

LOS INDÍGENAS Y LAS CONSTITUCIONES

Alonso GUERRERO GALVÁN*

SUMARIO: I. *Introducción (antecedentes históricos)*. II. *La aparición de los pueblos indígenas en la carta magna*. III. *La población indígena de México*. IV. *El indígena como sujeto de derecho*. V. *Los derechos ciudadanos de los indígenas*. VI. *Comentarios finales*.

I. INTRODUCCIÓN (ANTECEDENTES HISTÓRICOS)

El Estado nacional mexicano se considera heredero del grandioso poder mexicana, el último *huey altpetl* “gran señorío” de la Cuenca de México, sin embargo, durante su nacimiento como nación muy poco se pensó en el indio. Con la extensión universal de los derechos el hombre, durante el siglo XIX, el reconocimiento de derechos particulares a grupos con lenguas y culturas diferentes resultaba contradictorio, de hecho, durante mucho tiempo se trató de erradicar esta diferencia, pensando que la unidad nacional se reflejaba en la homogenización lingüística y cultural.

La Constitución de 1824 nos habla de un México que se declara católico, apostólico y romano, visión que no cambiará hasta concluidas las guerras de Reforma, cuando el laicismo se muestra como la única vía en que la nación puede tomar ella sola las riendas de su destino. Es sin duda este momento de la historia el que marca la destrucción sistemática de las culturas indígenas, primero intentando desarticular sus formas colectivas de organización y tenencia de la tierra, con las leyes de desamortización, la ley Lerdo y posteriormente con las leyes de municipalización.

Por su parte la Constitución de 1857, después de prohibir la esclavitud, limitó los poderes de la iglesia, sobre todo en cuanto a la educación, que se declaró laica, ambos aspectos serían refrendados en los artículos 2o. y 3o. de la Constitución de 1917. Sin embargo, el siglo XX vería el acrecentamiento de políticas de segregación, pues a pesar de que la participación de los indígenas fue decisiva en más de una ocasión para lograr el triunfo de la Revolución mexicana, los derechos culturales de estas poblaciones no se tomaron en cuenta en la carta magna, únicamente se les

* Dirección Lingüística del INAH.

ALONSO GUERRERO GALVÁN

reconoció su derecho a la tierra y a la propiedad comunal en el artículo 127 de la Constitución de 1917, gracias a las demandas de los campesinos nahuas de Morelos, que formaron el Ejército Libertador del Sur, encabezado por Emiliano Zapata.

El principal instrumento con el que se alentó la asimilación de los grupos indígenas fue la educación. La idea de Vasconcelos era la de que el mestizaje cultural produciría un “Ulises Criollo”, un grupo que tomaría lo mejor de la raza indígena y la española, y así en los programas nacionales se fomentó la idea de que la particularidad cultural indígena era el lastre que no permitía el desarrollo del país, por lo que había que transformar al indio en un ser progresista que se alejara de la rusticidad de su vida campesina por medio de la educación. No sería sino hasta después de la suscripción de tratados internacionales, como el 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y la sublevación indígena de 1994, que se puso a discusión la pertinencia de reconocer el derecho a la diversidad de los pueblos indígenas en la ley fundamental de la nación.

II. LA APARICIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA CARTA MAGNA

Después de las modificaciones al artículo 4o. en 1992 y la llamada Reforma indígena de 2002, resultado del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (integrado por grupos mayas), el paradigma nacional cambió, México se asume constitucionalmente como pluricultural. El cambio más importante fue el del artículo 2o., que comienza afirmando que “la Nación Mexicana es única e indivisible”, con lo que apela al *principio de soberanía*, como poder decisorio en última instancia, para soslayar cualquier idea separatista, pero enseguida se reconoce que “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Es decir, que los herederos de éstos son los que aportan esta diversidad a la riqueza nacional.

De manera axiomática se define a los indígenas como “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”. Se reconoce implícitamente que las comunidades han ido evolucionando a lo largo del tiempo, y que muchos de estos cambios han sido dirigidos a la asimilación a la sociedad nacional, por medio de un proceso de aculturación que empezó desde la época virreinal y que ha atentado directamente a las instituciones indígenas, entendiendo por éstas los fundamentos sus formas de organización (la familia, la lengua, el sistema jurídico, el sistema religioso, etcétera).

