

# Neoindigenismo de baja intensidad

Magdalena Gómez\*

Guillermo Bonfil (†) provocó cierta tensión en Los Pinos al pronunciar un discurso ante el presidente de la República, Miguel de la Madrid, en ocasión de la recepción de la medalla Manuel Gamio, donde afirmó: “En el umbral del tercer milenio, los mexicanos enfrentamos graves desafíos que adquieren carácter perentorio. Me atrevo a afirmar que el principal de ellos es redefinir nuestro proyecto nacional... No cabe imaginar un México democrático sin que se respeten por ley y en la práctica los derechos colectivos de los pueblos indios y esto exige su reconocimiento como entidades políticas constitutivas del Estado” (10 de agosto de 1988).

## Presentación

**M**e propongo mostrar elementos que apuntan al perfil que adoptará la política del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador en cuanto a pueblos indígenas. Todos ellos fueron definidos durante el periodo de transición; sin embargo, su eje central institucional fue aprobado por el Poder Legislativo dos días antes de su toma de posesión como Presidente de la República. Esto es, la creación del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI). De inicio, anotaré una breve reflexión sobre los antecedentes del Estado mexicano sobre política indigenista a partir de

1948, para abordar a continuación el proceso seguido desde la Comisión de Pueblos Indígenas en la Cámara de Diputados (2018-2021) para elaborar el dictamen sobre el INPI. Al respecto, dejaré constancia del discurso central de las y los legisladores, en particular de los de origen indígena. Especial atención dedicaré a contrastar el diseño institucional de la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas que ha sido abrogada, con el de la nueva institución. En todo ello, buscaré argumentar que se perfila una etapa de neoindigenismo de baja intensidad, caracterizado por el futuro ejercicio de una política que le ofrecerá oportunidades de participación y de recursos al sector del movimiento indígena proclive a las relaciones institucionales y, en muchas ocasiones, sin la representatividad de

sus pueblos de origen. En contraste, los pueblos organizados en defensa de sus territorios, afectados por las políticas neoliberales extractivistas, mineras o petroleras, continuarán con sus luchas al margen de la propuesta institucional nueva pero con marcados signos de continuidad. Concluiré con una serie de interrogantes, en especial sobre el lugar que ocuparán los pueblos indígenas en la llamada cuarta transformación.

## Antecedentes

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) creó en 1948, durante la Presidencia de Miguel Alemán, el Instituto Nacional Indigenista (INI), y en sus gobiernos sucesivos se mantuvo, no sin cambios sexenales en sus programas. En su ley de creación, se fijó el

\* Académica de la Universidad Pedagógica Nacional y colaboradora de la sección de opinión del periódico *La Jornada*.

propósito de investigar la situación prevaleciente en las comunidades indígenas del país, sus recursos y su problemática, así como determinar los programas gubernamentales a aplicar y, finalmente, organizar la función de las diversas secretarías de Estado que deberán participar en la búsqueda de soluciones de los problemas detectados, mediante una acción coordinada e integral. Para el cumplimiento de estos propósitos, el INI concibió, como organismos operativos, los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI), los cuales se ubicarían en las zonas de mayor marginación y pobreza.

Pronto se determinaron las normas de trabajo, con clara influencia de la antropología: la acción indigenista debía llevarse a cabo sin imposición ni coacción alguna, por lo que había que contar, para su ejecución, con la aceptación y participación de la comunidad beneficiada, asumiendo una actitud respetuosa hacia sus usos, creencias y costumbres, previniendo y evitando, en lo posible, las tensiones y conflictos internos y externos que los cambios sociales, económicos y culturales generan. El INI seleccionó como directores de los CCI principalmente a antropólogos y se dieron cursos de capacitación para la selección de técnicos. Agustín Romano explicó que la pretendida coordinación con las secretarías que estableció la ley de creación fue imposible de lograr, por lo que prefirieron transferir presupuestos al INI, lo que lo convirtió de órgano coordinador en ejecutor (Romano, 2000: 263-264).

No es posible plantear aquí un balance de una institución con marcados claroscuros, sin embargo es importante destacar que el INI no se mantuvo lisa y llanamente en la línea asimilacionista y que experimentó una suerte de parteaguas cuando el 21 de enero de 1977, se creó bajo la dependencia directa del Presidente de la República la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), con la responsabilidad de realizar estudios específicos, así como proponer al Ejecutivo federal la coordinación de las acciones institucionales en la materia. El titular de la coordinación general, Ignacio Ovalle<sup>1</sup>, presidía las entidades creadas para la atención de problemas derivados de la marginalidad social, quedando integradas a Coplamar las dependencias: Instituto Nacional Indigenistas (INI), Comisión Nacional de Zonas Áridas (Conaza), Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital, la Forestal (FCL), Fideicomiso del Fondo Candelillero, Fideicomiso para Obras Sociales a Campesinos Cañeros de

<sup>1</sup> Que hoy se integra al gobierno de Andrés Manuel López Obrador, quien en aquellos años colaboró como destacado indigenista desde Tabasco.

Escasos Recursos (Fioscer), Productos Forestales de la Tarahumara (Profortarah), Fidepal, S de R. L. de I. P y C. V., Patronato del Maguey, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart) y Compañía Forestal de la Lacandona (Cofolasa). Se produjo así el crecimiento más importante de la estructura del INI al crearse 80 centros coordinadores<sup>2</sup>.

