

LEY DE DERECHOS LINGÜÍSTICOS EN MÉXICO

Susana Cuevas Suárez
Dirección de Lingüística del INAH
México, mayo 2004

Antecedentes

México es un país de muchos contrastes y un país con muchas riquezas: naturales, culturales, lingüísticas, humanas, ... que desafortunadamente no hemos sabido ni reconocer, ni aprovechar y mucho menos conservar y proteger.

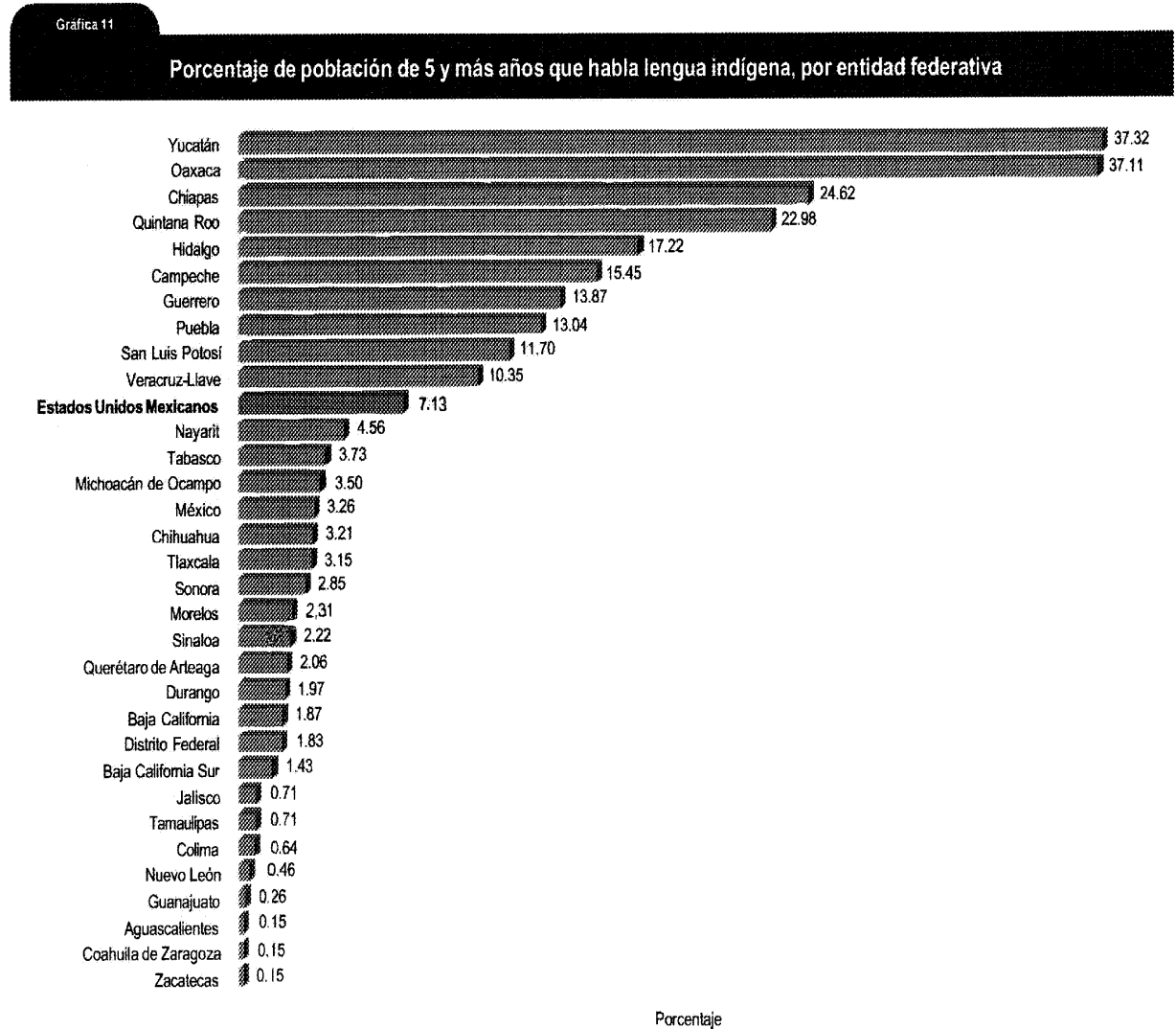
Hoy quiero enfocar mi atención en la riqueza cultural y lingüística. México cuenta con un extenso número de comunidades que se distinguen entre sí tanto por su cultura como por su lengua. Desde el punto de partida es importante tomar en cuenta que lengua y cultura son dos factores distintos para la identificación de las comunidades, comúnmente llamadas *pueblos indígenas o comunidades indígenas, o grupos étnicos*, porque se da el caso de grupos de hablantes de la misma lengua pero con diferentes rasgos culturales y el inverso.

Puesto que discutiré los contenidos e implicaciones de la nueva *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, me centraré en la extensa diversidad lingüística con la que cuenta el país, presentando primero un panorama histórico que les permita apreciar las vicisitudes por las que han tenido que pasar las lenguas en México, hasta hace poco, cuando se crea tal Ley.

Podríamos, de forma muy simplista, dividir la población de México en dos grandes grupos: los indígenas (6,044,547 individuos, más del 7% del total de la población) y los no indígenas (Ver figuras 1, 2 y 3). De los primeros se dice que son los descendientes de los pobladores originarios antes de la penetración hispánica, mientras que los segundos se dice que son los portadores de la cultura introducida. Debemos reconocer que esta división simplista tiene parte de razón, pero sólo parte. Desde épocas prehispánicas las mezclas entre los diferentes grupos ya eran considerables. Con la llegada de los españoles y a lo largo de los últimos quinientos años se siguen dando más mezclas. No existe ningún grupo en perfecto aislamiento, siempre ha habido contacto y mezcla entre diversos grupos indígenas, aunque cada cual mantenga su propia identidad. El agruparlos al cabo del siglo veinte como cultura "indígena" es una crasa simplificación de manufactura occidental. Por otra parte, lo otro, lo no indígena, visto a partir de la óptica indígena como un todo homogéneo es también otra crasa simplificación, esta vez de manufactura indígena. Ante la falta de criterios más finos, lo que nos salta a la vista como rasgo predominante que marca la diferencia entre un grupo y otro es el conocimiento y uso de las diversas lenguas que aún se mantienen y que son, para muchos de nosotros, la riqueza que atesoramos y, para otros tantos, el factor de atraso del país.

