

LENGUA Y DERECHO EN MÉXICO. EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA¹

César SERRANO

SUMARIO: I. *La construcción del Estado-nación mexicano en el siglo XIX: el siglo perdido.* II. *La Constitución social de 1917: los olvidados por la Revolución.* III. *1992: el despertar de la memoria.* IV. *La Reforma Indígena de 2001: entre el triunfo y la decepción.* V. *Lengua y derecho: derechos lingüísticos.*

I. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO-NACIÓN MEXICANO EN EL SIGLO XIX: EL SIGLO PERDIDO

Durante la mayor parte de la historia del México independiente, las constituciones callaron sobre cuestiones tan importantes como la composición multicultural y plurilingüística del país.

Es paradójico que durante la Colonia, las lenguas indígenas fueran más valoradas:² en el virreinato los frailes misioneros pugnaron por el uso de las lenguas indígenas para evangelizar a los nativos, elabo-

¹ El presente trabajo se inserta en uno mayor sobre la cuestión de los derechos lingüísticos de los indígenas en México, y que será defendido como tesis doctoral en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

² Aun así, el ánimo no era generalizado: "En México, para dar un ejemplo, el arzobispo Lorenzana, más tarde cardenal en Toledo, ordenó a su clero que se abstuviera de emplear lenguas indígenas en los oficios religiosos porque era falta de respeto dirigirse a Dios en ellas". LEÓN-PORTILLA, Miguel, "Pluralidad de lenguas: ¿problema o riqueza?", en *La Jornada*, miércoles 29 de diciembre de 2004.

rando así obras tendientes a su aprendizaje. De acuerdo con León-Portilla: "Como nunca antes en la historia universal, se desarrolló entonces una extraordinaria empresa lingüística dirigida a captar y describir las características fonológicas, léxicas y estructurales de centenares de idiomas nativos. En tal empresa participaron conjuntamente propios hablantes y un buen número de frailes misioneros, franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas. Resultado de tales esfuerzos fue la elaboración de numerosas "artes" o gramáticas, así como de vocabularios de dichas lenguas".³ A pesar de los esfuerzos de la Corona, y de las cédulas reales de Carlos I, Felipe IV y Carlos III, que pretendían la imposición del castellano a los indígenas, la situación en la Nueva España era otra: "La gran mayoría de éstos mantenían su lengua propia y buen número se comunicaba asimismo en náhuatl. Además de que en no pocos conventos se seguían enseñando gramática, lectura y escritura sobre todo en náhuatl, en 1642 se instituyeron en la Real y Pontificia Universidad cátedras de las lenguas mexicana (náhuatl) y otomí".⁴

Una de las pocas, si no la única, mención a la cuestión indígena fue hecha en la Constitución de 1824, al establecer, en su artículo 50, fracción XI, como una de las facultades del Congreso la de "arreglar el comercio con las naciones extranjeras entre los diferentes estados de la federación y tribus de indios".⁵ Esta disposición fue producto de la irreflexiva imitación del texto constitucional de los Estados Unidos, por lo que probablemente la mención a las "tribus de indios" se haya tratado de un descuido, más que de una disposición

³ LEÓN-PORTILLA, Miguel, "El destino de las lenguas indígenas de México", en Ignacio GUZMÁN BETANCOURT, Pilar MÁYNEZ y Ascensión H. de LEÓN-PORTILLA (coords.), *De historiografía lingüística e historia de las lenguas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Siglo XXI editores, México, 2004, pp. 51-70.

⁴ LEÓN-PORTILLA, Miguel, "El destino de las lenguas indígenas de México", en Ignacio GUZMÁN BETANCOURT, Pilar MÁYNEZ y Ascensión H. de LEÓN-PORTILLA (coords.), *op. cit.*, pp. 51-70. El extendido uso del náhuatl se mantuvo hasta los últimos años de la Corona, así LEÓN-PORTILLA explica: "Consta que en la segunda mitad del siglo XVI y parte del XVII había en lugares muy apartados del centro de México escribanos que redactaban numerosos escritos en náhuatl. De ello son prueba los escritos en náhuatl, no pocos ya publicados, procedentes de varios pueblos de los actuales estados de Jalisco, Zacatecas, Colima, Durango, Guerrero, Chiapas, Tabasco, Campeche y aun de Guatemala y otras poblaciones de América Central", *op. cit.*, p. 58.

⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1998*, p. 174.

planeada.⁶ A pesar de este intencional silencio, las lenguas indígenas se mantenían aún vivas, producto del impulso recibido durante la Colonia: "En vísperas ya del siglo XIX y del movimiento emancipador de México la gran mayoría de los indígenas mantenía vivas sus lenguas. Ni siquiera había prosperado un deseado bilingüismo. El náhuatl, eso sí, estaba perdiendo su carácter de *lingua franca*".⁷ Esta situación no se mantendría por mucho tiempo. El nuevo Estado mexicano lograría lo que no lograron los conquistadores, colonizadores y evangelizadores.

La cuestión lingüística nunca apareció en ninguno de los textos constitucionales producidos durante el siglo XIX. Ni aun para imponer al español o castellano como lengua única de la "nación". El derecho constitucional en México sirvió como un elemento de *construcción nacional* a costa de la cultura, tradiciones, usos, costumbres y lengua de cientos de pueblos y comunidades indígenas asentados históricamente en el territorio que habría de ocupar el Estado mexicano, actitud en la que también se reflejaban, vedada o abiertamente, el racismo y el etnocentrismo de mestizos y criollos.⁸ Con Santos:

"En el Estado moderno, lo que pasa por universalismo, es de hecho en su génesis una especificidad, un particularismo, la diferencia de un grupo so-

⁶ Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, artículo I, sección 8. *The Congress shall have Power to: (3) To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes.*

⁷ LEÓN-PORTILLA, Miguel, "El destino de las lenguas indígenas de México", en Ignacio GUZMÁN BETANCOURT, Pilar MÁYNEZ y Ascensión H. de LEÓN-PORTILLA (coords.), *op. cit.*, pp. 51-70.

⁸ "A menudo, en efecto, el Estado posee su propia lengua oficial, es decir, la lengua que emplean los poderes públicos y que los ciudadanos deben utilizar en sus relaciones con tales poderes. Esta lengua oficial puede ser, para empezar, una lengua vehicular". PIERRÉ-CAPS, Stéphane, "El derecho de las minorías", en ROULAND, Norbert (dir.), *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, p. 236. En África y América Latina se recurrió a la lengua del colonizador como el medio de alcanzar una unidad nacional, al igual como se recurrió al francés en la Revolución para lograr el tránsito de *campesinos a ciudadanos* de la República. De acuerdo con Winock la escuela primaria gratuita, obligatoria hasta los 13 años, permitió la realización del viejo anhelo revolucionario de unificar lingüísticamente el país. En la época de la Revolución, de 20 millones de habitantes en Francia, 12 o 13 ignoraban el francés. Esta política educativa pretendía finalmente, inculcar la moral, el espíritu cívico y especialmente, el patriotismo. Véase WINOCK, Michel, *Les nationalismes français*, pp. 4-5.

