Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Alonso y **Luis René Guerrero Galván**

Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas

Prior in tempore, potior in iure

Este principio del derecho, que generalmente se traduce como "el que es primero en tiempo, es primero en derecho", fue formulado como parte de las 87 *regulae iuris* que el papa Bonifacio VIII (1235-1303) estableció para regir el derecho canónico y justificar la cruzada para la reconquista de Jerusalén. Sin embargo, se ha esgrimido desde entonces para dilucidar litigios de propiedad, entendiendo la preferencia del derecho por quien ocupó primero un lugar o un territorio en disputa.

En el caso mexicano, se reconoce constitucionalmente, a partir de la llamada reforma indígena de 2002, que:

> 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 (artículo 2°).

En este sentido, el Estado nacional mexicano se reconoce como históricamente posterior al desarrollo de los pueblos indígenas en el territorio de la República, por lo que se ve obligado a reconocer la preferencia jurídica que gozan los descendientes de estos pueblos, sobre todo en lo relacionado a contar con un territorio, lo que involucra el usufructo o la propiedad de la tierra y los recursos naturales.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos, ¿qué poblaciones habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización? La respuesta podría limitarse a

Sumario

Prior in tempore, potior in iure 235
Antecedentes históricos internacionales 238
De la eliminación del indio a la educación bilingüe 241
Del bilingüismo de Estado a la reforma indígena en México. 247
A manera de conclusión Germán Medardo Sandoval Trigo 250

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

enumerar a los grupos que en el siglo XVI (cuando inició el periodo virreinal) habitaban un país que aún no existía y cuyas fronteras se impusieron políticamente en el siglo XIX (el territorio actual), pero, además de lo anacrónico que podría resultar, este contestar no le haría justicia al propio desarrollo histórico del país, pues se cuenta con evidencia de presencia humana desde el Arqueolítico (30000-9500 a.C.) y la macroárea de Mesoamérica, que abarca de los Bajiales de Querétaro a las selvas Nicaragüenses, y es considerada como una de las cunas de la civilización por haber desarrollado el cultivo del maíz entre el 8000 y el 5000 a.C.[1] Por esta razón, para contestar, no es posible sólo dar una lista de poblaciones, sino que es necesario tratar de comprender la profundidad histórica que tienen nuestros pueblos y la forma en que se fueron situando en su contexto geográfico y regional, lo que nos permitirá entender mejor la distribución histórica de los grupos humanos en áreas culturales.

México se encuentra prácticamente a la mitad del continente americano, al menos 12 de sus 32 Estados podrían situarse geográficamente en Norteamérica, que se caracteriza por ser una región extratropical seca, caracterizada por alcanzar los 30° latitud norte, donde se encuentra la franja de los desiertos. Los 20 restantes forman, con Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, un área media subhúmeda extratropical baja y tropical alta que, por contar con una precipitación pluvial adecuada, permitió el surgimiento de la agricultura de temporal.

La diferencia climática exigió a los grupos de pobladores una adaptación adecuada para cada región, por lo que en términos generales se empalman estas regiones naturales con las áreas culturales: en el norte se encuentra Aridoamérica, donde se desarrollaron grupos de cazadores recolectores, obligados por el clima a mantener un número bajo de población y campamentos estacionales; mientras que en el sur, los agricultores pueden permitirse alimentar un mayor número de individuos, y entre el 3000 y el 1700 a.C. forman las primeras aldeas en la Cuenca de México, y para 1500 a.C. las de Tierras Largas en Oaxaca y Paso de la Amada en Chiapas; posteriormente se desarrollaron las primeras ciudades y la sociedad se comenzó a complejizar. En este periodo, denominado Preclásico (2500 a.C.-200 d.C.), surgen estructuras sociales tan importantes como el Estado y tan tangibles como la cerámica. Los desarrollos urbanos, como amplios centros ceremoniales como La Venta (Tabasco), Cuicuilco (Cuidad de México), El Mirador (Guatemala) y Monte Albán (Oaxaca), se erigieron como centros regionales y comenzaron a tejer alianzas comerciales.

El gran esplendor de este proceso civilizatorio fue denominado Clásico (200-900 d.C.), se caracterizó por un auge demográfico que dio un importante empuje a ciudades como Teotihuacán (México), que estaba en condiciones de apoyar señores de reinos lejanos como Tikal (Guatemala). Cholula alcanzó gran reputación como centro ceremonial y era la única ciudad del Altiplano que competía con Teotihuacán, tanto en arquitectura como en materiales de intercambio, comercio y bienes suntuarios. En este momento también hay una expansión de los elementos centrales hacia el norte

[1] *Cfr*. Carrillo Trueba, César. 2009. "El origen del maíz, naturaleza y cultura en Mesoamérica", *Ciencias* (UNAM), núm. 92-93, pp. 4-13.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

de México, siguiendo la ruta comercial de turquesa y piedra verde, que cruza las faldas de la Sierra Madre Occidental, la provincia extratropical alta, donde hacia el 100 d.C. surgió el área cultural conocida como Oasisamérica, habitada especialmente por tres grandes culturas: la mogollón, cuyo principal represente es desarrollo de Casas Grandes (Chihuahua); la hohokam, que ocupa desde la Mesa Grande (Arizona) hasta la Reserva del Pinacate (Sonora); y la anasazi, la cual se extiende al menos por cuatro estados (Arizona, Nuevo México, Utah, Colorado) de los Estados Unidos. Este lazo comercial favoreció el surgimiento de ciudades norteñas como Chalchihuites y la Quemada (Zacatecas), pero también hubo un auge en la zona de la Huasteca, con ciudades como Ébano (San Luis Potosí) y El Tajín (Veracruz). La Sierra Gorda se pobló con asentamientos relacionados con las minas de cinabrio, tales como Ranas, Toluquilla (Querétaro) y Guadalcazar (Guanajuato). En el sur se desarrollan portentosas ciudades estado como Palenque, Yaxchilán (Chiapas), Calakmul (Campeche) y el Caracol (Belice).

La fragmentación del poder tras la caída de Teotihuacán cerca del 900 d.C. provocó un auge bélico, que buscaba hacerse con el poder en el Altiplano Central, por lo que se desarrollan ciudades con localización y arquitectura defensivas como Cacaxtla (Tlaxcala), Xochicalco (Morelos) y Teotenago (México); hasta el Posclásico (900-1521 d.C.), época del surgimiento de Tula y la amalgamación de elementos del norte y del centro en la cultura tolteca, que se expenderá hasta la península de Yucatán, con la ciudad de Chichen Itzá. Para finales del periodo, un recalentamiento global obliga a los grupos nómadas del norte, conocidos como chichimecas, a migra a Mesoamérica, lo que coincide con la caída de Tula y su *toltecayotl* cerca del 1200 d.C. Los chichimecas liderados por Xólotl dieron pie a los linajes tolteca-chichimeca, que gobernarían el Altiplano central hasta la llegada de los aztecas y la fundación de México-Tenochtitlán en 1325 d.C. Estos grupos refrendarían las formas de conquista y llevarían a sus últimas consecuencias su modo de producción, consistente en el repartimiento de la producción agrícola y la tasación de tributos a los pueblos sometidos mediante la guerra.