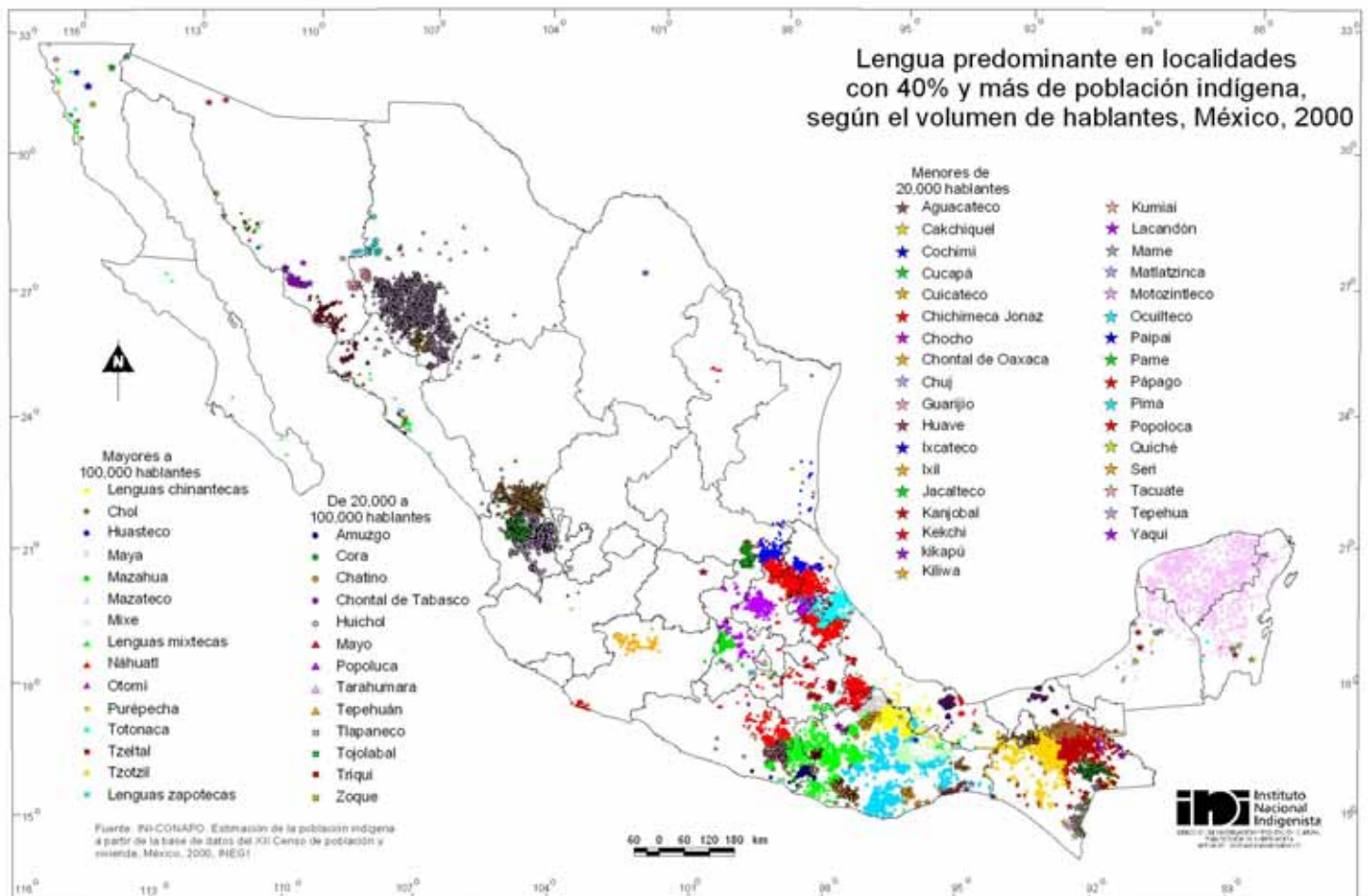
Figura 1. Porcentajes de población de habla indígena, por Entidad Federativa.

Lengua indígena



FUENTE: INEGI, Censo 2000.

Figura 2. Mapa de la República Mexicana con la distribución de las lenguas indígenas mayoritarias



FUENTE: Instituto Nacional Indigenista, 2000.

En la actualidad se hablan poco más de 77 lenguas (sin incluir las variantes), pertenecientes a doce familias lingüísticas (Ver figura 3). En tiempos prehispánicos por supuesto eran muchísimas más. Lo sorprendente es que a pesar de las vicisitudes que las lenguas en México han sufrido a lo largo de su historia, algunas hayan podido sobrevivir. El último siglo ha sido, por diversas razones, especialmente alarmante en cuanto a la pérdida de muchas lenguas.

Figura 3. Tabla con los nombres de las lenguas indígenas en México y el número de hablantes bilingües y monolingües.

ENTIDAD FEDERATIVA Y TIPO DE LENGUA	POBLACIÓN DE 5 AÑOS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDIGENA	HABLA ESPAÑOL	NO HABLA ESPAÑOL
	TOTAL	TOTAL	TOTAL
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	6044547	4924412	1002236
-AGUACATECO	23	22	1
-AMUZGO	41455	21679	18516
-CAKCHIQUEL	210	204	2
-COCHIMI	82	82	0
-CORA	16410	10993	5057
-CUCAPÁ	178	171	1
-CUICATECO	13425	12194	1017
-CHATINO	40722	27882	12113
-CHICHIMECA JONAZ	1641	1562	39
-CHINANTECO	129871	110650	17550
-CHINANTECO DE LALANA	3	3	0
-CHINANTECO DE OJITLÁN	3404	3227	72
-CHINANTECO DE PETLAPA	1	1	0
-CHINANTECO DE USILA	50	47	3
-CHINANTECO DE VALLE NACIONAL	45	44	1
-CHOCHO	992	954	6
-CHOL	161766	111621	47490
-CHONTAL	957	931	13
-CHONTAL DE OAXACA	4959	4747	25
-CHONTAL DE TABASCO	38561	37203	231
-CHUJ	1796	1585	139
-GUARIJIO	1671	1552	61
-HUASTECO	150257	133417	14883
-HUAVE	14224	11800	2301
-HUICHOL	30686	25450	4651
-IXCATECO	351	318	12
-IXIL	90	88	2
-JACALTECO	529	494	16
-KANJOBAL	9015	7947	784
-KEKCHI	677	606	52
-KIKAPÚ	138	114	19
-KILIWA	52	47	0
-KUMIAI	161	159	0
-LACANDÓN	40	40	0
-MAME	7580	7141	107
-MATLATZINCA	1302	1254	6
-MAYA	800291	729029	65061
-MAYO	31513	30808	215
-MAZAHUA	133430	126076	2473
-MAZATECO	214477	157192	53920
-MIXE	118924	88193	29383
-MIXTECO	437873	328534	99680
-MIXTECO DE LA COSTA	33	31	1
-MIXTECO DE LA MIXTECA ALTA	2848	2623	106
-MIXTECO DE LA MIXTECA BAJA	3708	3336	274
-MIXTECO DE LA ZONA MAZATECA	17	11	2

