenas.<sup>11</sup>

Vale la pena mencionar que en Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán la población indígena constituye la mitad del total; en Campeche, Chiapas e Hidalgo es superior a la cuarta parte; en Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz es superior al 10% del total.<sup>12</sup>

### III. LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Muchos y muy importantes estudios se han publicado respecto de la legislación colonial de los indios que bueno es tomar en cuenta para encauzar el problema en el México independiente.<sup>13</sup>

La reseña de la legislación aplicable a partir de 1810 es realmente breve y sencilla, porque prácticamente no ha existido.

En todo el constitucionalismo mexicano existe una sola mención a los indios o indígenas y ésta data de la ley fundamental de 1824, que declaró en el artículo 50, que establecía las facultades del Congreso General, que éste tenía competencia para arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios.

Es muy probable que tal declaración sea, ahora sí una imitación extralógica de la Constitución norteamericana, que nuestro primer constituyente tuvo como libro de cabecera.

<sup>10</sup> Aguirre Beltrán, Gonzalo, *La política indigenista. . .*, op. cit., supra, nota 4, p. 279.

<sup>11</sup> *Propuesta de Reforma. . .*, op. cit., supra, nota 6, p. 6.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>13</sup> Aguirre Beltrán, Gonzalo, "Comentarios al licenciado Jorge Madrazo Cuéllar", presentado a la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México (no publicado), 20 de julio de 1989.

Tiene razón don Gonzalo Aguirre Beltrán al comentar que

al poner en marcha la idea de una nación para todos los mexicanos nuestros padres fundadores toman siempre en cuenta la suerte que en el proyecto de nación cabe a la multiplicidad de comunidades étnicas condicionadas al enclaustramiento de sus repúblicas de indios, tuteladas como vasallos rústicos, protegidos por las Leyes de Indias en condición permanente de minoridad. Después de mucho discutirlo, deliberadamente se niegan a promulgar una legislación privatoria para el indio que segregue a las etnias en reservaciones donde estén a salvo de la contaminación que genera la sociedad nacional.<sup>14</sup>

La lectura cuidadosa de los debates y crónicas del Congreso Constituyente de 1856-1857 revela las distintas ocasiones en que los diputados se refirieron concretamente a los indígenas, a sus problemas y reivindicaciones. Las participaciones de don Ignacio Ramírez son particularmente emotivas y descriptivas del sentimiento y convicciones del grupo radical.<sup>15</sup>

A pesar de los esfuerzos del padre Gassó, quien reanuda la evangelización en la sierra tarahumara a principios de siglo, ninguna legislación protectora o tuteladora del Indio se promulga durante el porfiriato.

La ausencia de reglamentación respecto de los indígenas y sus comunidades cabe perfectamente dentro de la lógica decimonónica de ponderar por encima de todo el principio formal de la igualdad de todos los ciudadanos y la abolición de fueros y legislaciones privativas.

El movimiento político-social de 1910 recoge y reivindica las demandas de los pueblos indígenas, aunque ciertamente no acaba de darse una clara distinción entre campesino e indígena. Esta situación habría de reflejarse finalmente en el texto de la Constitución de Querétaro.

Es indudable que el principal problema que encaraban las comunidades indígenas al inicio del movimiento armado era el de las tierras que habían poseído inmemorialmente y que, entre otras, la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas

<sup>14</sup> Véase: Ignacio Ramírez "El Nigromante". *Obras completas*, VII, *Textos jurídicos*, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A. C., 1989.

<sup>15</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 302 y 55.

expedida por Comonfort en 1856, había afectado considerablemente.

De esta suerte las reivindicaciones indígenas fueron incluidas en el programa del Plan de San Luis, más tarde en el Plan de Ayala y finalmente en la Ley Agraria de 1915 expedida por el primer Jefe del Ejército Constitucionalista.<sup>16</sup>

La irrupción del constitucionalismo social tendría inmediatas consecuencias respecto de las comunidades indígenas, aunque no se les reconociera personalidad jurídica en cuanto tales ni se reivindicaran sus derechos y prerrogativas salvo en el aspecto propiamente agrario.