Tras la derrota de los tenochcas ante Hernán Cortés y su ejército de indígenas aliados en 1521, los indios fueron despojados simbólicamente de todos los derechos que pudieron habérseles concedido, llegándose a dudar incluso de su naturaleza humana. La conquista armada y espiritual fue paulatina y heterogénea, las rebeliones y levantamientos se mantuvieron vigentes a lo largo del periodo, regiones enteras no serían sometidas sino hasta el siglo XVIII. Los indios serían considerados súbditos de la Corona, sus tierras y bosques pasaron a ser bienes realengos, a los que se tenía acceso con el favor de su majestad. Ante el derecho indiano fueron considerados como un menor de edad, se prohibió el contacto reiterado y la permanencia de españoles en los pueblos de indios, creando juzgados y tribunales especiales para ellos, y separando las repúblicas de españoles de las repúblicas de indios. El gobierno central estaría representado con el Consejo de Indias, que desde 1524 fue la última instancia para resolver pleitos y evaluar a los representantes directos del rey, como los adelantados y virreyes; en 1535 se creó el virreinato de la Nueva España como forma de gobierno,

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

pero los asuntos jurídicos y judiciales quedaron a cargo de las Audiencias, que funcionaban por medio de oidores instruidos en la jurisprudencia y eran precedidas por el virrey.

Los indios tuvieron que pagar tributo a la Corona, además de servicios personales y repartimiento para el trabajo agrícola y en las minas, encomendando las poblaciones a un español (generalmente un conquistador) para que administrara este trabajo, así como los sacramentos de la fe católica; lo que cambiaría en 1542 con las Leyes Nuevas que promovían un mejor tratamiento para las repúblicas de indios y prohibían estas prácticas. No obstante, el siglo XVII vendría con muchos cambios para estas poblaciones, como las composiciones y congregaciones de pueblos de 1595 a 1605, que obligaban a distintas comunidades a reunirse en una sola localidad, por lo que tenían que dejar sus tierras de cultivo y árboles frutales, a lo que muchas respondieron haciendo la defensa de sus poblaciones por medio de los tribunales, produciendo y presentando documentación que hoy es invaluable para los historiadores.

Los movimientos poblacionales fueron aprovechados por hacendados y latifundistas, quienes resultaron poseedores de grandes extensiones de tierra, ya sea por merced real o por la compra de terrenos baldíos. En muchas regiones se despojó a las comunidades de las mejores tierras y a otras se les mantuvo en una suerte de semiesclavismo, totalmente dependientes de lo que pasaba en las fincas de los amos. Algunas otras se recluyeron en regiones de refugio y se cerraron en sí mismas, desarrollando su propia cosmovisión y forma de hacer las cosas, con sus propios sistemas normativos y su propia lengua. A pesar de la política segregacionista, desde el inicio del virreinato la mezcla de los grupos étnicos había ido conformando un estricto sistema de castas cuya población iba en aumento, pero que no siempre tenía lugar en el mundo indígena, menos aún en el español, en donde el criollo (hijo de españoles nacido en México) estaba en competencia directa con los peninsulares. Este contexto social, atizado por la presión tributaria y el fuerte control agropecuario y comercial de la administración borbónica, sería el catalizador que permitió la confluencia armada de 1810, con la que empieza la guerra de independencia y los primeros pasos para el nacimiento de México como Estado Nación.

Antecedentes históricos internacionales

El reconocimiento al derecho indígena surge en el derecho internacional en el contexto de la Primera Guerra Mundial, cuando la Sociedad de la Naciones (1919) busca establecer medidas internacionales sobre los derechos del trabajo y los trabajadores indígenas (1921), ya en 1926 se crea una Comisión de Expertos en Trabajo Nativo, y en 1929, tras el tratado de Versalles, nació la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hace su primera declaración sobre derechos humanos, en donde reconocen a los pueblos (no indígenas) como sujetos de derecho internacional, dotándolos de igualdad de derecho y reconociendo su libre autodeterminación.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Sin embrago, como lo señala la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), el derecho indígena había sido considerado en términos individuales y no como pueblos, por lo que empieza a ser evidente la necesidad de nuevas medidas de incorporación. Con ello surge la firma nuevos pactos en 1966, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en los que comienza a delinearse el reconocimiento de los pueblos indígenas como pueblos en el sentido del derecho internacional (con igualdad de derecho y autodeterminación).

Para vigilar el cumplimiento de estos acuerdos, la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1948, se pronuncia por un sistema de protección interamericano, desarrollando diferentes órganos de aplicación como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1959) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979). Desde su creación, la OIT ha buscado la regulación internacional a través de convenios; en materia indígena mexicana destacan: el *Convenio 29* (1930), sobre el trabajo forzoso de poblaciones indígenas, ratificado por México el 12 de mayo de 1934 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) al año siguiente (10-08-1935), con ello aumenta la edad del trabajo en México de 14 a 18 años; el *Convenio 107* (1957), sobre la protección de las poblaciones tribales e indígenas en países independientes, que fue ratificado (01-06-1959) y publicado (07-07-1960); el *Convenio 110* (1958), sobre el origen de los trabajadores de las plantaciones, ratificado (20-06-1960) y publicado (20-06-1960); el *Convenio 111* (1958), relativo a la discriminación en el empleo y ocupación, ratificado (11-09-1961) y publicado (03-01-1962); el *Convenio 141* (1975), relativo a la organización de trabajadores rurales, ratificado (28-06-1978) y publicado (04-12-1978); y el *Convenio 169* (1989), sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado (05-09-1990) y publicado (03-10-1990), pero la promulgación de este convenio se dio hasta el 24 de enero de 1991.[2]

Este último convenio traería varios cambios importantes en la percepción de Estado mexicano, frente a la propia estructura poblacional que lo compone, pues a pesar de no ser vinculantes en sí, contiene derechos que sí lo son (como el derecho al trabajo digno, a la salud, a la educación) al interior de los Estados. En su artículo 1.3 se contemplan derechos colectivos para los pueblos indígenas, por lo que dejan de considerarse como poblaciones o minorías con derechos individuales y se les supone integradas como un sujeto colectivo; en el artículo 7.1 se les reconoce el tener ciertas prioridades sociales y culturales sobre la tierra que han ocupado históricamente.