ENTIDAD FEDERATIVA Y TIPO DE LENGUA	POBLACIÓN DE 5 AÑOS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDIGENA	HABLA ESPAÑOL	NO HABLA ESPAÑOL
	TOTAL	TOTAL	TOTAL
-NÁHUATL	1448936	1224587	195934
-OCUILTECO	466	439	1
-ÓPATA	4	3	1
-OTOMÍ	291722	267409	16836
-PAIPAI	201	196	1
-PAME	8312	6369	1661
-PAPABUCO	5	3	0
-PÁPAGO	141	140	0
-PIMA	741	721	1
-POPOLOCA	16468	15078	926
-POPOLUCA	38120	34495	2576
-POPOLUCA DE LA SIERRA	5	5	0
-POPOLUCA DE OLUTA	14	13	0
-PURÉPECHA	121409	103161	15298
-QUICHÉ	246	238	2
-SERI	458	450	6
-SOLTECO	6	6	0
-TACUATE	1738	1516	167
-TARAHUMARA	75545	60091	13195
-TEPEHUA	9435	8813	486
-TEPEHUÁN	25544	19836	4926
-TLAPANECO	99389	66407	31219
-TOJOLABAL	37986	25790	11174
-TOTONACA	240034	196660	38489
-TRIQUI	20712	15312	4825
-TZELTAL	284826	162863	115295
-TZOTZIL	297561	172564	118037
-YAQUI	13317	12412	792
-ZAPOTECO	421796	372412	42756
-ZAPOTECO DE CUIXTLA	4	3	1
-ZAPOTECO DE IXTLÁN	1848	1671	159
-ZAPOTECO DEL ISTMO	644	632	2
-ZAPOTECO DEL RINCÓN	19	19	0
-ZAPOTECO SUREÑO	25396	19225	5761
-ZAPOTECO VALLISTA	3179	2942	164
-ZAPOTECO VIJANO	1	1	0
-ZOQUE	51464	45586	4714

FUENTE: Censo 2000, INEGI.

Ya en la época anterior al contacto se reconoce que había ciertas diferencias sociolingüísticas debidas a factores económicos y sociales. Pues si bien todas las lenguas tenían por supuesto una tradición oral, sólo algunas de ellas contaban con escritura (por ejemplo, la escritura glífica de los códices), cuyo uso, además, estaba restringido a ciertos círculos de la sociedad.

Posteriormente, en el contacto, con una visión occidental de escritura latina de la lengua, desaparecen las pocas escrituras existentes bajo el dominio de una sola lengua y todas las lenguas en su conjunto quedan subordinadas al español. En México, la tendencia

subyacente de la "política lingüística", independientemente del discurso de tal o cual época, de tal o cual partido, de tal o cual posición política, ha sido a la generalización y extensión del castellano, promoviéndolo como el medio de comunicación entre los diversos gobiernos y los distintos grupos lingüísticos que conforman la población. Por dar sólo un ejemplo claro, tenemos la política lingüística española del siglo XVIII que se fundamentó en el principio de que para fortalecer los lazos de unidad entre los individuos subordinados a un mismo gobierno era necesario la homogeneidad en el idioma y por tanto quedaba asentado que estaba prohibido el uso de las lenguas indígenas en todos los ámbitos de la vida social.

Prácticamente podríamos decir que tanto en el México prehispánico como en el México Colonial, como en el actual, no ha existido un verdadero interés por mantener la diversidad lingüística, sino, a lo más, acciones coyunturales que han manejado a las lenguas según los intereses de algunos grupos en el poder y de algunos momentos históricos específicos. Por un lado están los que piensan que las lenguas indígenas son sólo un obstáculo para el desarrollo, progreso y la unidad social. Mientras que por el otro están los que han visto a las lenguas como vehículo para obtener sus propias metas (como la evangelización en la iglesia católica o en otras religiones) y a través de este objetivo la integración de los grupos indígenas al desarrollo nacional. Tanto unos como otros han provocado una tendencia constante al abandono de las lenguas indígenas en favor de la adopción del español con la consecuente extinción de muchas de ellas.

Para ejemplificar concretamente cómo se da esta extinción por sustitución en la práctica hoy en día, brevemente quiero presentarles las recientes disposiciones que en materia educativa ha establecido el Gobierno Mexicano, en relación con las lenguas indígenas:

Tratándose de grupos indígenas, el aspecto educativo es el que ha recibido mayor atención gubernamental. Podríamos decir que el interés por las lenguas indígenas se inicia con la Primera reunión de lingüistas y filólogos convocada por el entonces presidente de la República, Lic. Lázaro Cárdenas y continuada sistemáticamente desde la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI), en 1948. Posteriormente, la Secretaría de Educación Pública retoma el Programa de Promotores Bilingües creado por el INI en 1951, como compromiso propio y funda así el Subsistema de Educación Indígena en 1964 con el Servicio de Promotores Culturales Bilingües.

Es más adelante, en 1978, que se crea la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) que en la actualidad tiene a su cargo los programas de Educación Indígena.

El problema fundamental es que estos programas tenían como base las estrategias tradicionales de la educación bilingüe, en las que la lengua del grupo se utilizaba solamente mientras que los alumnos indígenas adquirieran suficiente dominio del español para luego proceder a la alfabetización en español, aunque las indicaciones e instrucciones fueran oralmente en la lengua materna. Esto es, para echar a andar el programa se prepararon hablantes de las diferentes lenguas para que fuesen promotores culturales bilingües. Tal preparación consistía en orientarlos para que a través de su lengua materna transmitieran a sus futuros alumnos los contenidos de los libros de texto nacionales sobre las diferentes materias del programa educativo nacional.

Los primeros resultados del programa fueron malos si no es que absurdamente contrarios a lo "esperado".

Primero, el reclutamiento de hablantes de todas las lenguas para la formación de Promotores Culturales bilingües (hablantes de una lengua indígena y español) tuvo fallas

muy graves. Entre otras, por ejemplo, no se verificó el dominio que efectivamente tuviera el promotor de su propia lengua o de la capacidad de educar a un grupo de niños.