cial, de clase o étnico, que consigue imponerse muchas veces por la violencia frente a otras diferencias de otros grupos sociales y con esto logra universalizarse. La identidad nacional reposa así en la identidad de la etnia dominante. Las políticas culturales y muchas otras del Estado buscan naturalizar esas diferencias bajo la forma de un universalismo, y en consecuencia transmutar el acto de violencia impositiva en un principio de legitimidad y de consenso social. La mayoría de los nacionalismos y de las identidades nacionales del Estado nacional fueron construidos sobre esa base y, por lo tanto, apoyándose en la supresión de identidades rivales que no tuvieron recursos para imponerse en la lucha por las identificaciones hegemónicas. Cuanto más marcado es este proceso, más nos encontramos frente a un nacionalismo radicalizado o, mejor, frente a un racismo nacionalizado".⁹

Liberales y conservadores del siglo XIX ignoraron y despreciaron a los indígenas y a sus lenguas, como símbolo de retraso cultural y subdesarrollo. Sus enfrentamientos, constantes en el siglo XIX mexicano, llevaron a la reforma en 1835 de la Constitución, estableciéndose por medio de las Leyes Constitucionales de 1836 un régimen centralista, eliminando todos los fundamentos federalistas, suprimiéndose por lo tanto la única referencia a la población indígena del país. Diversos artículos otorgaban la ciudadanía a aquellos que gozaran de una renta mínima anual (artículo 7o., fracción I, de la Primera Ley Constitucional), y decretaban la suspensión de la misma por poseer el estado de sirviente doméstico o por no saber leer ni escribir (artículo 10, fracciones II y IV, de la Primera Ley Constitucional). En la práctica, pueden deducirse fácilmente los sujetos a quienes dichas disposiciones iban dirigidas, de acuerdo con López Bárcenas, "(d)ichas alusiones estaban dirigidas de manera evidente hacia los campesinos, y a nuestros pueblos indígenas en particular, pues eran los que en su mayoría se encontraban en esas condiciones".¹⁰

Las Bases Orgánicas de 1843, centralistas y conservadoras, no mejoraron la situación. Mantuvieron como requisitos para la ciudadanía la renta mínima y saber leer y escribir (artículo 18), y no realizaron mención alguna a la realidad indígena. Los fracasos de los

regímenes centralistas y conservadores, aunados a las derrotas militares y diplomáticas que le costaron al México la pérdida de la mitad de su territorio, ayudaron al inminente cambio de régimen político.¹¹

Incluso Juárez, indígena zapoteca y paladín del liberalismo mexicano, una vez en la presidencia, nada hizo por la población indígena del país.¹² 1857, en un Estado recién independizado, implicaba la asunción a ojos cerrados de los grandes dogmas del siglo XIX: el liberalismo y el Estado-nación. La llegada de los liberales al gobierno mexicano implicó de hecho, un retroceso para los pueblos y comunidades indígenas. La Ley de Desamortización de Bienes de 1856, durante la presidencia de Ignacio Comonfort distribuyó las tierras comunales bajo la modalidad de propiedad privada entre los propios indígenas. La privatización de la propiedad de la tierra afectó gravemente a las comunidades indígenas y campesinas y llevó a la consolidación del latifundio.¹³ Esta actitud es explicable. Hacía menos de cuarenta años que el Estado mexicano había nacido y aún se encontraba en la etapa de construcción nacional, intentando unificar a los mexicanos bajo una sola bandera, o, para seguir el viejo aforismo del nacionalismo, bajo *una lengua, una nación, un Estado*.

¹¹ En 1836 se produciría la separación de Texas del Estado mexicano, permaneciendo como república independiente aproximadamente seis años. Eventualmente Texas se anexaría a los Estados Unidos. En 1848, mediante el Tratado de Guadalupe-Hidalgo, México "cedió" a los Estados Unidos los estados de California, Nuevo México, Arizona, Nevada, Utah y Colorado.

¹² Si bien es cierto que Juárez había mantenido una postura favorable a la organización política indígena 10 años antes de acceder a la presidencia: "Por este motivo, el sistema republicano, representativo, popular, fue bien recibido por los pueblos del Estado y el sistema central que abolió aquellas corporaciones, causó un gran disgusto universal que contribuyó a la caída de ese sistema que nos fue tan fatal. Restablecida la federación, los pueblos no sólo han recobrado sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegir las conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración de las municipalidades de una manera, que lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del Estado". Benito JUÁREZ GARCÍA, Exposición al Soberano Congreso de Oaxaca, 2 de julio de 1848.

¹³ "Las secuelas de esta y otras leyes y reglamentos en materia agraria condujeron a numerosos levantamientos indígenas durante el siglo XIX. Para fortalecer el poder de los terratenientes criollos y mestizos, el gobierno expidió decretos para organizar la defensa militar contra los indios "bárbaros", es decir no sometidos, en numerosos estados del norte del país así como en el sureste", STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, p. 302.

⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa, *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, p. 138.

¹⁰ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, p. 15.

La inestabilidad política y social de México en este siglo fue la regla general: invasiones continuas, guerras civiles, dos imperios, pérdida de la mitad de su territorio, gobiernos centralistas, gobiernos federales, gobiernos itinerantes y dictadores. Todas estas circunstancias pueden explicar el abandono y silencio del Estado mexicano hacia la cuestión indígena durante el siglo XIX y aún durante el XX, pero no justificarlos.

Dos excepciones existen en este sombrío paisaje decimonónico, provenientes de ambos lados del espectro político.

La primera excepción es encarnada por Ignacio Ramírez “el Nigromante”, constituyente de 1857 y liberal de pura cepa.

Ignacio Ramírez declararía: “Levantemos ese ligero velo de la raza mista que se extiende por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforzaremos hoy por confundir en una sola”.¹⁴ Ignacio Ramírez, desde el ala liberal, puede ser considerado un temprano defensor de los derechos de los indígenas, y su defensa no se quedó en el campo de la retórica: “Entre los estadistas liberales que colaboraron luego con Benito Juárez, es digno de especial mención el escritor y pensador Ignacio Ramírez. Propugnó él por el establecimiento de un sistema educativo en el que se emplearan tanto el castellano como el idioma indígena de las distintas regiones. Sostenía que sólo así podrían los niños aborígenes desarrollar plenamente sus facultades mentales. Llegó incluso a proponer que, en función de las lenguas que se hablaban, se establecieran las distintas jurisdicciones geopolíticas en el país. Sus ideas, como podría esperarse, quedaron en el campo de la utopía”.¹⁵ Los constituyentes, liberales y conservadores consideraron más importante tratar otros temas, y defender sus posiciones y privilegios políticos.

La segunda excepción fue Maximiliano de Habsburgo. Durante su breve sueño de instaurar el segundo imperio en México, tuvo tiempo de crear instituciones de protección a los indígenas, aunque sin relevancia en el ámbito lingüístico.

¹⁴ Citado por LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, p. 16.

¹⁵ LEÓN-PORTILLA, Miguel, “El destino de las lenguas indígenas de México”, en Ignacio GUZMÁN BETANCOURT, Pilar MÁYNEZ y Ascensión H. de LEÓN-PORTILLA (coords.), *op. cit.*, pp. 51-70.

Maximiliano era un liberal, por lo que contrario a los intereses de los conservadores, mantuvo las Leyes de Reforma de Juárez y llamó a liberales moderados a su gabinete, excluyendo a los conservadores.¹⁶ El Segundo Imperio emitió en abril de 1865 el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano —que establecía la forma de gobierno (monarquía moderada hereditaria), los ministerios, tribunales y un breve título de garantías individuales que establecía los derechos fundamentales de los habitantes del Imperio—, y mantuvo una “febril actividad legislativa, dirigida a reformar y modernizar el aparato institucional del Estado mexicano”,¹⁷ además de dedicarse a las inaplazables gestiones de organizar una corte.