De esta manera el artículo 27 constitucional estableció en la actual fracción VII que:

Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Los constituyentes del 17 no pudieron romper con el tabú de referirse expresamente a los indígenas, aunque para todos fue claro que el término comunidades se aplicaba precisamente a las indígenas. En ninguna otra parte de la constitución hubo mención directa o indirecta respecto de estos mexicanos.

En 1921 fue creada la Procuraduría de Pueblos cuyo cometido específico sería el de patrocinar en cuestiones agrarias a las comunidades indígenas; más tarde, en 1925, se fundó la Casa del Estudiante Indígena y, en 1936, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas.

La única legislación federal vigente en materia indígena es la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, publicada en el *Diario Oficial* el 4 de diciembre de 1948. De acuerdo con esta ley las principales funciones del Instituto son:

- a) Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país;
- b) Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas;
- c) Promover ante el Ejecutivo federal la aprobación y aplicación de estas medidas;

<sup>16</sup> Artículo segundo de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.



d) Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes;

e) Fungir como cuerpo consultivo de instituciones oficiales y privadas en las materias de su competencia;

f) Empezar obras de mejoramiento de las comunidades indígenas que le encomiende el Ejecutivo.<sup>17</sup>

El Instituto Nacional Indigenista se integra por un director, designado por el presidente de la República de entre aquellas personas que se hubiesen distinguido en las actividades técnicas relacionadas con las funciones del Instituto, y por un Consejo además del personal técnico y administrativo que requieran sus actividades.<sup>18</sup>

Finalmente, el 10 de junio de 1986 se expidió un decreto que reglamenta el artículo 7º de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista y que tiene por objeto establecer modalidades específicas de participación en las comunidades indígenas que el gobierno federal lleva a cabo.

En el nivel local es también relativamente poco lo que se ha legislado, sobresaliendo las reformas a la Constitución de Chiapas, mediante las que se reconocen y protegen las comunidades indígenas asentadas en el territorio del Estado,<sup>19</sup> así como la creación de la Procuraduría Social de la Montaña, establecida por el actual gobierno del Estado de Guerrero<sup>20</sup> con el fin de promover acciones de bienestar y defensa de las etnias localizadas en la sierra de ese estado.

#### IV. PANORAMA DEL DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO

Después de un minucioso estudio de la legislación latinoamericana, el doctor Rodolfo Stavenhagen ha escrito que el trata-

<sup>17</sup> Artículos quinto y sexto de la misma Ley.

<sup>18</sup> (Chiapas).

<sup>19</sup> El 27 de marzo de 1987 fue adicionado el artículo 10 de la Constitución del Estado de Guerrero que establece: "Los poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución general de la República y de la Constitución política del Estado de Guerrero, proveerán de la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales".

<sup>20</sup> Comisión de Derechos Humanos. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 41 periodo de sesiones. Tema 13 del programa provisional. E/CN/Sub.2/1989/33.



miento constitucional de los indígenas y sus comunidades en la región es “circunstancial y fragmentario”, aunque en casi todos los estados existen leyes o decretos o incluso paquetes legislativos referidos a las poblaciones indígenas.

Dejando para mejor oportunidad la reseña de la legislación secundaria, nos proponemos por ahora destacar la regulación constitucional que excepcionalmente existe en algunos países latinoamericanos.

### *Ecuador*

El Estatuto constitucional de 1978, aprobado por referéndum, establece en el artículo 3º:

El idioma oficial es el Castellano. Se reconocen el quechua y demás lenguas aborígenes como integrantes de las culturas.

### *Guatemala*

El artículo 66 de la Constitución de 31 de mayo de 1985 establece que:

Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

### *Nicaragua*

La Constitución del 19 de noviembre de 1986 ciertamente no habla de comunidades indígenas sino de las comunidades de la Costa Atlántica; sin embargo, estas comunidades son precisamente los pueblos indios. Así, el artículo 8º declara:

El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica...