El sumarse a este convenio permite a México, en términos discursivos, cambiar de paradigma monocultural, en el que la igualdad supone una integración por asimilación forzada, a un nuevo paradigma multicultural, que busca la integración consensual de la diversidad, pues abre el marco para la defensa de las características propias (reconocimiento de la diversidad) en igualdad de derechos (artículos 24), el derecho colectivo a la propiedad, a la cultura, a la libre autodeterminación, a una vida digna, a la integridad, a la protección judicial, al sufragio, al acceso a la justicia y las funciones

[2]Véase González Galván, Jorge Alberto "Artículo 2º Comentario", pp. 24-25.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

públicas, así como el derecho a ser representados y a contar con una consulta previa libre e informada, cuando se pretendan tomar medidas administrativas o legislativas que afecten directamente a las comunidades o se realicen en su territorio.

Sobre este último punto, cabe mencionar que el *Convenio 169* menciona ciertas características que tiene que cumplir al momento de hacer una consulta: primeramente, tiene que ser previa, no presentarse como un requisito de operación, sino estar presente desde la planeación misma de los proyectos nacionales de desarrollo. Para su desarrollo requiere ser culturalmente adecuada, es decir, que se adapte a los procedimientos institucionales de las propias autoridades de las comunidades, con formatos que ellos decidan. La consulta pretende ser un diálogo intercultural cuyo fin es lograr un entendimiento, para tomar un acuerdo y llegar al consentimiento de las comunidades. Aunque se reconoce al Estado como el actor definitivo en este proceso (el que tiene la última palabra), se espera que tome la opinión de los pueblos en su actuar, así como el artículo 16.2 menciona que, en caso de que se requiera el traslado de poblaciones o su reubicación, el consentimiento expreso es obligatorio, lo que implica que la población debe conocer plenamente los riesgos de afectación y tomar una decisión libre y sin presiones administrativas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que hay una serie de garantías mínimas para la consulta: es necesario que la participación de las comunidades se haga siguiendo sus usos y tradiciones (culturalmente adecuada); el Estado tiene la obligación de brindar información y recibir la información que genere la comunidad; realizarse de buena fe y con el fin de llegar a un acuerdo; es imprescindible el aviso temprano para que se pueda dar la discusión al interior de las comunidades; y por último, se reconoce la necesidad de hacer varias consultas a lo largo de todo el proceso del proyecto.

Esta legislación también se apoya en la *Declaración de la Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas* (2007), que también exige la consulta y el consentimiento explícito (la más cercana al derecho de veto) al momento de trasladar poblaciones (artículo 10), cuando se eliminan materiales peligrosos en sus tierras (artículo 29.2) y antes de aceptar proyectos de gran envergadura en territorios indígenas (artículo 32.2). Esta declaración promueve el derecho a la libre determinación de los pueblos (artículo 3º), con relación a decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural; el derecho a la autonomía y autogobierno a través de los medios otorgados por el Estado (artículo 4º); a conservar y reforzar sus propias instituciones y si lo desean participar en las del Estado (artículo 5º); y el derecho a determinar y evaluar las prioridades y estrategias de utilización de su territorio.

En resumen, el derecho a la consulta previa se basa en el reconocimiento de la libre determinación de los pueblos y la afirmación de un territorio propio. Hace valer la antigua máxima de que el que es primero en tiempo es primero en derecho, reconociendo a los pueblos indígenas una originalidad o preminencia en la ocupación de territorios nacionales.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

De la eliminación del indio a la educación bilingüe

El Estado nacional mexicano nace en un proyecto monocultural, manifiesto en las Constituciones de 1824[3] y 1857,[4] en donde se reconoce a la Nación como un Estado monolítico, con una sola clase de ciudadanos universales, en donde son excluidos los indígenas por su propia condición de ser indígenas. Heredado de las actitudes paternalistas de los misioneros y españoles, que consideran a los indios como retrasados y salvajes, incapaces de entender los beneficios que traerán las leyes que comienzan a crear los criollos a la manera en que se hacía en Europa.

Los indios desaparecen por decreto[5] y las leyes se encargaron de desarticular a las antiguas Repúblicas de Indios, pues los pueblos que las conformaban tenían una normatividad espacial en el orden colonial, que los dotaba de un territorio y un sistema de gobierno diferente, pues eran autónomos para establecer su sistema de cargos de gobierno: alcalde mayor, regidor, alguacil y mayordomo eran electos al interior de la comunidad (autoridades indígenas), administrando justicia entre los naturales, recaudaban el tributo y manejan los bienes de la comunidad, el trabajo era colectivo y sus finanzas eran reguladas a través de las cajas de comunidad.[6]

Ya desde el siglo XVII las organizaciones corporativas eran vistas como un obstáculo para el desarrollo económico de la Nueva España, Abad y Queipo (1799) y fray Antonio de San Miguel (1804) proponían la división de las tierras comunales, haciéndolas propiedad privada de indios, castas y españoles, lo que impulsaría a los primeros al progreso y acabaría con la segregación secular.

[3]En el Título I, sección única, artículo 3º se dice que "la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente católica, apostólica, romana. La nación la proteje por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra", en el Título II, sección única, artículo 4º acota que "la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal", y el artículo 6° "divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial" Consultado el 30 de mayo de 2016 en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf.

[4]La Constitución de 1857 en su Título I, sección I, artículo 1º, afirma que "El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales", el artículo 2º menciona que "en la República todos nacen libres", el 4º reza "todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode", el 5º "Nadie puede ser obligado a prestar servicios personales, sin la justa retribución". En el 13, hace explícita la desaparición de otras jurisdicciones y autoridades diferentes a las del Estado, pues menciona que "en la República mexicana nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales. Ninguna persona ni corporación puede tener fueros, ni gozar de emolumentos que no sean compensación del servicio público, y estén fijados por la Ley. Subsiste el fuero de guerra". Consultado el 30 de mayo de 2016 en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf.

[5]La igualdad entre los hombres es proclamada por Hidalgo (19-X-1810), quien decreta la libertad de los esclavos y la inexistencia de distinciones raciales "todos se nombrarían americanos", ordena que las rentas de la caja de comunidad por las tierras se tomasen como propias de los indios, se eliminaron los tributos. El mismo año la regencia hizo lo mismo y el 12 de noviembre de 1812 las cortes de Cádiz abolieron las mitas, los repartimientos y los servicios personales (incluso de los funcionarios y la Iglesia), y que las obras públicas se distribuirían entre todos los vecinos por igual, y que se diera tierras a los indios casados. Ninguna de estas disposiciones tuvo vigencia, con el conflicto, las autoridades locales actuaron con cautela, y en muchos pueblos la organización interna cambio poco o nada, muchos siguieron autónomos. La violencia irrumpió en los pueblos y los mecanismos de control quedaron suspendidos.