Asimismo Maximiliano promulgó distintas leyes en materia agraria en beneficio de las comunidades indígenas y la creación de instituciones para su protección. Así se creó la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, que “preparó leyes que fueron adoptadas y dibujó una política agraria que de hecho empezó a funcionar y que despertó el mayor interés entre los pueblos...”.¹⁸ Expidió tres leyes

¹⁶ De acuerdo con Jean MEYER: “Maximiliano se configura más como un déspota ilustrado que como liberal. Podemos comprender entonces la oposición de su propio ministro, el liberal Morán y Crivelli, quien le manifestó a este hombre del siglo XVIII que esas leyes eran un retorno a las leyes de Indias. Sin embargo, como lo dice muy bien, ese retorno a las leyes indianas no implicaba la negación del liberalismo. Maximiliano hizo suyo el proyecto liberal de una nación de ciudadanos-propietarios. En ese sentido podríamos decir, cultivando el anacronismo, que Maximiliano inventó el “liberalismo social” cuando pretendió hacer menos dolorosa e injusta para “las clases menesterosas” el tránsito del antiguo al nuevo orden social y económico”, en “La Junta Protectora de las Clases Menesterosas. Indigenismo y agrarismo en el Segundo Imperio”, en Antonio ESCOBAR (coord.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, p. 330. En el mismo sentido DEL ARENAL: “México fue concebido por el Emperador como un campo de acción y de experimentación, en muchos casos, y su miseria ancestral y su sociedad profundamente desigual también le brindaron la oportunidad de desplegar ese filantropismo propio de la ilustración y del Estado moderno, que lo llevaría a concebir remedios radicales para mitigar dichas miserias y desigualdad, aun a costa de las tesis del liberalismo económico clásico. Si los remedios provenían de la vieja y al parecer caduca legislación indiana, bueno; si por el contrario, había que tomarlos del socialismo utópico, igualmente bueno...”, DEL ARENAL, Jaime, “La protección del indígena en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, *Ars Juris*, núm. 6, p. 163.

¹⁷ “Los tres años que Maximiliano gobernó a México son muestras de admirable capacidad legislativa, pero a la vez ejemplo de irresponsabilidad política”, DEL ARENAL, Jaime, “La protección del indígena en el Segundo Imperio Mexicano: la Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, *Ars Juris*, núm. 6, pp. 158-159.

¹⁸ MEYER, Jean, *op. cit.*, p. 334.

en materia agraria, una de las cuales concedía fundo legal y ejido a los pueblos que carecían de él, promulgada el día 16 de septiembre de 1866, muy importante ya que el *Decreto sobre el fundo legal*, fue publicado en español y náhuatl; además elaboró legislación protectora del trabajador, y un proyecto de ley de instrucción secundaria a los indígenas, siempre con apoyo del emperador.¹⁹

La protección que se dio a los pueblos y comunidades indígenas durante el Segundo Imperio, centrada en las materia agraria y laboral, fue más producto de las circunstancias históricas que de un verdadero ánimo de Maximiliano por proteger a las culturas indígenas, de acuerdo con Del Arenal: "Su imagen del indio, entonces, corresponde con la del liberalismo mexicano: un indígena propietario, dueño absoluto de su parcela, transformado en ciudadano y capaz de defender jurídicamente dicha propiedad, como la de cualquier otro criollo o mestizo... pero a diferencia del liberalismo republicano, que dejó y dejaría al indígena a expensas y sin defensa alguna frente al especulador y al hacendado, el Imperio pretendió establecer mecanismos que aseguraran a favor del indígena dicho tránsito. He aquí, pues, el carácter 'proteccionista' de los remedios propuestos y establecidos a favor de las clases menesterosas".²⁰

La caída del Segundo Imperio y la Restauración de la República trajeron consigo el triunfo definitivo de los ideales liberales, que se mantuvieron durante el resto del siglo XIX, con todas sus nefastas consecuencias para los pueblos y comunidades indígenas: "En fin, que durante el siglo XIX el Estado y la sociedad mexicanos no sólo negaron la existencia de los pueblos indígenas sino además hicieron todo cuanto estaba a su alcance para que desaparecieran y así quedarse con sus propiedades. Todas las constituciones o proyectos de ellas en esa época, fueran federales o estatales, siguieron la misma línea excluyente, situación que se consolidaría en la Constitución

¹⁹ DE LA TORRE considera: "Dentro de la legislación imperial destaca lo que se refiere a la normatividad indigenista, compuesta por una serie de leyes y decretos proteccionistas en cierto sentido análogos al derecho novohispano, y que son producto de la preocupación de Maximiliano por el mejoramiento del estatus jurídico y económico del indígena". DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, *Lecciones de historia del derecho mexicano*, p. 234.

²⁰ DEL ARENAL, Jaime, *op. cit.*, p. 163.

Federal de 1857, en la cual privó una visión eminentemente individualista y homogénea... Los indígenas no existían en tal Constitución y si existieran deberían sujetarse a normas inspiradas en valores totalmente ajenos a su cultura".²¹ La razón del ataque constante y el abandono a los indígenas se debió a que fueron vistos, durante todo este siglo, como obstáculo para la unidad nacional y el progreso: "Ahora bien, hay que reconocer que en este asunto... del indio la frontera ideológica no pasaba entre conservadores y liberales, sino en medio de cada uno de los dos bandos".²²

En el siglo XIX las lenguas indígenas siguieron esta inercia: la educación indígena fue descuidada, pues las lenguas se veían como un obstáculo al progreso y un atentado a la unidad nacional. La visión etnocéntrica impedía reconocer todo aquello ajeno a la cultura dominante.²³ De acuerdo con Lagos, "se observa que la diversidad de idiomas indígenas fue considerada como un obstáculo para la difusión de la enseñanza entre los grupos étnicos, de ahí que se adoptaran diversas medidas con las que se pretendió solucionar este asunto y que, con el paso del tiempo, derivaron hacia el interés exclusivo de los 'eruditos' encargados de conservar y estudiar dichos idiomas. La evidente desigualdad en que se encontraban los indígenas... llevó a

²¹ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, p. 30. Respecto de la visión que la sociedad mexicana decimonónica tenía del indígena: "...en parte de la prensa mexicana del siglo XIX los indios aparecieron como personajes ajenos a la sociedad no india, pertenecientes a grupos sociales extraños y casi siempre en rebeldía, alejados de la paz y muy distantes al progreso propugnado por los grupos dominantes. El indio apareció también como personaje histórico de conmemoraciones patrióticas; autor y portador de conocimientos en el campo de las plantas medicinales y alimenticias; víctima de catástrofes naturales, de plagas y enfermedades, de curas y profetas iluminados, de leyes desamortizadoras y de deslindes y despojos de sus territorios; beneficiario eventual de repartos y restituciones de tierras y de esporádicos intentos por apoyar sus culturas y, sobre todo, sus lenguas". LAGOS PREISSER, Patricia, "La prensa decimonónica como fuente para el estudio de la historia de los grupos indígenas", en Antonio ESCOBAR (coord.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, p. 367.