Segundo, una vez terminada la preparación, la asignación de escuelas a estos promotores se convirtió en la tribuna de premio y castigo, es decir, muy pocos Promotores fueron asignados a las escuelas donde los alumnos hablaban la misma lengua que ellos, por absurdo y surrealista que esto les pueda parecer a ustedes. Esto significa de hecho que un promotor hablante nativo de náhuatl del estado de Puebla podía, por ejemplo, terminar trabajando en una comunidad totonaca de la costa del estado de Veracruz. Al fin, lo que contaba en términos burocráticos es que fueran promotores culturales bilingües. Si la lengua y la cultura correspondían a la de la comunidad, pues ése era un detalle secundario.

Los premiados, pues, en muchos de los casos eligieron comunidades distintas a las de su habla materna y los castigados eran enviados lo más lejos de sus comunidades, lo que evidentemente le asignó escuelas de habla diferente a la propia.

El Programa, en consecuencia, no tuvo efecto, ya que la lengua utilizada en esas escuelas seguía siendo la lengua franca, esto es, el español.

Siendo que las lenguas indígenas se caracterizan por su oralidad, durante siglos, la transmisión de conocimientos se realizó en forma oral de generación en generación. La escritura es un terreno nuevo para estas lenguas. Sin embargo, cobró importancia a través de estos programas de educación bilingüe y bicultural, pues aunque los resultados como sistema educativo no fueron buenos, sí descubrieron que era imprescindible idear sistemas de escritura para las diferentes lenguas (al menos en las que contaban con promotores culturales bilingües con la misma lengua), a fin de alfabetizar a sus hablantes, no sólo en español, sino en su lengua materna.

La tarea de crear alfabetos para tantas lenguas no es, en principio, una tarea fácil, pues requiere además de la participación de los propios hablantes, la participación de especialistas en la materia y un cierto consenso para la estandarización de las variantes cercanas. Por supuesto, no se trata, además, de una tarea puramente técnica ya que está cargada de problemas sociolingüísticos y políticos. Las más de las veces originó conflictos en las mismas comunidades, pues la decisión de usar tal o cual letra para representar un sonido x en una lengua específica, se convirtió en un espacio político al interior de las comunidades. Aún con la presencia de los especialistas, pero muchas veces debido a la carencia de los mismos, hubo personas de las comunidades con cierto poder político que tomaron esta actividad como foros en los que podrían adquirir mayor poder político.

La idea de que los maestros bilingües fueran quienes llevaran a cabo la tarea de crear los alfabetos de sus propias lenguas era buena, pues ellos se hubieran enfrentado con el problema de la representación de su propia lengua y la enseñanza de la misma a sus alumnos. Sin embargo, otra de las grandes fallas de organización y control fue que nunca se les preparó para llevar a cabo esa tarea. Evidentemente los maestros en las comunidades de habla diferente a la propia no tenían ni voz ni voto para opinar sobre la creación de alfabetos de esa otra lengua por ser totalmente desconocida para ellos. Por lo tanto, dejaron esa tarea en manos de personas que desconocían el programa educativo, que carecían de la formación técnica, y que tenían como único interés figurar políticamente en la comunidad. Como consecuencia de todo esto, el programa no solamente fue un absoluto fracaso sino que además creó nuevos conflictos en las comunidades.

Por este tipo de situaciones y por otras más igualmente penosas, las comunidades indígenas fueron tomando distintas actitudes y rumbos diversos con respecto a sus lenguas. Por ejemplo, en algunos casos, este tipo de acciones creó en los hablantes una fuerte

conciencia sobre su lengua materna. Quienes así reaccionaron consideraron que el hecho de contar con una escritura, por ejemplo, haría más fuerte su lengua, colocándola en un cercano equilibrio con el español. Otras comunidades, por el contrario, se debilitaron aún más y entonces los padres de familia, en la mayoría de los casos, tomaron la decisión de que sus hijos ya no usaran la lengua materna en las actividades cotidianas o locales, puesto que en la escuela sólo les enseñaban el español y esa enseñanza requeriría de un ejercicio de práctica mayor en la casa. Ya que los padres querían que sus hijos no fueran estigmatizados en la escuela, y que tuvieran la mejor oportunidad de tener éxito en su escolarización, prácticamente desecharon la lengua nativa de la vida cotidiana de los niños. Muchas otras comunidades se encuentran en un nivel intermedio, es decir, no ha variado su condición.

A pesar de todos estos problemas, la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), siguiendo con el programa de origen, se dio a la tarea de elaborar libros de texto para los primeros años de educación primaria en las diferentes lenguas de México, sólo que ahora el programa se llamaría "de Educación Bilingüe e Intercultural".

Para la elaboración de tales libros, la DGEI reunió a un grupo de hablantes de casi todas las lenguas para llevar a cabo tal proyecto. Se empezó de nuevo por la creación de alfabetos para cada una de ellas. Sin embargo, aunque han tratado de darle cabida a todas las lenguas, se han topado con la dificultad de que la gran mayoría de las lenguas tiene una gran divergencia dialectal, que aunada a la organización político-territorial típica de las comunidades indígenas, hace muy difícil la estandarización en la escritura, ya que cada comunidad considera a su variante vernácula como un atributo de identidad y autonomía.

Por otro lado, tampoco existe un programa sistematizado de alfabetización de tales lenguas y en la mayoría de los casos, aunque ya se ha regularizado la asignación de plazas a los promotores bilingües, es decir, que las escuelas ya cuentan con maestros hablantes de la lengua de la comunidad, estos maestros no han sido alfabetizados en su propia lengua y por ende tampoco han sido preparados para transmitir ese conocimiento a sus alumnos.

A pesar de que los programas por sí mismos no han tenido buenos resultados, han despertado un interés muy fuerte por la escritura en algunas comunidades de habla indígena, que poco a poco se ha ido extendiendo, ya no sólo para la comunicación a distancia con familiares que han emigrado, sino para que sea utilizada en un mayor número de situaciones sociales en las que hasta ahora sólo se utilizaba el español.

El nuevo programa educativo se planteó como bilingüe y se le cambió el nombre de Bicultural a Intercultural. Sin embargo, al respecto no se ha hecho mucho más allá de la etiqueta, ya que los libros elaborados hasta hoy en día son simples traducciones de los libros de texto en español. Los contenidos son los del mundo occidental y no contemplan aspectos culturales de las comunidades indígenas, ni siquiera los relativos a la cultura correspondiente a la lengua en la que se ha traducido el libro, mucho menos haciendo mención de la existencia de otras culturas y otras lenguas en el mismo territorio. Hasta hace dos años apenas que se empezó a introducir en algunos de los libros de educación primaria algunos puntos relacionados a la cultura en el libro de Ciencias Sociales y Naturales.