El artículo 11, prescribe:

El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 89 declara:

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.

El artículo 90 complementa prescribiendo:

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquecen la cultura nacional.

Finalmente el artículo 180 dispone:

Las comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales. El Estado garantizará a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes. Asimismo garantiza la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres.

### *Panamá*

La Constitución panameña, cuyo texto original es del año 1972, con importantes y trascendentes reformas en 1978 y 1983, establece que:

El Estado garantizará a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la agrupación privada de tierras.

### *Brasil*

La Constitución más reciente de Latinoamérica es la de la República Federal de Brasil que dedica todo un capítulo, el VIII, a los indios. Sus principales disposiciones son las siguientes:

Art. 231. Les son reconocidos a los indios su organización social, costumbres, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer respetar todos sus bienes.

Art. 232. Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para iniciar un juicio de defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso.

Art. 109. Compete a los jueces federales:

XI. La disputa (controversia) sobre derechos indígenas.

210. Serán establecidos (fijados) contenidos mínimos para la enseñanza fundamental, de manera que quede asegurada la formación básica común, el respeto a los valores culturales y artísticos, nacionales y regionales.

La enseñanza fundamental regular será impartida en lengua portuguesa asegurando a las comunidades indígenas también la utilización de sus lenguas maternas y procesos propios de aprendizaje.

## V. UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

La larga permanencia de las teorías integracionistas, el mito construido en torno al principio formal de la igualdad ante la ley, el conservadurismo y estrechez de perspectiva en el gremio de los juristas y, por punto general, la indiferencia de la clase y el grupo dominante sobre la población indígena de México, han impedido la generación de iniciativas en torno a la posibilidad de reconocer constitucionalmente a estos núcleos de población en cuanto a sus derechos individuales y colectivos.

De la única iniciativa rescatada hasta ahora en este sentido da cuenta Gonzalo Aguirre Beltrán:

En 1940, sin embargo, con motivo de la celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano, Darío Cruz Ramírez, con la anuencia del jefe de Asuntos Indígenas, Luis Chávez Orozco, presenta ante el dicho Congreso una ponencia intitulada "Hacia una Legislatura Tutelar para las clases indígenas", donde propone, para México en lo particular, la reforma al artículo 73 constitucional con el fin de que el Congreso sea facultado para dictar la legislación tutelar.

Finalmente, comenta Aguirre Beltrán: “la ponencia no pasó a mayores”.<sup>21</sup>

La presente administración ha establecido, como uno de los pivotes de la acción gubernativa, la lucha permanente contra la pobreza, propuesta que indefectiblemente aterriza en el problema indígena ya que como ha dicho el doctor Arturo Warman,<sup>22</sup> entre el ser indígena y el ser pobre o no existe diferencia real o la frontera entre ambos se hace imperceptible.<sup>23</sup>

El presentimiento de una voluntad política tendente a respetar, proteger, animar y fortalecer el indigenismo mexicano, ha dado lugar a que algunos juristas, entre los que se encuentra el suscrito, reflexionemos sobre la posibilidad de una reforma constitucional.

He aprendido de mis maestros que la Constitución es un ser-deber ser; el punto en donde la realidad y la norma cruzan sus caminos,<sup>24</sup> una realidad a la que dan forma las normas, como diría Herman Heller.<sup>25</sup>

En este sentido me parece que uno de los datos más incontables de la realidad mexicana es la dimensión étnica plural del pueblo. México es esencialmente un Estado multicultural. Esta afirmación no requiere de más apoyo que los deshilvanados datos demográficos proporcionados al inicio de este trabajo.

Sin embargo, el constitucionalismo mexicano se ha olvidado de este dato de la realidad. De aquí que podamos expresar que nuestra Constitución escrita está coja e incompleta, además de avasallada por la Constitución real, para utilizar la terminología de Fernando Lasalle.