²² MEYER, Jean, *op. cit.*, p. 356.

²³ "Históricamente, los grupos dominantes han considerado con frecuencia a las minorías como "cuerpos extraños" en el seno de la nación. Esta visión etnocrática ha conducido a genocidios, etnocidios, asimilaciones forzadas, expulsiones, reubicaciones, colonización dirigida, y otras numerosas medidas violatorias de los derechos humanos de las minorías víctimas de tales políticas", STAVENHAGEN, Rodolfo, "Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales", en *Isonomía*, núm. 3, octubre de 1995, p. 122.

que los esfuerzos educativos del Estado se dirigieran hacia... incorporarlos a los procesos de producción e instrucción que, a su vez, conducirían no sólo hacia el desarrollo sino hacia la unificación de la nación... las distintas medidas y reformas educativas se convirtieron en un episodio más en el drama de la integración del indígena a la 'cultura nacional' que se quería lograr a través de un colonialismo educativo, pues, además, esa misma 'cultura nacional' sólo los humillaba y los marginaba aún más".²⁴

El balance final del siglo XIX mexicano, de acuerdo con León-Portilla, se puede resumir en lo siguiente: "puede decirse que el primer siglo de vida independiente de México en ningún sentido fue favorable a las lenguas indígenas. Si ellas, en su mayoría, perduraron fue paradójicamente gracias a la falta de atención que les concedieron el gobierno y otras instituciones públicas y privadas. Arrinconados los indígenas en regiones poco propicias a su desarrollo económico y cultural, mantuvieron allí vivos los que con desprecio se tenían como 'sus dialectos'".²⁵

II. LA CONSTITUCIÓN SOCIAL: LOS OLVIDADOS POR LA REVOLUCIÓN

La Revolución Mexicana de 1910 fue marcada por dos grandes planes que delinearon los ideales revolucionarios: el Plan de San Luis, de Francisco I. Madero, bajo el lema "Sufragio Efectivo. No Reelección" y el Plan de Ayala, de Emiliano Zapata, bajo el lema "Tierra y Libertad". Sin embargo, ni éstas ni ninguna otra de las distintas facciones revolucionarias hizo defensa de la cuestión indígena, ya que incluso la revolución zapatista lo hizo apenas de manera indirecta. Esta primera revolución zapatista fue eminentemente campesina, y no indígena, por lo que, pese a ser indígenas sus dirigentes, sus reivindicaciones sociales se limitaban a la restitución de la tierra y la abolición de los latifundios.

²⁴ LAGOS PREISSER, Patricia, *op. cit.*, pp. 370-371.

²⁵ LEÓN-PORTILLA, Miguel, "El destino de las lenguas indígenas de México", en Ignacio GUZMÁN BETANCOURT, Pilar MÁYNEZ y Ascensión H. de LEÓN-PORTILLA (coords.), *op. cit.*, pp. 51-70.

El 5 de febrero de 1917 fue promulgada la que se considera la primera Constitución emanada de una revolución social que estableciera derechos sociales, sin embargo, ésta se declaró a sí misma, heredera de la tradición liberal: su nombre fue Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. Una Constitución social, sí, "(p)ero los indígenas no aparecen en ninguna parte, como si los constituyentes de 1917 (así como antes los liberales de 1857, cuando fue redactada la versión anterior de la Constitución) pudieran, con la estructura jurídica formal, borrar una realidad social y cultural que les era incómoda".²⁶

A pesar de disposiciones sociales, como el artículo 3o. referente al derecho a la educación, el 27 referente a la propiedad de la tierra que permitió la propiedad comunal y la erradicación de latifundios, y el 123 referente a los derechos laborales y previsión social, ningún artículo de esta Constitución *social* hizo mención alguna sobre la cuestión indígena. Tal vez la mención más cercana fue hecha por el propio artículo 27, que establecía en su fracción VI: "Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones 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 haya restituido o restituyeren...". Si bien es cierto que, como lo señala Stavenhagen, los "ejidos" y "comunidades", históricamente han sido identificados con los pueblos indígenas, los derechos que la Constitución reconocía a éstos no rebasaban el ámbito del derecho agrario.

La Constitución de 1917 siguió, dentro de su reforma social, la misma línea liberal de la Constitución de 1857, por lo que sus políticas respecto de los indígenas no sufrieron cambios sustanciales; la asimilación cultural siguió siendo un elemento importante de combate al indígena como obstáculo al desarrollo nacional: "El universalismo antidiferencialista se enfrentó a la desigualdad a través de las políticas sociales del Estado providencia. De la misma manera, se opuso a la exclusión a partir de políticas de reinserción social en el caso de los criminales y con base en políticas asimilacionistas en

²⁶ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, p. 303.

el caso de los pueblos indígenas, las culturas minoritarias y las minorías étnicas”.²⁷

Como había pasado con liberales y conservadores en el siglo XIX, en el siglo XX, liberales y marxistas mexicanos pretendieron la asimilación de los indígenas: “En México, tanto la corriente liberal como la marxista favorecieron la pérdida de la identidad étnica de los grupos indígenas. El liberalismo planteaba, desde principios del siglo XIX, que serían imposibles la integración nacional y la viabilidad del país mientras la cultura indígena permaneciera ajena a un proceso de aculturación que permitiera a las comunidades salir de su atraso económico. Para el marxismo, por su parte, la cultura indígena representaba los vestigios de modos de producción precapitalistas; de ahí que la izquierda tradicionalmente se haya pronunciado a favor de la proletarianización de los grupos indígenas, asumiendo que el problema étnico debilitaba al proletariado y favorecía a las clases dominantes. Dada la predominancia de ambas perspectivas ideológicas en el pensamiento intelectual y académico del México contemporáneo, las culturas indígenas estuvieron prácticamente ausentes del discurso cultural y de la creación artística en las instituciones académicas y culturales”.²⁸

Hasta este momento, en la historia constitucional mexicana no aparece ninguna disposición que establezca derecho alguno a favor de los pueblos y comunidades indígenas, mucho menos en materia lingüística. De hecho, ninguna de las constituciones hizo mención alguna a la oficialidad de lengua alguna, por lo que en teoría no existía lengua oficial. A partir del triunfo de la Revolución, y en específico, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, se arraigó una cultura indigenista, más de corte antropológico, sociológico y asistencial, que jurídico o político, la cual, siguiendo la línea asimilacionista, tendió a desaparecer a los indígenas para incorporarlos a la sociedad

²⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa, *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, p. 129.