No es difícil entender por qué los programas no han dado resultados positivos. Estos programas *no* tienen como finalidad la de conseguir la igualdad de las lenguas. Los libros de texto son una simple traducción de los libros de texto nacional, con contenidos únicos que no consideran la diversidad cultural.

Sin embargo, cada vez es más fuerte el interés de los hablantes de algunas lenguas de promover su escritura y convertirla en un factor que equipare su lengua con el español,

eliminando así la posibilidad de su pérdida e incentivando a los jóvenes a que la mantengan. Resulta ahora que también son los jóvenes los que prefieren sustituir a su lengua materna, pero por razones económicas, no por el español, sino por el inglés.

Veamos ahora qué pasa en México con todas las disposiciones universales que se está haciendo en materia de Derechos Lingüísticos. Me temo que si lo quiero poner de forma breve y sucinta, lamentablemente llegue a la conclusión de que en México no existe una verdadera reflexión sobre los Derechos Lingüísticos, pero de todas maneras vale la pena revisar qué es lo que formalmente ha ocurrido y cuál es el estado del arte.

Fue en la última década del Siglo XX que se empezaron a dar los primeros pasos para reconocer la problemática existente con respecto a los grupos, cultura y lenguas indígenas.

Empezaremos por revisar los antecedentes en materia de legislación y lo que se ha propuesto para corregir las múltiples deficiencias.

En el campo jurídico, desde hace apenas algunos años, en 1992, para ser precisos, se le hicieron una serie de modificaciones al Código de Procedimientos Penales de la Federación y del Distrito Federal, en las que se *permite* el uso de intérpretes a los hablantes de lenguas indígenas que no dominan el español en los procesos penales.

Por otro lado, con el movimiento indígena que inició en 1994 en Chiapas encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se llegó a unos acuerdos entre el EZLN y el gobierno Federal llamados *Acuerdos de San Andrés Larráinzar*. La parte esencial de dichos acuerdos es el compromiso por parte del Gobierno Federal de impulsar la creación de un nuevo Marco Jurídico Nacional y Estatal para dar cabida a la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado. Muy bien, pero, ¿qué ha sucedido? El acuerdo se elaboró en febrero de 1996 y se firmó en octubre del mismo año, tanto por el EZLN como por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Luego, para su publicación, el Gobierno Federal hizo tales modificaciones, que el nuevo documento resultó simplemente inaceptable para los pueblos indígenas, empezando por el mismo EZLN.

A esto se suma la Iniciativa de Reforma Constitucional en materia indígena presentada a la Cámara de Senadores el 12 de mayo del 2001, por el presidente de la República, Vicente Fox Quezada, misma que, a la fecha, ha sido rechazada por varios Estados de la República.

De cualquier manera, esta Reforma Constitucional o los Acuerdos de San Andrés Larráinzar dicen muy poco o nada acerca de los derechos lingüísticos, pese a tratarse de legislaciones en materia de derechos y cultura indígena.

Sin embargo, es importante reconocer que sí se han obtenido ciertos logros. La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, uno de los Estados con mayor número de comunidades indígenas y mayor diversidad lingüística, (Ver figura 4), promulgada el 17 de junio de 1998, es el caso más ilustrativo. Esta ley establece una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas y un marco jurídico que garantiza el respeto a la diferencia, a la autonomía y a la posesión de un territorio. La Ley es excelente, y es ciertamente un avance.

Figura 4. Mapa de la República Mexicana mostrando el Estado de Oaxaca, uno de los estados con mayor número de lenguas indígenas y número de hablantes en todo el País.



Veamos otro caso, el de la modificación del Artículo 4o. Constitucional en enero de 1992 y su actual modificación en abril del 2001. Éste es importante porque significa una pequeña apertura para las demandas de los pueblos indígenas y permite que en las constituciones estatales se incluyan los derechos indígenas. En la práctica, sólo quince de los treinta y un Estados han incluido los principios de esta reforma a sus Constituciones Estatales.

He aquí un fragmento del artículo en donde se manifiestan esas modificaciones:

*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 de Estado... [En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley]

Como comienzo era lo indispensable. Ahora viene la pregunta que sigue. ¿Estas modificaciones, qué tanta repercusión efectiva pueden tener si no se hace una revisión exhaustiva de toda la legislación? Y la siguiente, ¿Aún cuando se establezcan reglamentos que hagan operativas esas modificaciones, cómo se ejecutarán? Solamente como ejemplo de lo monumental de la tarea, y de la necesidad de una visión orgánica del problema, quisiera mencionar que el artículo 3o. Constitucional, es decir, el artículo anterior al modificado, por su parte, no ha sufrido ninguna modificación; éste se refiere a la educación que todo individuo (mexicano) deberá recibir:

El criterio que orientará esa educación deberá ser:

- *democrático -no sólo como una estructura jurídica o un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*
- *nacional, atendiendo al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de **nuestra cultura**.*

¿A cuál **cultura nuestra** se está refiriendo?, si en el artículo siguiente se habla de una nación que tiene una composición **pluri-cultural**. ¿Se puede considerar esto una contradicción?

La legislación al respecto es un requisito indispensable, pero más importante e indispensable aún es que junto con la legislación se cree la infraestructura que permita su cabal y justa aplicación, sin mencionar la concientización de la sociedad al respecto, que es, a final de cuentas, la que debe de convertir esos documentos en hechos reales. Existe un gran desconocimiento de la existencia de esta pluralidad lingüística y cultural por parte de la mayoría de la población mexicana, principalmente en los habitantes de las grandes ciudades en donde se encuentra concentrada la mayor parte de la población.

Como ya lo he dicho anteriormente, las lenguas indígenas en México han sido consideradas por muchas décadas, si no siglos, como un obstáculo para el desarrollo del país. Por tal motivo resultaba impensable siquiera reflexionar acerca de alguna legislación sobre los derechos lingüísticos. Es hasta el 14 de junio de 1999, cuando el Consejo Directivo de la Organización de Escritores en Lenguas Indígenas, A.C. (Asociación Civil que integran hablantes de diferentes lenguas indígenas que de forma independiente se reunieron para formar esta organización. Tienen como tareas importantes la de escribir, editar y publicar literatura en sus propias lenguas. Reciben fondos de la ONU y algunas ONG's) presentó a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados una *Propuesta de Iniciativa de Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, para su análisis y validación, además de haberla puesto a consideración a las academias de lenguas indígenas y organizaciones no gubernamentales.