[6]Para un análisis detallado, véase Ortiz Peralta, Rina, "Inexistentes por decreto: disposiciones legislativas sobre los pueblos de indios en el siglo XIX. El caso de Hidalgo", en Escobar, Antonio (coord.), *Indio, nación y comunidad*, México, CEMCA, CIESAS, 1993, pp. 156-162.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

El modelo eurocentrista de los Estados Nacionales del siglo XIX, muchos de ellos fundados por descendientes de europeos, ve en Francia el modelo social a seguir, por lo que entre 1821 y 1856 se hizo una reorganización de la administración económica (la hacienda pública y sus fuentes de ingreso) y política del país (el poder judicial y sus nuevas bases, la convocatoria de un congreso constituyente).

En términos legislativos, la principal disposición general que afectó la organización de los pueblos indios fue la Ley de Municipalización (14-II-1822), pues implantó el municipio como modelo único de organización de los gobiernos locales, sin distinguir entre cabildo indio y ayuntamiento español. El gobierno indio había conservado su carácter de depositario natural de la autoridad política, primera instancia de la administración de justicia, por lo que la corporación indígena era un órgano de gobierno judicial, función de la que fue despojada y otorgada al poder central, aunque de facto los ayuntamientos (generalmente criollos o mestizos) absorbieron la jurisdicción municipal y se ocuparían del gobierno económico de su jurisdicción.

La Junta Provisional Gubernativa del Imperio suspendió las contribuciones privativas de los indios (21-II-1822), las cuales consistían en medio real para sus ministros y defensores en la audiencia; medio real para el apoyo de hospitales que y un real y medio para las cajas de comunidad (con el que además pagaban sus escuelas y servía como respaldo en epidemias y pérdida de cosechas), declarándolas carentes de objeto. Finalmente desapareció la categoría de indio (17-IX-1822), suprimiendo la legislación especial y sometiéndolos a leyes comunes a todos los ciudadanos.

La igualdad jurídica, lejos de acabar con la explotación, hacía más vulnerable al indio y, aunque cerca del 70 por ciento de la población del virreinato era indígena, no había una proposición que explicara la integración de las antiguas repúblicas de indios en la nueva organización política y económica. La constitución de 1824 solo planteó los principios generales y dejó en manos de los gobiernos estatales la solución de los problemas entre pueblos y municipios. Puso a los ayuntamientos como unidad administrativa básica del país, omitiendo la organización de los pueblos indios y pasando sus bienes al ayuntamiento, que por su integración y facultades eran ajenos a los indígenas, lo que inició una lógica de acumulación por despojo sobre los bienes de las comunidades.[7]

Como reacción, los pueblos de indios se cohesionaron internamente, manteniéndose al margen del grupo dominante y escapándose a zonas de refugio. La organización

[7]Se decretó la organización de los ayuntamientos (09-II-1825) y que los fondos municipales consistirían en los productos propios y arbitrios de los pueblos; los propios eran los bienes raíces que están en "pacífica" posesión, los edificios de la municipalidad y las tierras comunales de los pueblos. Se facultó al gobernador (03-X-1825) para poner y regular los impuestos necesarios, y las contribuciones se hacían de manera individual y no por pueblo. Para principios del siglo XIX (14-II-1827) se aplicaron estas disposiciones y los prefectos y subprefectos repartirían las tierras, invertirían los fondos públicos y administrarían los bienes de la comunidad. En mayo de 1827, se libró a los ayuntamientos del pago del 4 por ciento de sus propios y arbitrios y del 2 por ciento de sus bienes de comunidad; en cambio, tenían que dar el 3 por ciento del líquido sobrante de sus fondos. En mayo de 1833, se dio a los ayuntamientos la posesión de los terrenos baldíos o realengos de sus municipalidades, para que se arrendaran, pero porque los ayuntamientos amparados en la ley despojaban a los indios de sus tierras, posteriormente fue derogado este decreto (25-VI-1835) y se comenzó la batalla de muchos pueblos por la restitución de las tierras de repartimiento o cualquier otro título legítimo, que habían sido despojadas o arrendadas. *Ibidem*, p, 164.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

indígena del periodo colonial fue resultado de las medidas administrativas que el gobierno español tomó para su control (sin tomar en cuenta las diferencias étnicas), sumadas a la adaptación cultural y sincrética amerindia, lo que dio origen a una innovación en los mecanismos epistémicos y de cohesión social creados por los indios reducidos a sus pueblos, y cuyos principales fundamentos eran: la posesión común de la tierra y la satisfacción de obligaciones comunes. Lo que implica un ejercicio político atento a valores y tradiciones válidos dentro de las comunidades, por lo que sería un aspecto que atacarían las legislaciones de la época independiente.[8]

Los centros mestizos se consolidaron como centros de poder regional, erigiéndose como capitales estatales y municipales, y ejerciendo una relación dominical con sus comunidades y rancherías. Una relación asimétrica que terminó pauperizando a las comunidades, que quedaron excluidas de cualquier toma de decisión en lo referente a las políticas públicas nacionales; aunque en lo particular hubo muchas comunidades que se empoderaron, tomando el municipio en sus manos y manteniéndolo según sus usos y costumbres, como sucedió en Oaxaca.

El paradigma monocultural de la naciente República pretendió la inexistencia de alguna otra lengua distinta al español; sin embargo, no pudo erradicarlas del todo y muy pronto la lengua se convertirá en el único rasgo identificable de indianidad. Si bien la copresencia de dos o más lenguas en un territorio era ya conflictiva desde la época prehispánica,[9] tras la conversión y *macehualización* de la población indígena, las lenguas amerindias se asociaron a los grupos más pobres y su uso se fue restringiendo cada vez más a dominios lingüísticos domésticos, por lo que adquirieron un estatus menor al del castellano utilizado por los grupos que ostentaban el poder político y económico.

Esta diglosia ya era alentada por la Corona en 1686, cuando Carlos II dictó una real cédula que obligaba, tanto a los funcionarios eclesiásticos como a los estatales a que hicieran efectivas todas las leyes relativas a la implementación del español como lengua oficial, obligando a los grupos étnicos a pagar escuelas —una para niños y otra para niñas—, donde se les enseñara la lengua española, las cuales serían vigiladas por las autoridades civiles; y desde 1690 el dominio del español fue requisito para la obtención de un cargo, convirtiéndose en la lengua del Estado.[10]

Para finales del periodo novohispano disminuyó el número de mestizos y criollos bilingües, y las lenguas indígenas recibieron una mayor influencia del español debido a los embates de la "lengua nacional" y sus difusores decimonónicos que buscaban la "unidad" a través de la homogeneidad lingüística; este proceso provocó que las comu-

[8]*Ibidem*, pp. 162-165.

[9]Véase Manrique, Leonardo, 2000.