III. LA POBLACIÓN INDÍGENA DE MÉXICO

Antes de la Constitución de 1824 la separación entre grupos partía de una división racial, resultando en un estricto sistema de castas, el cual fue eliminado otorgando a to-

dos los habitantes de la federación la calidad de ciudadanos. A partir de este momento las diferencias culturales serán las que separen a los grupos, y la más sobresaliente de éstas es la lengua.¹ La diferencia lingüística sintetizará la experiencia étnica, por lo que tomará desde el censo de 1895 como el indicador del ser indígena. Sin embargo, esto se modificó en 2002, permitiendo que el ciudadano declarara su condición indígena a partir de su propio sentimiento de adscripción, por lo que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas” (CPEUM, artículo 2o., párrafo 3).

Estas disposiciones tuvieron sus efectos en los censos de 2000 y 2010, así como en los conteos de población de 2005 y 2015. En términos reales ambos indicadores aún resultan pobres para describir el entramado sociohistórico nacional, pues nunca terminará el debate sobre el número de lenguas que se hablan en México y la identidad siempre será subjetiva, pero nos dan dos caras del mismo fenómeno.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) informaba en 2000 que en México se hablaban 62 lenguas amerindias, con un total de 6 044 547 hablantes de cinco años y más. El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, con base en el conteo 2005, decía que había 6 011 202 hablantes de 68 agrupaciones lingüísticas y 365 variantes (Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales, 2005). En 2010 los hablantes de náhuatl alcanzaron 1 586 884, seguidos por los mayas con 796 405, las lenguas mixtecas 494 454, el tzeltal 474 298, las lenguas zapotecas 460 683, el tsotsil 429 298, el otomí 288 052, el totonaco 250 252, el mazateco 230 124, el ch’ol 222 051 y el resto de las lenguas 1 462 857 hablantes.

Si bien pudiera parecer un grupo numeroso a primera vista, en realidad no supera el 12% de la población total del país (103.9 millones). En 2000 la población indígena registrada por el INEGI² era de 8 381 314, mientras que la estimada por la CDI y el Conapo era de 12 707 000, de los cuales únicamente el 47.56% era hablante de una lengua indígena. Aproximadamente 1 103 312 habitantes no habla una lengua amerindia, pero se considera indígena. En el censo de 2010 (cuadro 1) la población indígena aumentó a 15.7 millones, pero el número de hablantes de lenguas amerindias se mantuvo cercano a los 6.6 millones, lo que disparó al número de indígenas monolingües en español a 9.1 millones.

CUADRO 1
Población hablante de lengua indígena de 3 años y más (censo 2010)

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Total	104 781 265	51 022 388	53 758 877
Habla lengua indígena (INALI-INEGI)	6 913 362	3 397 199	3 516 163
No habla lengua indígena	97 250 211	47 317 314	49 932 897

¹ Véase Cienfuegos, David, *Políticas y derechos lingüísticos. Reflexiones sobre la lengua y el derecho*, México, Porrúa, 2005.

² Los datos censales que se exponen aquí fueron obtenidos de la página web del Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Véase INEGI, 2016. “Tabuladores básicos. Censos y conteos de población y vivienda” en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/default.aspx?c=16771&s=est> (consultada el 10 de agosto de 2016).

ALONSO GUERRERO GALVÁN

En 2000 esta población se encuentra mayoritariamente en los estados de: Yucatán (59%), Oaxaca (48%), Quintana Roo (39%), Chiapas (28%), Hidalgo (24%), Puebla (19%), Guerrero (17%), San Luis Potosí y Veracruz (15%). En 2010 Oaxaca (34%) desplazó a Yucatán (30%) y Chiapas (27%) a Quintana Roo (16%), Guerrero (15%) se posicionó en quinto lugar, seguido por Hidalgo (14%), Puebla (12%) y San Luis Potosí (11%), los demás estados cuentan con menos del 10% de población indígena de tres años y más.

IV. EL INDÍGENA COMO SUJETO DE DERECHO

En la CPEUM claramente (artículo 2o.) se define a los *pueblos indígenas* como los que *descienden de poblaciones* caracterizadas por contar con sus *propias instituciones* o parte de ellas. No es sencillo discernir si este término es sólo un concepto enunciativo de un conjunto de personas, o si se les reconoce como centros de imputación jurídica (personalidad jurídica). Si el pueblo indígena es portador de derechos, su régimen jurídico sería de gobernados, por lo que su actividad estaría limitada por el ordenamiento jurídico y no por la regla de facultades expresa.