²⁸ WALDMAN M. Gilda, “El florecimiento de la literatura indígena actual en México. Contexto social, significado e importancia”, en José Emilio Rolando ORDÓÑEZ CIFUENTES (coord.), *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas. XI Jornadas Lascasianas*, UNAM, México, 2003, p. 64.

nacional.²⁹ “Terminada la Revolución mexicana, el nuevo Estado surgido de ella se dio cuenta de que la desaparición de nuestros pueblos había sido una falacia y se propuso hacerla efectiva integrándonos a la cultura nacional, para lo cual impulsó una política de Estado que con el nombre de indigenismo buscaba terminar con nuestra cultura para asimilarnos a la cultura dominante. Para hacerlo se crearon una serie de instituciones de Estado que se dedicarían a atender a nuestros pueblos, sobre todo a partir de una política de asistencialismo social y protección, como menores de edad. En el diseño de estas instituciones no se consultó a los destinatarios sobre sus necesidades, ni se les tomó en cuenta para su administración y funcionamiento; porque no se partía de reconocer que se trataba de pueblos con derechos a una existencia diferenciada dentro del Estado, sino de minorías culturales que con el tiempo deberían desaparecer”.³⁰

En la etapa posrevolucionaria Manuel Gamio fue el principal promotor del indigenismo, proponiendo ahondar en el conocimiento de las distintas culturas y lenguas indígenas de México: “Su propósito último era proponer al gobierno federal y a los estatales diversas acciones que permitieran a quienes habían mantenido sus diferencias culturales y lingüísticas acceder a la realidad social, económica y política de México. En otras palabras tales formas de acción se dirigían a acabar con la exclusión de los indios de la vida del país. Ello, en el pensamiento de Gamio, no implicó promover el desvanecimiento de las identidades indígenas. Hablando en un foro panamericano, señaló Gamio la necesidad de revisar muchas de las constituciones latinoamericanas ya que en ellas, al no ser tomados en cuenta los indígenas, quedaron excluidos del marco político del país... Siem-

²⁹ “...limitando nuestro análisis del siglo XX, diremos simplemente que las políticas indigenistas gubernamentales han declarado tradicionalmente tener dos objetivos: promover el desarrollo económico y social de los pueblos indígenas, y acelerar su “integración” a la sociedad nacional... La brecha entre los ideales de la política indigenista y la realidad de los países es grande: los indicadores sociales y económicos demuestran que la situación de los pueblos indígenas de América sigue siendo por lo general catastrófica. Por otra parte, la anhelada “integración” ha significado por lo general la destrucción de las culturas e identidades indígenas a través de políticas asimilacionistas consideradas como etnocidas”, STAVENHAGEN, Rodolfo, “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, en *Isonomía*, núm. 3, octubre de 1995, p. 112.

³⁰ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, p. 32.

pre con la idea de poner fin a la exclusión de que eran objeto los pueblos indígenas, señaló la necesidad de que llegaran a estar representados en el Congreso por legisladores miembros de sus propias comunidades".³¹

Las bases de la política indigenista a nivel continental habían sido puestas por el Primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en 1940, en Pátzcuaro, Michoacán, México, en el cual, además, se acordó la creación del Instituto Indigenista Interamericano y la creación de institutos indigenistas nacionales que cumplieran las políticas definidas en los sucesivos congresos interamericanos.³²

Como consecuencia del Primer Congreso Indigenista, en 1948 se crearía en México, el Instituto Nacional Indigenista, organismo público descentralizado, dependiente de la Secretaría de Educación Pública (Ministerio de Educación), encargada del diseño de políticas públicas en materia indígena: "En México existía desde hacía varios años el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, que fue sustituido en 1948 por el Instituto Nacional Indigenista, con personalidad jurídica propia. Su tarea era coordinar las acciones del gobierno en las zonas indígenas, en los campos de la promoción económica, la infraestructura básica, la agricultura, la educación, etc. Pero en realidad el INI pronto llegó a convertirse en un organismo que desarrollaba sus propios programas y proyectos, a veces en coordinación con otras entidades gubernamentales".³³

³¹ LEÓN-PORTILLA, Miguel, "El destino de las lenguas indígenas de México", en Ignacio GUZMÁN BETANCOURT, Pilar MÁYNEZ y Ascensión H. de LEÓN-PORTILLA (coords.), *op. cit.*, pp. 51-70.

³² "Desde el primer congreso se evidenció la importancia que los Estados americanos con población indígena atribuían a los problemas educativos de las comunidades indias y a la labor educativa como instrumento de cambio social y cultural. Se recomendó ampliamente el uso de la lengua nacional en la enseñanza de las poblaciones indígenas y la necesidad de las campañas de alfabetización; mas al mismo tiempo se reafirmaba el respeto a la personalidad indígena y a su cultura y se reconocía la importancia de las lenguas nativas. El sexto congreso recomendó el empleo de maestros bilingües, por lo menos hasta el tercer grado de primaria. El noveno congreso, realizado en 1985, ya fue más lejos, al resolver... I. Que se diseñe y se instrumente un modelo de educación bilingüe-bicultural propio para las comunidades indígenas, con la participación de los pueblos y profesionales indios...", STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, p. 109.

³³ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, pp. 117-118.

La política estatal posrevolucionaria de asimilación indígena tuvo dos rubros principales de aplicación: la escolarización y alfabetización en español, sin hacer consideración alguna hacia las lenguas indígenas y, posteriormente, a través de la alfabetización e impartición de los primeros años de educación primaria en lengua indígena, para posteriormente pasar al español, es decir, aplicando un bilingüismo transicional. Ninguna de estas políticas educativas estatales se encontró prevista en ley alguna, derivándose de programas de los organismos e instituciones encargados de la educación indígena.³⁴ Durante los años cincuenta y sesenta el INI sería considerado como un modelo en su género.³⁵ En 1992, el Instituto Nacional Indigenista dejaría de depender de la Secretaría de Educación Pública y pasaría a la Secretaría de Desarrollo Social. Años más tarde sufriría una renovación total y se transformaría en la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Hasta aquí, el Estado mexicano siguió a pie juntillas uno los principios fundamentales del Estado-nación: la homogeneidad. Ésta implicaba necesariamente la asimilación del diferente a la masa nacional o su exclusión, utilizando a la lengua como un instrumento privilegiado: "Del mismo modo, la gestión controlada de los procesos de exclusión parece haber fracasado. En el Estado moderno domina la ideología del universalismo antidiferencialista y en algunos Estados, por ejemplo en Francia, éste fue llevado al extremo. La ciudadanía

³⁴ "Esta vertiente de política educativa prevaleció en los medios indigenistas a partir de la década de los cincuenta (aunque las primeras iniciativas fueron tomadas en la década de los treinta a sugerencia de un grupo de lingüistas y antropólogos). La enseñanza en lengua materna no constituía una finalidad en sí misma, sino que era considerada simplemente como un paso adecuado para facilitar luego la enseñanza en español. Esta modalidad de la educación indígena no está basada, sin embargo, en ningún instrumento jurídico; no existe una ley que defina en estos términos los objetivos de la educación. La adopción y aplicación de esta vertiente fue sencillamente el resultado de decisiones pedagógico-administrativas tomadas por los responsables de la política indigenista en determinados momentos", STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, p. 314.