[10]En términos fácticos, esta disposición no se cumplió en la mayoría de los pueblos indios, pero sí se llevó a la práctica entre las poblaciones que se encontraban más cercanas a las capitales novohispanas y en los órganos centrales de justicia a los que apelaban las comunidades indígenas, que resultaron ser significativamente legalistas y acudían frecuentemente a las autoridades para resolver conflictos intra y extracomunitarios. Incluso se creó un tribunal especial para estas demandas, con defensores, intérpretes y traductores de diversas lenguas, y el Virrey daba audiencia un día a la semana a los naturales que pedían su atención para resolver alguna querella. *Cfr*. Psichari, 1928; Ferguson, 1959; Zimmerman, 2010).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

nidades indígenas perdieran muchos de sus derechos colectivos, relativos a su existencia y especificidad lingüística y cultural, la cual fue negada en términos oficiales. Durante el siglo XIX, los grupos de poder no se cuestionaban la necesidad de erradicar las lenguas indígenas y promover el uso del español por considerarlas un lastre que entorpecía el progreso nacional, el mismo Benito Juárez renunció a hablar zapoteco hasta el día de su muerte.[11]

El único debate que provocó una lucha constante fue para decidir en manos de quién se quedaría la educación institucional. Los reformistas decretaron la libertad de la enseñanza (23-10-1833) y, debido a su orientación clerical, se suprimió y se abrió cuatro veces la Universidad.[12] No sería sino hasta la Constitución de 1857 (artículo 3°) que el Estado y sus leyes determinaran qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir. La discusión giró en torno a la obligatoriedad de la educación: por un lado, los partidarios del positivismo encabezados por Gabino Barreda pensaban la educación como condición necesaria para mantener la libertad; por otro, los liberales que consideraban que dicha obligación daría a los neófitos armas para ir en contra o poner en discusión los principios religiosos y políticos, por lo cual les preocupaba y se le oponían.

Esta educación era toda pensada en lengua española, lo cual únicamente fue cuestionado por Ignacio Ramírez "El Nigromante", quien proponía que la educación indígena tenía que venir "por medio del instrumento natural del idioma en que piensan y viven", por lo que proponía una nueva división en unidades políticas, culturales y lingüísticas, que administraran sus propios sistemas educativos bilingües, así como el derecho a elegir sus representantes ante el sistema político. Esta innovadora propuesta sólo se puso en práctica un año (entre 1876 y 1877), mismo en el que Ramírez fungió como secretario de Justicia e Instrucción Pública y logró implantar el principio de educación integral (física e intelectual), fomentó la instrucción popular y la educación indígena (con pensiones a los mejores estudiantes), incorporando a estos pueblos con respeto a sus derechos.

La minorización e invisibilización del indio apenas comenzaba. La lucha revolucionaria (Independencia, Reforma, centralismo, federalismo) cobró muchas vidas indígenas, por lo que en los registros oficiales dejaron de ser mayoría. En el Censo General de la República Mexicana de 1895 se consigna el número de "población según el idioma habitual", y registra un total de 12'608,586 en la población; de hecho (dividida en presentes y de paso), de los cuales el 83.86 por ciento (10'573,874) hablaba

[11] (Cifuentes y García, 1998, Villavicencio, 2010).

[12] Ya en 1824, José María Luis Mora afirmaba que el Estado debía controlar y organizar la educación, para imprimirle la filosofía propia del "Estado mexicano". Con la Reforma de 1833 esto se reconocería constitucionalmente, se creó la Dirección General de Instrucción Pública y se promulgó la fundación de Escuelas Normales. En las Bases Orgánicas de 1843 se creó la Dirección General de Instrucción Primaria y la Junta Directiva de Instrucción Superior, asimismo se intentó nacionalizar los colegios particulares que eran subsidiados por el gobierno. Para 1869 se publicó una segunda ley que añadió la laicidad completa en la educación, la formación de escuelas para adultos y la creación de carreras de medicina, veterinaria, farmacéutica, ingenierías, arquitectura, jurisprudencia, entre otras; y se creó como institución máxima de educación superior a la Academia de Ciencias y Literatura; quedarían todas bajo la jurisdicción del Ministerio de Instrucción Pública.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

castellano y el 16.13 por ciento (2'034,712) los considera hablantes de 53 idiomas indígenas.[13]

Durante el Porfiriato, la promoción del castellano tendería a la eliminación de las lenguas indígenas, su uso en las escuelas se veía únicamente como paso obligado para la enseñanza del español. La educación no debería ser diferenciada, sino homogénea, por lo que no cabía la diferencia lingüística. En 1905 Justo Sierra, secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, afirmaba que:

> La poliglosia de nuestro país es un obstáculo a la propagación de la cultura y a la formación plena de la conciencia de la patria, y sólo la escuela obligatoria generalizada en la nación entera, pueda salvar de tamaño escollo […] llamamos al castellano lengua nacional: no sólo porque es la lengua que habló desde su infancia la actual sociedad mexicana, y porque fue luego la herencia de la nación, sino porque siendo la sola lengua escolar, llegará a atrofiar y destruir los idiomas locales y así la unificación del habla nacional, vehículo inapreciable de la unificación social, será un hecho.[14]

En este contexto, voces como la de Francisco Belmar, fundador de la Sociedad Indianista Mexicana, pugnaban por el reconocimiento de la diversidad lingüística de México, pero fueron desatendidas, aunque pusieron en la mesa de discusión la necesidad de una educación especial para los indígenas (Lastra, 1992).

Después de la revolución mexicana, el Estado seguía viendo a la castellanización como sinónimo de educación, civilización y cultura. La "libertad laica" restringía la libertad de la enseñanza tanto en escuelas públicas como privadas, ninguna corporación religiosa o ministros de culto podían dirigir o establecer escuelas de instrucción primaria, y las escuelas particulares estarían bajo la vigilancia oficial. La Constitución 1917 reconoce el derecho de los trabajos, en su artículo 123 contempla la estabilidad en el empleo, el derecho de formar sindicatos y asociaciones y el derecho a huelga.

En 1920, José Vasconcelos fue nombrado rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y, por iniciativa de él, se creó la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes; fundó las primeras Normales Rurales, que más tarde se transformarían en las Escuelas Regionales Campesinas. Dos años más tarde se incluyó un Departamento de Educación y Cultura Indígena con jurisdicción nacional y se formaron las llamadas misiones rurales por medio de voluntariado; todas estas instituciones impulsaban la enseñanza del español, por lo que la posición de Vasconcelos resultaba mucho más agresiva para las lenguas indígenas, ya que prohibió su uso dentro de las aulas.

El *Censo General de Habitantes* de 1921 suma 12'403,450 hablantes en México, de los cuales 85.31 por ciento (10'582,606) eran "nativos" del español; mientras que

[13]En el *Censo General de la República Mexicana* de 1900, no se introduce la variable lengua indígena, pero se registra un total de 98,697 habitantes "por entidad política a que pertenece el lugar de nacimiento", por lo que no es una herramienta muy confiable. Consultado el 30-05-2015, disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/default.aspx?c=16770&s=est.