En este sentido los *pueblos indígenas* son la expresión unitaria de una colectividad de personas, más que una forma de gobierno público. No obstante, tampoco pueden ser tratadas como personas morales, pues a pesar de contar con una organización, gobierno interno y representación, hay una gran dificultad de cohesión y expresión unitaria. La Constitución de Oaxaca los considera como personas morales de derecho público, pero no tiene expresión empírica. Según cifras del INEGI en 2015 hay 22 796 indígenas que ocupan algún cargo público, 2 454 son presidentes municipales o jefe delegacional, 2 597 son síndicos y 17 745 regidores.

De lo anterior resulta que los *pueblos indígenas* no son entidades de derecho público, sino que son organizaciones de gobernados sujetas a regímenes especiales, pues no están sujetos al régimen de servidores públicos y no tienen presuposición de solvencia. Su régimen patrimonial es de derecho privado y su jurisdicción es la común.

El principal derecho que le reconoce la Constitución a estos pueblos es el de la libre determinación, el cual “se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional” (CPEUM, artículo 2o.). Delega a “las Constituciones y leyes de las entidades federativas” la obligación de reconocer este derecho, tomando en cuenta “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”.

La población indígena generalmente vive en comunidades, las cuales son definidas como “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” (CPEUM, artículo 2o., párrafo 4). En este sentido, las comunidades integran *territorialidad jurídica* (ámbito espacial de validez de un orden jurídico) de las autoridades indígenas y se consideran como un sujeto indígena de carácter colectivo, tienen elementos comunes a las entidades territoriales de derecho público, como la Federación, los estados y municipios, en tanto colectividades organizadas que

cuentan con ámbitos personales y espaciales de validez, una organización de sus autoridades y un conjunto de normas que componen su ordenamiento jurídico.

El sistema político de cargos o el gobierno indígena, generalmente es comunitario, con nombramientos honorarios y descentralizados, se estructura en toda una gama de variantes que rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados desde una matriz histórica común, con derechos y obligaciones, con mecanismos de consenso y coerción, donde la asamblea es el órgano máximo de decisión. Como herencia y estrategia de resistencia, el interés común priva sobre el individual, bajo el principio central de que la comunidad es una carga compartida.

La comunidad representa el modo de vida indígena, su organización y ubicación espacial, donde se realizan ciertas actuaciones y se materializa un orden normativo consuetudinario. En una comunidad indígena pueden coexistir diversas formas de propiedad de la tierra, sea nacional, privada o social (ejidal o comunal). En México existen 29 860 núcleos agrarios (ejidos o comunidades), de éstos en 7 721 núcleos encontramos presencia de hablantes de alguna lengua indígena. De ellos 6 326 son ejidos y 1 395 comunidades agrarias. En tierras privadas se estima que 400 mil indígenas son propietarios.

Según el censo de 2010 el 62% de la población de tres años y más, hablante de una lengua indígena, vive en localidades de menos de 2 500 habitantes, el 20% en asentamientos de hasta 14 999 habitantes, mientras el 11% habita en ciudades de 100 000 habitantes y el 7% en pequeñas ciudades de 90 000 personas. Cerca del 91% de esta población cuenta con energía eléctrica, pero sólo el 56% posee drenaje en su casa.

CUADRO 2

PHLI de 3 años y más que dispone de energía eléctrica y drenaje (censo 2010)

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Dispone de energía eléctrica HLI	6 280 182	3 075 931	3 204 251
Dispone de energía eléctrica NHLI	95 431 448	46 276 634	49 154 814
No dispone de energía eléctrica HLI	567 764	282 560	285 204
No dispone de energía eléctrica NHLI	1 224 300	640 522	583 778
Dispone de drenaje HLI	3 846 157	1 883 161	1 962 996
Dispone de drenaje NHLI	89 361 644	43 257 074	46 104 570
No dispone de drenaje HLI	2 982 418	1 465 636	1 516 782
No dispone de drenaje NHLI	6 999 568	3 514 356	3 485 212

V. LOS DERECHOS CIUDADANOS DE LOS INDÍGENAS

Si bien desde la Constitución de 1824 se les reconoce a todos los ciudadanos (incluidos los indígenas) el goce irrestricto de los derechos y prerrogativas que el Estado pueda proporcionar, y la reforma de 1917 (artículo 1o.) sostiene que “todo individuo goza-

ALONSO GUERRERO GALVÁN

rá de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse”, en la realidad no todos los ciudadanos han podido tener acceso a ellos.