Los Objetivos propuestos en ese documento son:

- a) Promover una legislación que garantice la protección y desarrollo de las lenguas indígenas de México.
- b) Coadyuvar a la definición de una política lingüística de Estado que garantice que las lenguas de cada pueblo y comunidad indígena sean también oficiales dentro y fuera de sus territorios.
- c) Articular los proyectos lingüísticos y culturales de los pueblos y comunidades indígenas con el proyecto nacional.
- d) Superar la desigualdad lingüística actual para que coadyuve a la reconstrucción de los pueblos y comunidades indígenas

Posteriormente, el 25 de abril del 2001, el Diputado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) Uuc-kib Espadas Ancona, presentó la *Iniciativa que crea la Ley Federal de Derechos Lingüísticos, y deroga la fracción IV del artículo 7 de la Ley General de Educación*, cuyos principales objetivos son:

- ◆ Normar el derecho de los hablantes de lenguas indias al uso pleno de estas en el ejercicio de sus derechos constitucionales y legales.
- ◆ El establecimiento de la categoría de lenguas nacionales, constituida en condiciones de igualdad, por las lenguas indias habladas en los pueblos preexistentes al Estado mexicano y por el castellano.
- ◆ Establecer las condiciones legales que generen una auténtica reconversión lingüística del Estado, acorde con la pluralidad lingüística de la nación.

El 9 de mayo del 2001 la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados llevó a cabo un panel denominado "Protección de las Lenguas Indígenas de México" en el que participaron investigadores del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México, así como miembros de los Escritores de Lenguas Indígenas A.C., para recibir la opinión que tienen los académicos que estudian las lenguas de México, acerca de ellas y de su problemática.

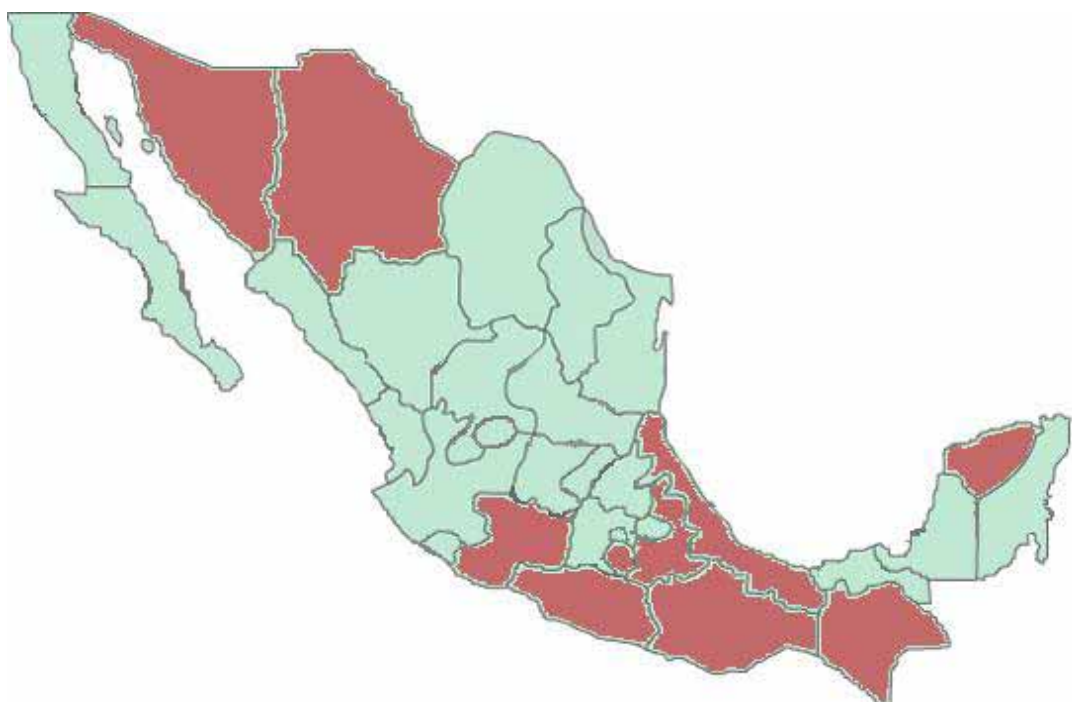
En abril 29 del 2002, el Diputado Gumercindo Álvarez Sotelo del Partido Acción Nacional (PAN), presentó ante las Comisiones de Asuntos Indígenas y de Educación Pública y Servicios Educativos la *Iniciativa de Ley General de las Lenguas Indígenas*, cuyo objetivo es el de:

Proteger, promover, preservar, enriquecer y desarrollar las lenguas indígenas del país, al enmarcar en el orden jurídico mexicano el compromiso constitucional del Estado con los pueblos indígenas.

Posteriormente y con el fin de dar cumplimiento con lo dispuesto en el artículo sexto del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, firmado por los poderes del Estado mexicano, las Comisiones de Asuntos Indígenas y de Educación Pública y Servicios Educativos convocaron a los pueblos indígenas a diez Foros de consulta a fin de recoger su opinión y ser tomados en cuenta en el proceso de Estudio y Dictamen de las

iniciativas de ley que se presentaron en ambas comisiones. Los foros tuvieron lugar en diez Estados de la República Mexicana (Chiapas, Chihuahua, Guerrero, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Sonora, Veracruz y Yucatán) del 8 de junio al 30 de julio del 2002. (Ver figura 5

Figura 5. Mapa de la República Mexicana que muestra los Estados en los que se llevaron a cabo los diferentes Foros de Consulta.



Después del análisis de los resultados obtenidos de estos Foros, la discusión continuó en las Comisiones de Asuntos Indígenas y de Educación Pública y Servicios Educativos, a donde invitaron a participar a los investigadores del área de Lingüística del INAH.

Los resultados de dichos Foros y las múltiples reuniones con académicos, culminaron con la redacción de la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas*, documento que fue aprobado en diciembre de 2002 por la Cámara de Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación como Decreto Presidencial en marzo del 2003.

La *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* es un documento que por si mismo es muy complejo; presenta tanto elementos que permiten a las lenguas mantenerse y desarrollarse, como una estructura que hace que su puesta en marcha resulte ser complicada y difícil.

La Ley consta de 25 artículos distribuidos en:

Capítulo I
DISPOSICIONES GENERALES (8 artículos)

Capítulo II
DE LOS DERECHOS DE LOS HABLANTES DE LENGUAS INDÍGENAS (4 artículos)

Capítulo III
DE LA DISTRIBUCIÓN, CONCURRENCIA Y COORDINACIÓN DE
COMPETENCIAS (un artículo)

Capítulo IV
DEL INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS (12 artículos)
y ocho artículos transitorios

La Ley fue necesariamente el resultado de un cierto consenso. Presento a continuación los puntos que me preocupan porque considero que esta ley no tendrá muchas esperanzas de ofrecer resultados positivos debido a ellos. Esto no es en ánimo de crítica fácil, sino como intención de compartir una experiencia para evitar errores en intentos futuros, que seguramente los habrá.