[14]"Discurso pronunciado el día 13 de septiembre de 1902, con motivo de la inauguración del Consejo Superior de Educación Pública", citado por Heath (1992:124) y Wright (1998: s/p).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

14.68 por ciento (1'820,844) eran "nativos" de otros 53 idiomas. Para erradicarlos, las misiones culturales (fundadas en 1925) se dedicaron a entrenar maestros rurales para integrarlos a sus comunidades como agentes de cambio social, cursaban un programa de cuatro semestres de duración (aumentando a seis en 1927) que ponía énfasis en la adquisición del español; con ello se buscaba la asimilación de la cultura mestiza en los niños indígenas; se distribuían textos de historia nacional y civismo en la lengua nacional. Se creó la Casa del Estudiante Indígena en la capital (1926) y se intensificó el sistema educativo federal en las zonas rurales, el cual aún en 1933 buscaba, por medio de una visión racionalista y "socialista", la alfabetización como base de la castellanización.

No sería sino hasta después del Proyecto Tarasco (1940) que se pugnara por la enseñanza en la lengua materna, se creó el Instituto de Alfabetización para los Indígenas Monolingües y los Centros Coordinadores del Instituto Nacional Indigenista (1948-1951). Durante la administración de Ávila Camacho (1940-1946), Octavio Véjar Vásquez, secretario de Educación, se opuso a la alfabetización de las lenguas indígenas y al llamado "pluralismo cultural"; la educación bilingüe se asociaba con el socialismo y se trató a toda costa de eliminar de la institución a los "elementos izquierdistas e indigenistas".

Jaime Torres Bodet, como secretario de Educación, apoyó los programas de educación bilingüe, por lo que en 1944 se promulgó una Ley para Erradicar el Analfabetismo, por lo que se comenzó con la preparación de materiales didácticos en lenguas indígenas y se llevó a cabo una gran campaña de alfabetización en todo el país, con maestros informales. El *Séptimo Censo General de Población* de 1950 registraba que el 29.73 por ciento (4'663,596) de los menores de 25 años (15'686,010) no contaban con ningún tipo de estudio, el 29.24 por ciento (4'588,043) habían estudiado de uno a seis años, y solo el 1.75 por ciento (275,196) contaba con siete a nueve años, el equivalente a la formación primaria terminada y secundaria terminada o inconclusa. Esta masa de jóvenes representaba el 60.81 por ciento de una población total de 25'791,017; de la cual el 96.91 por ciento (24'995,948) era hablante de español y tan sólo el 3.08 por ciento (795,069) lo era de una de las 28 lenguas identificadas; además de un 6.40 por ciento (1'652,540) de bilingües español-lengua indígena. Esta misma fuente nos indica cómo comienza el aumento en la población urbana, que para ese momento ocupa un 42.58 por ciento (10'983,483), frente a la población rural con un 57.41 por ciento (14'807,534); las cabeceras municipales concentraban el 46.34 por ciento de la población (11'952,551) y las localidades el 53.65 por ciento (13'838,466).[15]

Miguel Alemán comenzó una tercera etapa de la campaña de alfabetización nacional iniciada en el sexenio anterior, los resultados arrojados sobre este tema en 1952 muestran que hubo un descenso en el número de centros: 6,035 habían desaparecido y su costo se había elevado. Durante la administración de Ruiz Cortines (1952), el INI desarrolló un programa de capacitación de maestros nativos de las propias comunidades y hablantes de lenguas indígenas. A pesar de los esfuerzos realizados, la cam-

[15]Disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/default.aspx?c=16765&s=est.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

paña de alfabetización no logró los resultados esperados. El *VIII Censo General de Población* de 1960 registró 1'104,955 hablantes de lenguas indígenas, 3.94 por ciento de una población total de 27'987,838, de la cual 62.22 por ciento (17'414,675) se registra como alfabetos y 37.77 por ciento (10'573,163) como analfabetos. Las personas que no saben leer ni escribir se encontraban, en su mayoría (con 67.59 por ciento; 7'146,430) en zonas rurales, en las que vivía 49.34 por ciento (13'811,760) de la población. En cambio, la población urbana, ya equivale en ese momento a 50.65 por ciento (14'176,078), concentra 61.72 por ciento (10'749,345) de las personas alfabetizadas y 32.40 por ciento (3'426,733) de los analfabetos; por lo que en el imaginario social, se arraiga la asociación mecánica entre la zona rural con el atraso educativo y cultural.

Del bilingüismo de Estado a la reforma indígena en México

A partir de 1964 se aprobó, en las regiones interculturales, el uso de métodos bilingües con maestros y promotores que dominaron la lengua indígena de la comunidad además del castellano; se incrementó el número de promotores y maestros bilingües. Para 1968 operaban en 25 regiones indígenas 2,150 promotores; para 1970 ascendió a 3,815 y se atendían 1,601 escuelas con 125,895 niños indígenas. Para ese mismo año funcionaban 26 internados indígenas que, junto con los de Primera Enseñanza, atendían una población escolar de 5,835 alumnos.

Durante estos años el INI en conjunto con el Instituto Lingüístico de Verano colaboran en la elaboración de materiales didácticos y en la codificación de las lenguas que no contaban con escritura alfabética, realizando valiosas gramáticas y diccionarios. La SEP publicó muchos de estos materiales e impulsó su uso en escuelas rurales, implementando materiales extras al libro de texto (el cual era en español), como el *Manual de fortalecimiento para la educación bilingüe-bicultural*, el *Libro de lecto-escritura para primer grado* y el *Manual para la enseñanza del español a hablantes de lenguas indígenas*. *El IX Censo General de Población* de 1970 registró un total de 3'111,415 habitantes mayores de cinco años que hablan alguna lengua indígena, de los cuales 72.36 por ciento (2'251,561) también habla español y 27.63 por ciento (859,854) es monolingüe en su lengua. Este conjunto representa 8.10 por ciento de la población total (38'370,438); los alfabetizados alcanzan 71.70 por ciento (27'513,751) y los analfabetas 28.29 por ciento (10'856,687).[16]

El mismo año del censo se creó la Subsecretaría de Cultura Popular y Educación Extraescolar (SSCPyEE), promotora del proceso de integración de las comunidades marginadas, con lo que se institucionalizó la educación bilingüe; a pesar de ello, se fomenta un bilingüismo de transición, cuyas metas se ven reflejadas en el Plan Nacional de Castellanización (1973), que llevó a cabo esta institución, el INI y el Instituto de Investigación e Integración Social del Estado de Oaxaca, con el fin de difundir el uso de la

[16]Disponible en http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabdirecto.aspx?s=est&c=16763.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

lengua nacional entre los niños indígenas de edad escolar, teniendo como meta su aculturación y no su fortalecimiento cultural.