Pongamos como ejemplo el derecho a la educación libre, laica y gratuita consagrado en el artículo 3o. de la CPEUM de 1917. En el caso indígena la educación que ofreció el Estado fue impuesta desde una política aculturadora que buscaba la asimilación, y cuyo principal objetivo fue la castellanización, pensada como un proceso que acercaría a los indígenas al pleno goce de su ciudadanía, pues el español ha sido la lengua principal en México desde el siglo XVII. En ese sentido la educación indígena ha sido laica y gratuita, pero no necesariamente libre, pues los hablantes de lenguas indígenas no han podido escoger entre una enseñanza en su lengua y sus propios contenidos epistémicos, y una educación en lengua española y con los contenidos nacionales.

Por esta razón, en la reforma indígena de 2002 se derogó la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación, que reconocía al español como lengua nacional o “idioma común para todos los mexicanos”, y en 2003, cuando entró en vigor la Ley General de Derechos Lingüísticos, a las 365 variantes de lenguas indígenas se les otorgó el estatus de lenguas nacionales, obligando al Estado al “reconocimiento... protección... promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas” (capítulo I, artículo 1o.), y afirmando que “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” (artículo 7o.). Con esto se abrió la posibilidad de un mejor disfrute de sus derechos lingüísticos y una educación adecuada a este fin.

La reforma constitucional (2001-2002) faculta a: “La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria”, además de que compromete a estos tres órdenes 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 educación media superior y superior... definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos... impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación” (CPEUM, artículo 2o.).

CUADRO 3
Educación de la PHLI de 3 años y más (censo 2010)

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Sin escolaridad HLI	1 512 302	576 701	935 601
Sin escolaridad NHLI	7 393 351	3 422 965	
Educación básica HLI	4 751 013	2 452 190	2 298 823
Educación básica NHLI	61 866 917	30 251 479	31 615 438
Educación media HLI	415 640	231 063	184 577
Educación media NHLI	14 672 240	7 028 421	7 643 819
Educación superior HLI	205 267	122 821	82 446
Educación superior NHLI	12 705 034	6 319 985	6 385 049

No obstante, la educación no ha podido llegar a todos los rincones del país, lo que en cierto sentido benefició la diversidad lingüística nacional. En 2010 (cuadro 3) el 21% de los hablantes de lenguas indígenas no cuenta con algún tipo de educación, mientras que entre la sociedad mestiza monolingüe en español sólo el 8% no tiene estudios; los indígenas que realizaron su educación básica alcanzan el 7% de la población, mientras que entre los mestizos representan el 64%. La distancia disminuye en los niveles de educación media, al que el 6% de los hablantes de lenguas indígenas tuvieron acceso, frente al 15% de la población hispanohablante; esta cifra baja en educación superior, pues sólo representa el 13% de la población monolingüe en español, mientras que la población hablante de lengua indígena alcanzó el 22%, lo que resulta un dato interesante, pues la oferta educativa disminuye mucho en las poblaciones indígenas, además de que la demanda en las universidades nacionales cada vez se incrementa más y es más difícil el ingreso; eso sin considerar los costos de manutención de un estudiante universitario, que pocas veces es costeable para un padre de familia indígena.

Hoy en día, mucho de la lucha de los pueblos indígenas tiene que ver con el reconocimiento de sus derechos políticos y culturales, así como con el disfrute del medio ambiente y los recursos naturales entre los que han vivido por generaciones y generaciones. En el marco del Día internacional de los pueblos indígenas (9 de agosto de 2016), el titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez,³ instó a las autoridades a no vulnerar los derechos de estos grupos con el otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de recursos, y mencionó que es la consulta previa, libre, informada y adecuada culturalmente, el único mecanismo con el que cuenta un gobierno democrático para que todos los ciudadanos puedan ser partícipes del desarrollo nacional.