Como parte de las discusiones que se dieron en el seno de las Comisiones se presentó la diferencia entre Ley General y Ley Federal. Si la ley fuera *Federal*, los derechos quedarían bajo la observancia de los órganos e instancias federales y se estaría limitando las posibilidades a aquellas que las Entidades Federativas pudieran legislar en la materia; mientras que como Ley *General* se permitirá que sea de observancia general para todos los mexicanos y que los diversos órganos y los tres niveles de gobierno puedan intervenir, en el ámbito de sus respectivas competencias y podrán actuar de manera concurrente para que los derechos lingüísticos se lleven a cabo.

Todo esto tendría validez si fuera Ley General de Derechos Lingüísticos y no Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.

Por principio de cuentas una ley sobre derechos lingüísticos, desde su propio nombre y sus artículos, debe contemplar la aplicación y el reconocimiento precisamente de los derechos lingüísticos, en el entendido que será aplicable a todos los individuos, esto es, para todos los mexicanos y no solamente para los "Pueblos indígenas", ya que esto marca una discriminación ya sea para el resto de los mexicanos o para los mismos pueblos indígenas. Cabe recordar aquí lo que establece el artículo segundo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "*todo el mundo tiene todos los derechos y todas las libertades*" *sin distinción de "raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política u otra, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición"*.

Es precisamente también este uno de los puntos considerados en la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos de 1996, como uno de sus principales objetivos, la definición de unos derechos lingüísticos equitativos que no queden subordinados a un estatus político o administrativo que podría ser, como en algunos casos, por el número de locutores o por su codificación, por eso proclama que no exista distinciones no pertinentes entre lenguas oficiales sobre no oficiales, distinciones entre lenguas nacionales, regionales

o locales, entre lenguas mayoritarias o minoritarias, entre lenguas modernas o arcaicas; y aunque en el caso de México, las lenguas indígenas obtienen el mismo rango de nacionales que el español, como se menciona en el artículo 4º de la Ley,

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.

su aplicación o cobertura no es en general para todos los mexicanos, ya que el ejercicio de los Derechos Lingüísticos individuales sólo puede ser efectivo si se respetan los Derechos Colectivos de todas las comunidades y todos los grupos lingüísticos, considerando los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona, así como en la igualdad de todos los derechos y todas las libertades, sin distinción de sexo, raza, color, lengua, religión, opinión política, posición económica o cualquier otra condición.

Por la presencia de este artículo era necesario modificar la Fracción IV del artículo 7º de la Ley General de Educación.

ARTÍCULO 7, FRACCIÓN IV.

(original)

Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional –el español–, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas.

ARTÍCULO 7, FRACCIÓN IV

(modificación para la aplicación de la Ley General de Derechos Lingüísticos)

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.

Esta modificación propicia o prácticamente obliga al bilingüismo, que ya de facto se daba en la oralidad aunque no de manera sistemática y formal, pero desafortunadamente se circunscribe a quienes tienen como lengua materna cualquier otra lengua nacional que no sea el español; mientras que se promueve el monolingüismo, al menos en la educación primaria, ya que la currícula en educación secundaria incluye la enseñanza de otra lengua. Los hispanohablantes (monolingües) a nivel primaria no tienen derecho a recibir una educación bilingüe?. De hecho así lo establece el artículo 11 que a la letra dice:

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.

Por otro lado, en su artículo 4°

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.

La ley otorga finalmente un nivel de igualdad a todas las lenguas de México, pero la frase que dice “Las lenguas que se reconozcan en los términos de la presente Ley...” [subrayado mío] deja mucho que pensar por lo que enseguida expongo:

En el artículo 20, sobre la Creación del INALI, se establece como una de sus funciones la de elaborar el catálogo de las Lenguas Indígenas, con base en los estudios de los Institutos Nacional de Antropología e Historia y Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Institución que realizará un censo sociolingüístico para conocer el número y distribución de sus hablantes, en un término de dos años a partir de la publicación de la presente ley), a propuesta conjunta de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas. Esta tarea la debe llevar a cabo, según las disposiciones del artículo tercero transitorio, en el plazo de un año siguiente a la fecha en que quede constituido el Consejo Nacional del INALI (es decir, 6 meses después).

Por principio de cuentas, un año es insuficiente primero para hacer un censo sociolingüístico, ya que no se cuenta ni con los recursos humanos ni materiales para llevarlo a cabo. Aún con 22 censos que se han llevado a cabo en México, no se puede establecer ni el número correcto de hablantes de lenguas indígenas ni el número correcto de lenguas, por muy diversas razones que no trataré en este trabajo.

Por otro lado, ¿cómo determinarán cuales son variantes de alguna lengua o cuándo son lenguas diferentes? Para esto se requiere de estudios lingüísticos a profundidad que den cuenta de todas estas situaciones para que a final de cuentas se elabore ese catálogo y darles el reconocimiento a todas y cada una de las lenguas de México sin peligro de dejar ninguna fuera. Evidentemente no es una labor que pueda si quiera pensarse para un año o dos. Desconocemos incluso los lingüistas el número exacto de lenguas existentes en el territorio. Se maneja un número de 67 como el más común, basado en las estadísticas del INI, mientras que el INEGI, en el último censo del 2000 reportó un total de 91 lenguas, diferente al resultado de cada uno de los otros censos. Los expertos manejan a veces 110, a veces 200, a veces muchas más. De hecho, como lingüistas técnicos, todos manejamos bien la idea que una lengua es una noción política: es un dialecto con bandera nacional y ejército. Saber cuántas variantes bien diferenciadas existen, cuáles se pueden estandarizar, cuáles situaciones sociolingüísticas conducen a la convergencia y cuáles a la divergencia, es tarea previa urgente que la comunidad de lingüistas debe de llevar a cabo. Es la contribución que le debemos a las lenguas con las que trabajamos.

Ahora bien, en el artículo 9 del capítulo sobre “Los derechos de los hablantes de lenguas indígenas” que dice:

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.

En el ámbito de lo oral, la posibilidad de que puedan tratarse asuntos económicos, políticos y sociales en todas y cada una de las lenguas es un logro enorme, pero en el terreno de la escritura, lo que implica este artículo es una labor de muchos, muchos años, pues se requiere de la alfabetización de todos los pueblos en todas las lenguas. Qué bueno que empiecen con las nuevas generaciones que se encuentran cursando la escuela básica, pues ellos serán los futuros formadores de muchas más generaciones alfabetizadas en el futuro.