Hemos intentado explicar por qué el constitucionalismo decimonónico no pudo rescatar la cuestión indígena; la ideología dominante y los propósitos de cada una de las cartas constitucionales estuvieron en absoluta contradicción respecto de esta posibilidad.

Por otra parte, y sin negar el indiscutible avance que la Constitución de 1917 significó para los grupos indígenas, no podemos dejar de reconocer que aunque la mayoría de nuestros indígenas

<sup>21</sup> Primer Congreso Interamericano de Indianistas, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, del 14 al 24 de abril de 1940. La 5a. comisión trabajó el tema ¿Existe todavía la necesidad de una ley indianista?

<sup>22</sup> *Op. cit.*, *supra*, nota 13.

<sup>23</sup> Warman, Arturo, “Padece pobreza extrema el 98% de la población indígena, INI”, México, *Unomásuno*, 21 de febrero de 1990, p. 22-A.

<sup>24</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 52.

<sup>25</sup> Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, F.C.E., 1942, p. 279.

son campesinos, sus problemas no se agotan de manera alguna en los aspectos agrarios y el artículo 27 constitucional no significa la solución global de sus conflictos.

Lo que en el siglo pasado y aún durante las dos primeras décadas del actual resulta explicable, se convierte en verdaderamente injustificable después de 72 años de vigencia de la carta de Querétaro.

Huelga decir que una reforma constitucional en materia indígena, no resolverá por sí sola los problemas, conflictos, miseria y desprotección en la que viven nuestros indios, sino sólo sería el primer paso para intentar incidir en esta problemática. Así, la reforma no se propone para dar satisfacción a una formulación académica sino para ser punto de partida de un extenso programa gubernativo de apoyo a las comunidades indígenas. Su base no puede ser otra que el orden jurídico y dentro de éste, la Constitución que, antes de nada, los reconozca, otorgue personalidad, custodie sus culturas y valores y les asegure los beneficios de la modernidad y el desarrollo en todo aquello que resulte compatible con sus modalidades y formas de vida.

La reforma para ser políticamente viable debe ser, además de jurídicamente necesaria, prudente. Ciento setenta y siete años de existencia como Estado nacional, con todas sus implicaciones, no puede ser simplemente borrado como si nada hubiese sucedido en este largo periodo.

Desde nuestro punto de vista, una reforma constitucional en el sentido apuntado debería contener los siguientes elementos:

- a) La declaración de que México es un Estado pluriétnico.
- b) La declaración de que, previa la existencia de una ley reglamentaria de la base constitucional correspondiente, la competencia originaria para legislar en materia indígena correspondería a los Estados de la Federación, dada la existencia de por lo menos 56 etnias diferenciadas en el territorio de la república.
- c) La declaración de que las lenguas, culturas, tradiciones, costumbres y formas sociales de organización de las comunidades indígenas serán protegidas, preservadas y reconocidas por el Estado mexicano.
- d) La declaración de que las formas sociales y políticas de organización de los pueblos y comunidades indígenas no pueden contravenir las estipulaciones constitucionales.

e) La declaración de que las leyes indigenistas que desarrollen la base constitucional propuesta, serán de orden público e interés social.

f) La declaración sobre la existencia de mecanismos que aseguren el acceso a la justicia por parte de los indígenas y sus comunidades.

Teniendo a la vista estos elementos y encontrando que el mejor lugar para ubicar esta adición en el cuerpo de la Constitución es el artículo 30 constitucional, situado en el capítulo II cuyo acápite es: “De los mexicanos”, he propuesto ante la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos Indígenas de México, la adición de dos párrafos dentro del actual inciso B, fracción II, en los siguientes términos:

El pueblo mexicano tiene una dimensión étnica plural. Las constituciones y leyes de los Estados establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven las lenguas, culturas, usos y costumbres de las comunidades indígenas asentadas en sus territorios, así como sus formas específicas de organización social, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los mecanismos que aseguren a los indígenas su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios del orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso y en el acto de dictar sentencia.