³⁵ En 1951, el INI creó el Programa de Promotores Bilingües, y en 1964 la Secretaría de Educación Pública lo hace suyo como política educativa, creando así el Subsistema de Educación Indígena con el Servicio de Promotores Culturales Bilingües. En 1978, se crea la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) que hasta hoy se encarga de la elaboración de los programas de educación indígena.

política es concebida como justificación de la negación de los particularismos, de las especificidades culturales, de las necesidades y de las aspiraciones vinculadas a microclimas culturales, regionales, étnicos, raciales o religiosos. La gestión de la exclusión se da pues por medio de la asimilación llevada a cabo por una amplia política cultural orientada hacia la homogeneización y la homogeneidad. La homogeneidad comienza desde luego por la asimilación lingüística, no sólo porque la lengua nacional es, al menos, la lengua vehicular, sino porque también la pérdida de la memoria lingüística acarrea la pérdida de la memoria cultural".³⁶

El fin del siglo XX vendría a cambiar un poco este panorama. A partir de los años setenta, las políticas educativas del Estado mexicano se modificaron paulatinamente, reconociendo el carácter multiétnico del país, el respeto a las lenguas y culturas indígenas, fortaleciendo la educación bilingüe durante toda la primaria e integrando los valores y cultura indígenas a los programas educativos. Esta política fue resultado de "las presiones ejercidas por los propios grupos indígenas a través de sus organizaciones y de los análisis críticos efectuados por pedagogos, científicos sociales y lingüistas", inclinándose hacia "la educación bilingüe-bicultural y el etnodesarrollo".³⁷ Esta nueva política educativa indígena y el etnodesarrollo padecieron del mismo problema que las políticas de educación asimilacionista: carecen de fundamento jurídico, no había ley ni autoridad que se encargara de su observancia y cumplimiento.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992: EL DESPERTAR DE LA MEMORIA

El conjunto de reformas constitucionales llevadas a cabo en 1992, bajo la presidencia de Carlos Salinas, en pleno auge neoliberal, y atendiendo a la presión generada por las protestas indígenas en Lati-

³⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa, *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, p. 136.

³⁷ STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, p. 314.

noamérica en virtud del 500 aniversario del descubrimiento de América, trajo nuevamente, la paradoja del reconocimiento de la cuestión indígena. La primera disposición en materia indígena fue producto de una reforma constitucional al artículo 4o., publicada el 28 de enero del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*, y por primera vez en la historia constitucional mexicana se hizo referencia expresa a los pueblos indígenas y sus derechos. Esta reforma adicionó un primer párrafo:

Artículo 4. 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 a sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

La lengua es reconocida así, finalmente, dentro de un contexto de proteccionismo propio de la sociedad y Estado mexicanos hacia los indígenas. Pero nada en dicho texto permite interpretar el reconocimiento de un derecho, ni individual ni colectivo, a los pueblos indígenas. En el ámbito lingüístico apenas se reconoce que las lenguas indígenas serán protegidas y desarrolladas por la ley. Con este antecedente, ese mismo año fue reformado el Código de Procedimientos Penales de la Federación y del Distrito Federal, reconociendo el derecho de uso de intérpretes a los hablantes de lenguas indígenas que no dominaran el español en los procedimientos penales.

En este tenor de tímidos reconocimientos, en 1993, seis meses antes del levantamiento armado en Chiapas, se publicó la Ley General de Educación, la cual contenía pocas menciones a la situación de las lenguas indígenas. Entre sus fines se encontraba el de promover la enseñanza de la lengua nacional como idioma común sin perjuicio de *proteger y promover* el desarrollo de las lenguas indígenas. La protección y promoción —que la ley depositaría en manos de las autoridades estatales conforme al artículo 13 de la propia ley—, dejan de lado el reconocimiento de derechos, ni siquiera el derecho a recibir enseñanza de la lengua materna es reconocido. Más impor-

tante fue la disposición del artículo 38, aunque tampoco se reconoce algún derecho:

Artículo 38. La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa y grupos migratorios.

Este primer reconocimiento constitucional y legal de la diversidad cultural, étnica, lingüística y de cosmovisión fue tímido e insuficiente, pero reflejó los primeros pasos del Estado mexicano a la renuncia de la falsa homogeneidad cultural y al reconocimiento pleno del pluralismo, que con ayuda desde las montañas del sur, haría años después: "Sólo cuando se reconoce, o, mejor, cuando se toma en serio el fenómeno del pluralismo (concretamente del pluralismo cultural), es cuando se advierte la imposibilidad de mantener como idénticos el derecho a la cultura en el sentido genérico de acceso al bien de la cultura y el derecho a la identidad cultural, que aparecen confundidos en el planteamiento de homogeneidad cultural propio de los Estados nacionales prácticamente hasta ayer, pues se da por hecho que el Estado es monocultural, que compartimos una cultura".³⁸

IV. LA REFORMA INDÍGENA DE 2001: ENTRE EL TRIUNFO Y LA DECEPCIÓN

La segunda gran reforma en materia indígena fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, casi diez años después de la primera reforma y teniendo como ineludible marco de referencia el levantamiento zapatista, los Acuerdos de San Andrés, y la gran marcha zapatista que en marzo de 2001 tomara el Zócalo de la Ciudad de México, centro mítico de la vida política y social mexicana y llevara a los indígenas zapatistas, el día 28 de dicho mes, a la mismísima tribuna de la Cámara de Diputados del Con-

³⁸ DE LUCAS, Javier, "¿Qué quiere decir tener derecho a la cultura?", en V. ABRAMOVICH, M. J. AÑÓN y Ch. COURTIS (comps.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, pp. 297-319.

greso de la Unión para defender la iniciativa de la Cocopa, acontecimientos que marcaron de manera definitiva a la sociedad mexicana.

La reforma constitucional no sólo reconocía a los pueblos indígenas como parte fundante de la nación, sino que además, por primera vez en la historia constitucional mexicana, se les reconocían derechos colectivos: "En otras palabras, no se trataba de un proceso para reformar una ley que otorgara más derechos individuales a las personas que pertenecen a un pueblo indígena, sino de reconocerlos como nuevos sujetos de derecho, con derechos específicos".³⁹ El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en México haría realidad, lo que ya se veía como una solución desde tiempo atrás: "Si el derecho constitucional y el derecho internacional logran elaborar un catálogo de derechos que el grupo debe gozar como tal, podrán dar satisfacción a una parte significativa de las demandas de las poblaciones indígenas... Otras cuestiones más complejas, entre ellas el reconocimiento de la personalidad legal del grupo y, cuando ello sea pertinente, el derecho de algunos grupos a la autodeterminación, seguramente provocarán intensa discusión, en relación con el nuevo convenio de la OIT".⁴⁰

La reforma aprobada no fue, sin embargo, la misma iniciativa presentada por la Cocopa, y el presidente en turno, Vicente Fox, quien había prometido respetar los Acuerdos de San Andrés, se limitó a enviar la iniciativa de ley al Senado el 5 de diciembre de 2000, abandonándola a su suerte.⁴¹ El Senado modificaría la iniciativa de reforma, abandonando el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, y la aprobaría el 25 de abril de 2001. La Cámara de Diputados haría lo propio tres días después, enviándose a los estados para su aprobación. El 18 de julio de 2001 la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de las votaciones de las legislaturas

³⁹ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, "Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad", en varios autores, *Los derechos indígenas y la Reforma Constitucional en México*, p. 14.

⁴⁰ LERNER, Natán, *op. cit.*, pp. 148-149.

⁴¹ La iniciativa de reforma constitucional había sido encomendada a la Cocopa por el EZLN y el gobierno federal. La iniciativa de la Cocopa, que recogía el contenido de los Acuerdos de San Andrés y se fundaba en el Convenio 169 de la OIT, fue presentada en noviembre de 1996 con el aval del EZLN y la negativa del gobierno federal a aceptarla.

locales, y declaró aprobado el Decreto de Reformas Constitucionales en Materia Indígena, ordenando su remisión al presidente de la República para su promulgación y publicación. El 14 de agosto de 2001 se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena.⁴² Más de 300 municipios indígenas del país, inconformes con la reforma y con el incumplimiento de los acuerdos recurrieron a la Suprema Corte, recibiendo por respuesta un portazo de legalismos en las narices.⁴³

Más allá de las críticas y objeciones que pueda merecer la reforma constitucional, sólo quiero dejar constancia que a partir de dicha reforma se ha abierto un nuevo panorama de regulación constitucional y legal de las lenguas indígenas en México. Los dos instrumentos de esta regulación son el artículo 2o. de la Constitución federal, y la Ley

⁴² Casi tan relevante como el contenido de la ley, fueron los artículos transitorios:

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

Artículo segundo. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

Artículo tercero. 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.