Por su lado, el artículo 12 y 13 establecen que deben incluirse en los planes y programas de educación y cultura indígena las políticas y acciones tendientes a la protección, preservación, promoción y desarrollo de las diversas lenguas indígenas nacionales, contando con la participación de los pueblos y comunidades indígenas y que las comunidades indígenas deben ser corresponsables y participantes activos en el cumplimiento de estas disposiciones, pero no debería incluirse también en los programas nacionales de educación estos temas y no sólo en los de educación y cultura indígena para que sea la sociedad mexicana en su conjunto la que sea corresponsable de la protección, promoción y desarrollo de **todas** las lenguas nacionales?.

La sociedad y en especial los habitantes y las instituciones de los pueblos y las comunidades indígenas serán corresponsables en la realización de los objetivos de esta Ley, y participantes activos en el uso y la enseñanza de las lenguas en el ámbito familiar, comunitario y regional para la rehabilitación lingüística.

Si la Ley estuviese destinada a todos los mexicanos, no sería responsabilidad de dar cumplimiento o realización de los objetivos de esta ley, exclusiva de los hablantes de lengua indígena, de sus instituciones o en general de las comunidades indígenas, sino de todos los mexicanos. Hace falta también crear conciencia en todos los mexicanos de la existencia de esta pluralidad lingüística y cultural en México, ya que los hispanohablantes al no verse involucrados en esos derechos lingüísticos no participan de la responsabilidad de respeto e igualdad de las lenguas.

La creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), que dependerá directamente de la Secretaría de Educación Pública, es otro de los propósitos de la Ley. Su objetivo 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 (Federal, Estatal y Municipal) para articular las políticas, a fin de dar el debido cumplimiento a las disposiciones establecidas en la ley.

Sin embargo, según los artículos transitorios, esta Institución deberá crearse y entrar en funciones a los seis meses de publicada la Ley, pero vemos que la Ley desde su

gestación no tuvo mucho éxito, pues el simple hecho de que los estatutos de creación del INALI formen parte de la ley y que éstos requieran más artículos que la misma ley (12 contra 13), creó facciones de poder político dentro de la misma Cámara de Diputados. Los académicos que participamos en las discusiones también nos opusimos a que los reglamentos de creación y funcionamiento de la Institución que se encargara de vigilar e implementar los mecanismos de aplicación de la ley formaran parte integral de la ley.

En resumidas cuentas, además de todos los detalles problemáticos que contiene la ley, realmente no inició con buen ángel, ya que si bien después de muchas y largas discusiones dentro de la Cámara, fue éste el último asunto que se votó el último día de sesiones de la Cámara, el 15 de diciembre del 2002, fue decretada el 10 de marzo del 2003 y publicada el día siguiente.

Según los artículos transitorios, de los cuales ya mencioné algunos, se establece que el Consejo Nacional del Instituto de Lenguas Indígenas se constituirá --con siete representantes de la administración pública federal, tres representantes de escuelas, instituciones de educación superior y universidades indígenas y tres representantes de instituciones académicas y organismos civiles que se hayan distinguido por la promoción, preservación y defensa del uso de las lenguas indígenas—(Ver figura 6), dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Decreto (Ley) y no fue sino hasta finales del 2003 que se constituyó tal Consejo. Este consejo, mediante una convocatoria, recibirá y evaluará a los candidatos para Director del Instituto y presentará una terna al Presidente de la República a fin de que nombre al Director.

Figura 6. Conformación del Consejo Nacional del Instituto de Lenguas Indígenas

<p>El Consejo Nacional se integrará con:</p> <ul style="list-style-type: none">a) siete representantes de la administración pública federalb) tres representantes de escuelas, instituciones de educación superior y universidades indígenas, yc) tres representantes de instituciones académicas y organismos civiles que se hayan distinguido por la promoción, preservación y defensa del uso de las lenguas indígenas.
<p><u>Representantes de la Administración Pública Federal:</u></p> <ul style="list-style-type: none">1).- El Secretario de Educación Pública (quien lo presidirá en su carácter de titular de la coordinadora de sector, con fundamento en lo establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales)2).- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el nivel de Subsecretario.3).- Un representante de la Secretaría de Desarrollo Social.4).- Un representante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.5).- Un representante del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.6).- Un representante del Instituto Nacional Indigenista.7).- Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A estas fechas aún no se nombra Director, a pesar de que la convocatoria fue publicada en diciembre del 2003.

Si el funcionamiento de la ley dependerá del establecimiento del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, realmente tenemos pocas esperanzas de que se cumpla con todo lo establecido en la misma.

Sin embargo, en otros sectores se han iniciado las actividades, ya que en el 2001 se creó La Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Su Directora anunció recientemente que se están haciendo cambios en los planes y programas de educación básica para que entren en función a partir del 2005. Éste es sólo el primer paso de un proceso más amplio que implica la formación de maestros y cambios en los contenidos en los libros de texto. Por el momento se imparten talleres para sensibilizar a los maestros a fin de que puedan instrumentar esta nueva visión en el aula, además de que se ha hecho una reestructuración del programa en las normales para incorporar los nuevos contenidos.

A manera de conclusión de un tema que no se puede concluir, me gustaría hacer notar que el paso de una Ley General a hechos concretos en una realidad cotidiana es un esfuerzo de proporciones gigantescas. Hay que empezar por desglosar tareas, por crear mecanismos de evaluación, crear instituciones y encontrar recursos humanos y económicos, tener un plan general, y planes concretos, y un plan de acción con secuencias lógicas, en fin, una ley es tan sólo un punto imprescindible, pero tan solo un punto de partida. Hay que vigilar que sea una buena ley y que no contenga contradicciones. Pero hay que estar conscientes que a partir de ese momento queda todo por hacer. Es un punto de partida, y no un punto de llegada. Abre más preguntas de las que contesta. Por ejemplo, la gran diversidad lingüística y cultural del país nos hace preocuparnos que lo que para ciertas comunidades resulte un beneficio, por características económicas y sociales distintas, no resulte tan bueno para otras. Esto es, se tendrá que ser muy cuidadoso de no atropellar a unos por generalizar a partir de otros.

Para terminar quisiera hacer un parangón de esta situación con la Comunidad Europea. Cuando se planteó el sueño de una Comunidad Europea en la década de los 50 del siglo pasado, el plan parecía gigantesco y lleno de problemas, desde estandarizar las entradas eléctricas o tener una moneda común, hasta la forma de imprimir los ingredientes en los frascos de la "mermelada", diferenciándola de las confituras de fruta. En este caso, la tarea parece de la misma magnitud, e implica el mismo tipo de esfuerzo cotidiano, testarudo y tesonero.