Si bien las propias comunidades pugnaban por una educación que fomentara el bilingüismo total y la alfabetización en ambas lenguas,[17] el Estado promovió, en el mejor de los casos, un bilingüismo parcial o con la alfabetización únicamente en español. Muchos maestros indígenas consideraban (y muchos aún lo siguen haciendo) a la educación bilingüe del Estado como totalmente ajena a la educación que el niño recibe dentro de la familia y la comunidad, por lo que pugnan por un replanteamiento de lo que se ha llamado educación bilingüe; sin embargo, en general siguieron aplicando el método de castellanización con el que a ellos les enseñaron.[18]

En 1989, México fue el segundo país en adoptar el *Convenio 169* sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo; en el que se pone de manifiesto el reconocimiento de los derechos lingüísticos, el derecho a la libre autodeterminación y otros derechos básicos de los pueblos indígenas, por lo que en 1992 se modificó el artículo 4° constitucional, reconociendo que México es una nación pluricultural, por lo que la Ley debe proteger el desarrollo de las lenguas y culturas indígenas.

Esta obligación fue reclamada violentamente en 1994 por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), pues los indígenas mayas de la de selva Lacandona y las montañas Chiapanecas seguían viviendo una situación de semiesclavitud, en una lógica de colonialismo interno de apropiación por despojo que ya se ha comentado. Dentro de los acuerdos firmados entre el Gobierno y el EZLN, en San Andrés Ch'en o Larráinza, se planteó el reconocimiento efectivo de estos derechos, y aunque la autoridad fue renuente en un comienzo, en 2001 se dio la llamada Reforma Indígena, consistente en elevar a rango constitucional el espíritu del *Convenio 169*, modificando con ello los artículos 2º y 4º de la Carta Magna (14-08-2016), y reconociendo con ello el derecho de los pueblos indígenas (y las comunidades que lo integran) "a la libre determinación […] en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional".

> Se les otorga autonomía (artículo 2º, apartado A, párrafo V) para "conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras", (párrafo VI) "acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra […] al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponde a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley".

[17] El Primer Congreso Nacional de Pueblos Indios, celebrado en 1975, proponía la creación de universidades indígenas y un Instituto de Lingüístico Mexicano, que formaran profesionistas para las propias comunidades. Un año después se creó la Asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües que en el Primer Seminario de Educación Bilingüe-Bicultural (1979), en Morelos; discutía ampliamente las semejanzas y diferencias entre este tipo de educación y de "las prácticas de asimilación, incorporación y supuesta integración".

[18] "Todo lingüista que ha estudiado de cerca la educación en alguna comunidad indígena llega a la conclusión de que la educación bilingüe y bicultural es un mito, que sólo es bilingüe y bicultural en la medida en que los niños que hablan una lengua indígena aprenden español en la escuela y entran en contacto con otra cultura diferente a la suya" (Lastra 1992:100).

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

Estos derechos (a la libre determinación y autonomía de gestión en lo referente al uso y disfrute preferente de los recursos naturales) implican la búsqueda de un diálogo entre los pueblos y el Estado (el derecho a la consulta), por lo que se obliga a la Federación, los estados y los municipio a establecer "las instituciones y determinar las políticas necesarias para […] el desarrollo integral de los pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos". La consulta se establece en el artículo 2º constitucional, sección B, párrafo II para:

> "definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas", así como en el párrafo IX, en que se ordena "consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen".

Otro de los puntos discutidos en San Andrés fue la reforma al sistema de educación indígena, de forma que el Gobierno Federal se comprometió a promover la educación integral indígena, bicultural e intercultural, asegurando su impartición gratuita. En 2001 se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB), que asumió entre sus principales responsabilidades la de brindar estrategias pertinentes de atención educativa en todos los niveles para los pueblos indígenas, dentro de la estructura de la SEP. Se crearon nueve universidades interculturales con el objetivo de revalorar los conocimientos de los pueblos indígenas y generar un proceso de síntesis con los avances del conocimiento científico; fomentar la difusión de los valores propios de las comunidades, así como abrir espacios para promover la revitalización, desarrollo y consolidación de lenguas y culturas originarias. No obstante, el papel que juegan estas universidades en las comunidades es muy variado, algunas han surgido de un proceso de fraccionamiento de la red social y otras lo han provocado o acrecentado la diferenciación social y procesos dominicales existentes en las comunidades.

En 2003 se publicó la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*; con ella se reconoce oficialmente a sus lenguas como "lenguas nacionales". No obstante, son muy diversas las condiciones históricas de cada comunidad, éstas van de un bilingüismo con diglosia, donde el español es la lengua oficial-escrita que funciona como variedad alta y la lengua indígena como variedad baja, a una situación de desplazamiento acelerado con bilingüismo emblemático o identidades étnicas que intentan recuperar su lengua de un pequeño grupo de ancianos "recordantes" que ya no se pueden considerar hablantes consuetudinarios, sino con un bilingüismo simbólico.[19]

[19] Véase Fishman, 1974; Parodi, 2010 y Zimmermann, 2010.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

A manera de conclusión

Por **Germán Medardo Sandoval Trigo**

Vale la pena tomar en cuenta que la colonialidad se plasma en el dominio del Saber/Poder. Por ello, como hemos visto anteriormente, la condición de minoría de edad que fue empotrada a los indígenas se fundamentó en la fabricación del concepto de "indio" que, como Bonfil Batalla[20] refiere, se trata de un concepto colonial, y en este sentido implica la reducción de su ser a un no ser, de su saber a la ignorancia, de sus creencias a lo pagano, y sus culturas y civilizaciones al salvajismo o barbarismo.[21]

En este mismo orden de ideas, la proyección de la educación y de la replicación de las estructuras construidas por el colonizador a lo largo de la identidad "postcolonial" aseguró la dominación epistémica bajo el manto del lenguaje y su consecuente reproducción cultural. El lenguaje manifiesta los contenidos de las estructuras y fundamentos sociales, que a su vez contienen una fuente de saber que les habilita como fundamento de sus propias prácticas. Es importante destacar que al silenciar una lengua, también se prohíben sus prácticas y sus contenidos; por tanto, la imposición del lenguaje sobre una realidad diversa en saberes erradicó formas de expresión estética, política y jurídica, por nombrar algunas, asimismo, implementó nuevas que sin fundamento compartido por la sociedad receptora tuvo diversas consecuencias.