Artículo cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, *se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades*.

⁴³ La Corte decidió, por mayoría de ocho votos, que la controversia constitucional en cuestión no era procedente en contra del procedimiento de reforma constitucional, puesto que el artículo 105 constitucional "no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al órgano reformador que lleva a cabo este procedimiento". El órgano reformador, o constituyente permanente, es una figura doctrinal, del texto constitucional no se deriva la existencia de un órgano con tal nombre; por el contrario, lo que se establece es un procedimiento de reforma constitucional en el que participan el Congreso de la Unión (las dos cámaras) y las legislaturas de los Estados, es decir, los órganos constituidos y que sí pueden ser parte en una controversia constitucional. Cabe señalar que la Procuraduría General de la República en su carácter de parte natural en los juicios constitucionales, había manifestado que el *poder constituyente* no es un órgano creado por la Constitución, sino que es un término académico, y por lo tanto que no es un órgano especial ni diverso a los señalados en la propia Constitución. Incluso aceptó que era correcto que la demanda se hubiera interpuesto en contra de los actos que correspondían a cada uno de los órganos que intervenían en el procedimiento de reforma constitucional.

General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, respecto de los cuales me limitaré a mencionar sus aspectos más sobresalientes, en materia lingüística, claro está, glosándolos brevemente.

El actual artículo 2o. de la Constitución mexicana fue reformado en su totalidad, constituyéndose en todo un desarrollo de los derechos y facultades de los pueblos indígenas. El texto actual de dicho artículo, deja ver con claridad el contraste entre el silencio histórico y este nuevo ánimo de reconocimiento. El núcleo constitucional de la regulación lingüística es el siguiente:

Artículo 2. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

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

a. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

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

IV. *Preservar y enriquecer sus lenguas*, conocimiento y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

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

b. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier practica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

II. *Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural*, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

Podemos, distinguir con claridad derechos individuales de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, así como derechos colectivos de los propios pueblos y comunidades indígenas, derechos derivados de su autonomía y de su reconocimiento como nuevos sujetos de derecho: "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional... Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía... Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público".

Dicha autonomía, en materia lingüística, nos ofrece un panorama general y ambiguo. Tratándose de derechos colectivos, la ley los fa-

culta para *preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad*. No existe mención alguna a la autorregulación educativa, a la creación de programas de estudio y de normalización lingüística, no establece siquiera el derecho individual de todo indígena a recibir educación bilingüe: la mención de estas facultades y derechos en materia lingüística parecería reducirse a una mera declaración retórica.

No obstante estas facultades podrían encontrarse implícitas haciendo una interpretación integradora del apartado a) del artículo 2o.: si los pueblos y comunidades indígenas, en ejercicio de sus derechos colectivos, están facultados constitucionalmente para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, para elegir a sus propias autoridades políticas por medios tradicionales, y para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, es decir, para aplicar la justicia indígena, no podemos menos que concluir que para *preservar y enriquecer sus lenguas*, pueden, por lo menos, dictar reglas de uso público de la lengua indígena, de aplicación territorial, imponiéndoselas a los individuos que se encuentren dentro de su jurisdicción, sin perjuicio de crear sus propias instituciones culturales y educativas.

El apartado b) del artículo 2o. constitucional no nos ofrece más. Si bien señala la obligación de la federación, estados y municipios de establecer instituciones y determinar políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades —políticas que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con los propios pueblos y comunidades indígenas—, y obliga igualmente a garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior; estas obligaciones se reducen a repetir lugares comunes que en nada contribuyen a determinar cuál es el ámbito de competencia de los pueblos y comunidades indígenas en materia lingüística y cómo debe llevarse a cabo la regulación. La educación bilingüe e intercultural ni siquiera se reconoce como derecho individual, y se relega a la posibilidad de ser favorecida por las políticas educativas.

Los derechos lingüísticos de carácter individual reconocidos por la Constitución se limitan a uno solo: Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.⁴⁴

En materia de derechos lingüísticos la reforma constitucional se queda corta y no cumple con los Acuerdos de San Andrés, en específico, en lo que se refiere a dar a las lenguas indígenas el mismo valor social que el español, promover el desarrollo de prácticas que impidan su discriminación en los trámites administrativos y legales, reconocer el derecho fundamental a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas y en el alcance de los derechos de debido proceso legal que los Acuerdos de San Andrés otorgan a los indígenas. La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas parece dar respuesta a algunas de las carencias constitucionales.

La amplia disposición constitucional requería, ante su silencio casi absoluto, mayor reglamentación respecto de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. La visión de abandono de los pueblos indígenas en sus derechos fue reconocida finalmente por el propio Estado mexicano. La iniciativa de ley que crearía el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas reconoció en su exposición de motivos lo que ya se sabía: "Haciendo una revisión de nuestra historia legislativa después del establecimiento del Estado mexicano, desde la independencia, pasando por el periodo de la Reforma y la Revolución, el uso de las lenguas indígenas, quedaron fuera de las leyes, lo que provocó una fuerte erosión de la riqueza lingüística de nuestra nación".

Tras un largo camino que se iniciara en 1999, cuando el Consejo Directivo de la Organización de Escritores en Lenguas Indígenas presentara ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados una propuesta de Iniciativa de Ley de Derechos Lingüísticos

⁴⁴ Afortunadamente, el cambio constitucional y legal se ha visto acompañado de cambios igualmente importantes. LEÓN-PORTILLA señala: "Otro cambio que se está produciendo es el del creciente cultivo literario de lenguas que habían permanecido del todo marginadas. Existe hoy literatura —poesía, narrativa, teatro, lírica— en lenguas como el náhuatl, zapoteco, mixteco, purépecha, otomí, maya yucateco, tzeltal, tzotzil y varias otras". LEÓN-PORTILLA, Miguel, "El destino de las lenguas indígenas de México", en Ignacio GUZMÁN BETANCOURT, Pilar MÁYNEZ y Ascensión H. de LEÓN-PORTILLA (coords.), *op. cit.*, pp. 51-70.

de los Pueblos y Comunidades Indígenas, y tras cuatro años de iniciativas, paneles y foros, el 13 de marzo de 2003 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLPI), ley que en su artículo primero declara tener dos objetivos: regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, y regular su uso y desarrollo. Este mismo artículo reconoce asimismo a los derechos lingüísticos como una doble realidad: como derechos individuales y como derechos colectivos:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, *individuales y colectivos* de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas.

Los artículos 4o. (las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico, y tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen) y el 7o. (las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo), prometen un desarrollo legislativo y una expectativa de reconocimiento de derechos lingüísticos, individuales y colectivos. Estos artículos establecen los principios fundamentales de la co-oficialidad lingüística entre el español y las lenguas indígenas en sus ámbitos territoriales, pues obligan al Estado mexicano, dependencias, instituciones y organismos públicos de los tres niveles de gobierno,⁴⁵ a la atención de las personas que hablen lenguas indígenas y a otorgar pleno acceso a servicios públicos.⁴⁶

⁴⁵ Artículo 5o. El Estado a través de sus tres órdenes de gobierno —federación, entidades federativas y municipios—, en los ámbitos de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales.