Este derecho a la consulta previa se encuentra estipulado en el artículo 2o. constitucional, y en el derecho internacional; su protocolo de aplicación en México ha sido desarrollado por la CDI, pero en la mayoría de los casos la población se queja de que no ha sido culturalmente planeada, que se ha hecho sin respetar las lenguas, los usos, las costumbres y los mecanismos epistémicos de las comunidades; las autoridades no entregaron la información o emprenden campañas de desinformación, por lo que no se cumple de buena fe. En ese sentido, González Pérez y la Cuarta Visitadora General de la CNDH, Norma Inés Aguilar, invitaron al ejecutivo a que presente una iniciativa de ley al respecto ante el Congreso de la Unión.

Estas declaraciones tienen como antecedente el comunicado de prensa del 8 de agosto de 2016,⁴ en el que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación da a conocer la Tesis LXIV/2016, donde se afirma que “el derecho a consulta previa, informada y de buena fe es procedente para definir los elementos

³ Muñoz, Alma E., 09-08-2016. “CNDH insta al gobierno a consultar con pueblos indígenas”, en *La Jornada en línea*, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/08/09/cndh-insta-al-gobierno-a-consultar-con-pueblos-indigenas> (consultada el 9 de agosto de 2016).

⁴ Véase Redacción Quadraín, “Consulta previa garantiza derecho de autogobierno de comunidades”, en *Quadraín Michoacán*, <https://www.quadraitin.com.mx/justicia/consulta-previa-garantiza-derecho-autogobierno-comunidades/> (consultado el 8 de agosto de 2016).

ALONSO GUERRERO GALVÁN

(cuantitativos y cualitativos), necesarios para la transferencia de responsabilidades derivadas del derecho al autogobierno”.

Cabe mencionar que, desde la época virreinal, las comunidades han llevado su lucha a los tribunales, y en muchos casos han logrado el cambio en la legislación. Como ejemplo tenemos la controversia constitucional interpuesta por ocho municipios de Oaxaca, en materia de terminación anticipada de los integrantes del ayuntamiento indígena, a la que el 27 de mayo de 2016 la Suprema Corte resolvió afirmando que los estados no pueden legislar en materia indígena sin consulta previa, derogando el artículo de la Ley de Municipios de Oaxaca que establecía el proceso para destituir autoridades de municipios regidos por usos y costumbres. Un caso muy similar ocurrió con el municipio de Cherán y la controversia 32/2012, surgida ante la reforma a la Constitución del Estado de Michoacán, donde se alega la afectación del ámbito competencial del municipio indígena.

VI. COMENTARIOS FINALES

Si bien se ha avanzado en el reconocimiento de la riqueza que aportan a la nación los pueblos indígenas, así como en la salvaguarda de esta diversidad dentro del texto constitucional, aún faltan muchas disposiciones particulares para que estos derechos puedan ser exigidos por las comunidades.

Después de 100 años, México aún está lejos de asegurar a sus ciudadanos el disfrute de los derechos consagrados en la Constitución de 1917, el derecho a la educación, a la seguridad social y a la tierra han sido difíciles de mantener; sin embargo, se ha avanzado en el reconocimiento político de la diversidad cultural y jurídica del país, de la que realmente no se tenía una idea clara al comenzar a establecer las bases de México como un emergente Estado nacional posrevolucionario.

Los aspectos aquí comentados sólo son la descripción, muy general, de una parte de las condiciones sociohistóricas por las que han atravesado las comunidades indígenas, hasta lograr su reconocimiento constitucional, pero faltaría mucha más información y análisis para esbozar la complejidad tras las relaciones entre la sociedad nacional y los pueblos indígenas.

Es momento de replantearse nuevamente los objetivos del Estado y la forma en que se tiene que pensar el desarrollo nacional en equilibrio con el medio ambiente, haciendo valer los derechos de todos sus ciudadanos, particularmente de los que se encuentran en una situación vulnerable, y construyendo una “modernidad desde el multilingüismo”, como afirma el poeta Juan Gegorio Regino.⁵



⁵ Véase Vargas, Ángel, “Forjar la modernidad desde el multilingüismo, plantea poeta”, en *La Jornada en línea*, <http://www.jornada.unam.mx/2016/08/06/cultura/a07n1cul> (consulta: el 15 de agosto de 2016).