Por ello, el lenguaje del colonizador fue aprehendido por las instituciones (en el caso por el Derecho) y contextualmente reproducido por los actores sociales en un ambiente de hibridación y resistencia, lo que tuvo como consecuencia la aplicación de conceptos y categorías *ad hoc* dentro del derecho y otras instituciones sociales, que se desarrollaron en un proceso discrónico y separado de sus fuentes originales. Como explica Mauricio García Villegas, existe una correlación entre la eficacia simbólica, el autoritarismo del Estado y la configuración de pluralismo jurídico, es decir, a menor eficacia simbólica del discurso político o jurídico, existe inobservancia de la autoridad y de sus reglas, por lo que el Estado acude a mayor presión y violencia para hacer cumplir las instituciones (redactadas en el idioma continuado por un proceso de colonización interna),[22] lo que naturalmente origina la expresión de resistencias en las prácticas desde un pluralismo legal que opone, desde otros saberes, ejercicios paralelos para la solución de conflictos y la estructura del orden social; por ejemplo las instituciones jurídicas de los pueblos originarios, también llamadas justicia indígena.

El lenguaje castellano dentro de la configuración de las instituciones es un claro ejemplo de la colonialidad en el Saber, pues desde el proyecto *independentista* se

[20]Batalla, Bonfil, "El concepto del indio en América Latina: Una categoría de la situación colonial", *Anales de antropología. Revista del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la* UNAM, vol. 9, 1972. También consultable en: http://www.journals.unam.mx/index.php/antropologia/article/view/23077/pdf_647

[21]Santos, Boaventura de Sousa, *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, 2010, Trilce, Uruguay, pp. 37 y ss.

[22]García Villegas, Mauricio, *Sociología y crítica del derecho*, Fontamara, 2010, México, pp. 255 a 318.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

planteó y dejó de lado a todas las otras civilizaciones (sus visiones de mundo, sus ejercicios políticos y también sus derechos) que no concibieran la unidad nacional (siguiendo la moda del Estado Nación europeo), que se pretendió por el ejercicio soberano y universal de reproducción del discurso europeo. No es difícil dar cuenta de las relaciones entre Rousseau y los sentimientos de la Nación o del multicitado discurso sobre los derechos del hombre y del ciudadano en el movimiento insurgente de 1810.

Sin embargo, dicha insurgencia reprodujo la colonialidad al continuar las fuentes del Saber de aquellos de los que pretendían liberarse; este liberalismo colonial[23] replicó la intención de contener una visión de mundo situada en el grupo social que pretendía arrebatar los privilegios al colonizador y transformar el ejercicio de dominación en otro ejercicio de poder. En obviedad de lo anterior, el proyecto mononacional implicó la invisibilidad y desaparición simbólica de otras culturas, civilizaciones y naciones. En tanto, la afirmación del Estado independiente mexicano y su configuración jurídica no sólo mantuvo el encubrimiento y la subalternidad de otras formas de organización social, sino también de otros derechos y de saberes. Así, la continuación del colonialismo sobre las culturas indígenas dio paso a las diversas instituciones jurídicas del marco nacional, que han sido revisadas al tenor de este artículo. No es ninguna sorpresa que los ejercicios institucionales del gobierno hegemónico a lo largo del siglo pasado (e incluso en este) hayan reducido el espacio político al ejercicio ciudadano y la delimitación del marco normativo al proyecto nacional.

De tal suerte que la reproducción cultural de las instituciones del siglo pasado, fueron monopolizadas por la configuración del Estado moderno y que, a pesar de existir algunas intenciones de transformación desde dentro de las estructuras gubernamentales, los principales cambios provinieron desde la radicalización de los movimientos sociales. De ello, que el derecho a las autonomías e incluso del derecho a la consulta fueron reconocidos sólo muy recientemente por el Estado mexicano. Sin embargo, como se manifestó en la parte conducente, éste sigue teniendo la centralidad de la discusión en las consultas y la voz de las comunidades originarias en algunas ocasiones es encubierta por los intereses económicos y de grupos políticos.

De lo anterior, es importante dar cuenta que el ejercicio de los derechos indígenas sigue siendo invisibilizado por el Estado cuando se confronta ante las dimensiones de los programas de desarrollo municipal, local y federal, pues la concepción nacional teleológicamente determina que las políticas y planes de desarrollo están encaminados al progreso social, e inclusive se justifica de manera utilitaria que para alcanzar el "progreso" es necesario realizar *algunos sacrificios*. Por tanto, vale la pena apuntar algunos temas sobre los retos de estas instituciones en el marco del siglo XXI y la crisis institucional que afecta a toda la región:

[23]Galván Guerrero *et al.* (coords.) "La constitución de 1917 y el liberalismo colonial", en *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2015, pp. 95-118.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

1) Que el proceso de consulta no sea monocultural, es decir, que se parta de un diálogo intercultural[24] con base en el respeto y límites de cada racionalidad, pues de otra manera se regresaría a la ruta vertical entre saber e ignorancia definida previamente por el marco colonial. En este mismo sentido, que el diálogo sea pleno, a efecto de evitar el monodiscurso de las propuestas gubernamentales-empresariales que usan la retórica de desarrollo y progreso con finalidades de explotación y lucro, por tanto, la participación social y sus derechos deben ser fortalecidos a fin de que el diálogo sea entre iguales.
2) Que el estado de derecho nacional e internacional sea suficiente para evitar la desaparición forzada, la tortura, el secuestro, chantaje, hostigamiento y represión policial que hoy en día sufren comunidades enteras, grupos y líderes activistas que son víctimas de la vulneración de sus derechos humanos e indígenas.
3) Que la empresa y los grupos transnacionales sean vigilados y limitados en la forma de vinculación con las comunidades originarias, a efecto de evitar amenazas y manipulaciones de los procesos internos. Asimismo, que la relación entre megaproyectos, grupos políticos y empresariado sea vigilada por instancias nacionales e internacionales, a efecto de evitar la colusión de intereses económicos para el putativo desarrollo de políticas públicas, que únicamente benefician al sector privado.
3) Que existan acciones directas en contra de los actores empresariales y funcionarios de gobierno que se demuestre su participación y lucro a través de normatividades vinculantes del orden federal y local.
4) Que en los contratos de inversión o desarrollo de servicios entre el Estado y transnacionales (o empresas locales) existan cláusulas sobre la responsabilidad civil y penal de servidores públicos como de agentes privados que violen el derecho a la consulta, los derechos humanos, el medio ambiente y derechos indígenas.

Finalmente, cabe decir que el derecho de consulta no basta para el ejercicio de la reivindicación social, cultural y epistémica de los pueblos originarios, sino que es necesario establecer una red de acción académica, política y de militancia social que facilite la integración de otros saberes en la concepción pluricultural y quizás plurinacional de nuestro país. El proceso de descolonización debe partir de un ejercicio de prácticas descolonizadoras, mismas que atraviesan nuestro país en prácticas y saberes que, aunque no gozan del prestigio europeo, continúan siendo saberes que nos invitan a des-aprehender y a reconstruir nuestra realidad en otros horizontes desde el contexto del siglo XXI.

[24]Santos, Boaventura De Sousa, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Desclée de Brower, Colección Palimpsesto, Bilbao, España, 2000, pp. 389 y ss.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/