⁴⁶ A grandes rasgos, la oficialidad de una lengua implica, fundamentalmente, su reconocimiento como medio normal de comunicación entre el Estado y los gobernados, con

Esta co-oficialidad se ve regulada de la siguiente manera por el propio artículo 7o.:

a) En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas.

b) En los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias.

La federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.⁴⁷

El resto de la LGDLPI es francamente decepcionante y vuelve sobre la tradición paternalista y centralista. El capítulo II de la ley (artículos 9 a 12), que trataría sobre los derechos de los hablantes de lenguas indígenas, es limitado e insuficiente.

Es rescatable el artículo 9, que enuncia el derecho absoluto de todo mexicano —que no toda persona—, a comunicarse en su lengua materna, *sin restricciones*, en el ámbito público y privado. El artículo 10 se limita a reconocer los derechos de debido proceso legal —defensores e intérpretes en su propia lengua—, aunque, efectivamente, reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener acceso a la jurisdicción de su Estado en su propia *lengua*

plena validez y efectos jurídicos. En el caso que nos ocupa, implica pues, no sólo el derecho del ciudadano de usar la lengua indígena, sino también la obligación de la administración y órganos del Estado de darle respuesta en ella al gobernado.

⁴⁷ Las disposiciones, reiteradas, en el sentido de ordenar la publicación de leyes en lenguas indígenas, caen en el ámbito de lo políticamente correcto, cuando no en el de la pura demagogia. La alfabetización de los indígenas ha sido tradicionalmente en español, aun bajo la pretendida educación bilingüe, así que la persona que es capaz de leer en lengua indígena lo es porque lee en español, el monolingüismo indígena es en su totalidad analfabeta, por lo que, si bien existen indígenas que sólo hablen su lengua, no existen indígenas que sólo lean y escriban su lengua materna.

indígena nacional.⁴⁸ Por su parte, el artículo 11 establece la garantía del derecho a la educación de la población indígena, la cual será *obligatoria, bilingüe e intercultural*,⁴⁹ mientras que el 12 establece una difusa corresponsabilidad de “la sociedad y en especial los habitantes y las instituciones de los pueblos y las comunidades indígenas... en la realización de los objetivos de esta Ley...”, reconociendo al menos que estos entes son “participantes activos en el uso y la enseñanza de las lenguas en el ámbito familiar, comunitario y regional para la rehabilitación lingüística”.

El capítulo III, en su único artículo, el 13, centra la “distribución, concurrencia y coordinación de competencias” en el monopolio estatal de las mismas a cargo de sus “distintos órdenes de gobierno” y en sus “respectivos ámbitos de competencia”. La última fracción de dicho artículo, la decimocuarta, que da competencias y atribuciones al Estado, finalmente da participación a los verdaderos interesados: “Propiciar y fomentar que los hablantes de las lenguas indígenas nacionales participen en las políticas que promuevan los estudios que se realicen en los diversos órdenes de gobierno, espacios académicos y de investigación”.

El capítulo IV, último de la LGDLPI, crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI),⁵⁰ el cual se encuentra conformado por

⁴⁸ Artículo 10. El Estado garantizará el derecho de los pueblos y comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua indígena nacional de que sean hablantes. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, *individual o colectivamente*, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁹ Artículo 11. Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos.

⁵⁰ Artículo 14. Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado de la administración pública federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia.

un director general y un Consejo Nacional, el cual, fiel reflejo del paternalismo estatal, se encuentra compuesto de 13 miembros, representantes de la administración pública federal, de escuelas, instituciones de educación superior y universidades indígenas, y de instituciones académicas y organismos civiles, pero sin incluir representantes de los pueblos y comunidades indígenas. La ley establece que el director general, *preferentemente*, deberá ser hablante nativo de una lengua indígena, sin que sea un requisito realmente necesario, claro está.

Las atribuciones del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas parecen otorgarle facultades limitadas, reduciéndolo al papel de órgano de consulta e investigación, siendo una de las más importantes la de *elaborar y promover la producción de gramáticas, la estandarización de escrituras y la promoción de la lectoescritura en lenguas indígenas nacionales*. El artículo 20 es la única disposición de la ley que les da participación a los pueblos y comunidades indígenas, en relación con la creación de un catálogo de lenguas indígenas.

La clase política mexicana se sintió satisfecha con la LGDLPI, al grado de considerar que su expedición era suficiente. Casi dos años después de su publicación, el 21 de febrero de 2005, en el marco del Día Internacional de la Lengua Materna, fue presentado el primer director general del INALI, bajo protestas de organizaciones indígenas que pedían el nombramiento de una persona de origen indígena. El Catálogo de Lenguas Indígenas, una de las primeras actividades del INALI marcadas por la propia LGDLPI, e instrumento fundamental para la realización de políticas lingüísticas y educativas, no ha sido aún elaborado.⁵¹

⁵¹ Artículo 20: El Consejo Nacional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, previa consulta a los estudios particulares de los institutos Nacional de Antropología e Historia y Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a propuesta conjunta de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, y de las instituciones académicas que formen parte del propio Consejo, hará el catálogo de las lenguas indígenas; el catálogo será publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

El transitorio Tercero de la ley establecería que el catálogo "deberá hacerse dentro del plazo de un año siguiente a la fecha en que quede constituido el Consejo Nacional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas". El transitorio Segundo establece que el Consejo Nacional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas deberá constituirse dentro de los seis meses siguientes a la publicación de este Decreto en el *Diario Oficial de la*

Finalmente, y para complementar a la LGDLPI, en la misma fecha, 13 de marzo de 2003, se publicó la reforma de la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación, que ahora establece como fin de la educación que imparte el Estado, la de "promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español".

V. LENGUA Y DERECHO: DERECHOS LINGÜÍSTICOS

A partir de la breve glosa realizada sobre el marco jurídico de regulación lingüística existente, concluiremos dejando de manifiesto que en México hay un régimen lingüístico, constitucional y legal, que reconoce derechos lingüísticos, individuales y colectivos, es decir, derechos lingüísticos cuyos titulares son individuos, comunidades y pueblos indígenas.

Por la vía indirecta, este régimen lingüístico también se encuentra garantizando y protegiendo la llamada lengua "nacional": el español o castellano. Toda la regulación lingüística a favor de la población indígena no hace sino confirmar, de una u otra manera, que el español o castellano mantiene su valor y vigencia en las comunidades y pueblos indígenas, estableciendo así, en la práctica, un régimen bilingüe. No olvidemos tampoco la disposición, absoluta, clara y generosa, del artículo 9 de la LGDLPI, que expresa en toda su amplitud la esencia y necesidad de establecer, por fin, una relación entre lengua y derecho: "Es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras".

Federación. Esto es, el Consejo Nacional debió constituirse antes del 14 de septiembre de 2003, y, por lo tanto, el catálogo de lenguas indígenas debió salir a la luz en septiembre de 2004. Al día de hoy, 1o. de mayo de 2006, no se ha llevado a cabo.