Esa experiencia provocó cuestionamientos y nuevas propuestas. Ismael Mejía, en un recuento sobre los fracasos del indigenismo, señaló que,

a mediados de la década de los ochenta, Guillermo Bonfil Batalla hacía referencia al nuevo indigenismo que se estaba gestando, donde se dejaban atrás las políticas integracionistas y se abría paso al indigenismo participativo, donde ya no se trataba de una política para los indios sino con los indios, y destacó: “es difícil evaluar los resultados de esta modalidad indigenista, debido a que su instrumentación es todavía muy reciente: los propósitos son claros: involucrar a la población indígena en todas las etapas de la acción desde la identificación y jerarquización de los problemas hasta de la decisión de las medidas a tomar y la ejecución de las mismas. No se trataría de dar voz a los pueblos indios y escuchar sus opiniones, sino de garantizar que esa voz y esas opiniones tengan el peso que les debe corresponder en la toma de decisiones, y advirtió: Si no hay participación india real en las decisiones, el indigenismo participativo no pasara de ser una engañosa promesa más: la misma gata, nomás que revolcada” [Bonfil Batalla. *Anuario Indigenista*. México, 1985] (Mejía, 2002: s/p).

Años después, ya en el contexto del levantamiento zapatista, Luis Villoro escribió en torno al fin del indigenismo y, partiendo de su texto clásico *Los grandes momentos del indigenismo en México*, ofreció un recuento del lugar de exclusión en que fueron colocados los pueblos indígenas, si bien destacó, por ejemplo, a Manuel Gamio, quien en su clásico texto *Forjando Patria* alude a la doble cara del indigenismo de proporcionar a los indígenas los elementos técnicos de la civilización occidental de los cuales carecían para que pudieran progresar, y la otra, de respetar su cultura y sus modos de pensar y expresarse<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> En los noventa, de nueva cuenta, los recursos se incrementaron cuando Salinas asoció al INI con el Programa Nacional de Solidaridad.

<sup>3</sup> Recupera la labor de Manuel Gamio, Alfonso Caso y Aguirre Beltrán, quienes actuaron y escribieron en torno al Estado vigente en ese tiempo y cuando no existían las organizaciones que posteriormente han planteado la autonomía.

En síntesis, era una recuperación social y también espiritual. Y transcurre su análisis para sustentar que si el indigenismo está en crisis es porque el Estado-Nación está en crisis, el Estado homogéneo liberal, y ello no se resuelve, anotó, con la emisión de leyes coyunturales, sino con una reforma histórica en la cuenta larga en un gran lapso histórico. Y respondiendo a la pregunta sobre el fin del indigenismo, señaló que éste nace pensando en su fin, nace como un movimiento que sólo vale y existe mientras no se cumpla el fin al cual está destinado. Su fin es la recuperación social y espiritual de las comunidades indígenas; si las comunidades indígenas se recuperan para la nación, en ese momento el indigenismo ya cumplió su meta. El indigenismo debería caminar junto con los pueblos hacia la constitución del Estado plural, con autonomía, con los pueblos como sujetos, tal y como se definió en los Acuerdos de San Andrés, y eso, señaló, hay que ser realistas, las comunidades indígenas no pueden solas, es tarea que debemos acompañar los no indígenas que somos la mayoría de la población (Villoro, 2000).

El Instituto Nacional Indigenista desapareció y no contamos con una evaluación sistematizada sobre sus claroscuros. En 54 años de vida, tuvo aciertos y errores. Fue una institución que permaneció tan marginal a la administración pública como los pueblos indígenas a la sociedad, y que ante todo expresaba una visión que los ubicaba como objeto de asistencia antes que como sujetos de derecho. Su debilidad estructural radicaba, sin duda, en la concepción integracionista que le dio origen, pero a la vez significó para los pueblos que el Estado se acordaba de su existencia y llegaba hasta los más recónditos lugares donde los despojos sucesivos les han remontado. Varias décadas pasó el INI como institución solitaria y con el peso de representar a un Estado que no daba buena cuenta de ella. Sin embargo, tuvo épocas en las que fue perfilando un distanciamiento de esta visión a fuerza de estar en contacto con la resistencia de los pueblos. Se cerró en 2003, una etapa que congregó a servidores públicos que hicieron del trabajo indigenista su proyecto de vida; si bien no estuvo exento de paternalismo, clientelismo y burocratismo, hay sin duda fortalezas que cultivó el INI, sin reflectores y con recursos escasos, en el rubro de servicios, como los proyectos productivos si bien escasos y exigüos, estaciones de radio, investigación, videoteca, fotografía, procuración de justicia, entre otros. En síntesis, “la INI”, como le decían los indígenas, merecía morir con la dignidad que implicaba ceder el paso a la autonomía.

## Ante la autonomía el Estado optó por la antiautonomía

2001 fue el año de la contrarreforma indígena, del aborto a la posibilidad de cumplir los Acuerdos de San Andrés y con ello promover la paz en Chiapas y en todo México. No obstante, dicha contrarreforma le dio sentido a la continuidad de la misma política indigenista al elevar a rango constitucional la ley que creó al INI en 1948. La clase política mexicana se mostró dispuesta a continuar tratando a los pueblos indígenas como objetos de atención antes que como sujetos de derecho, y por ello agregó el apartado B al nuevo texto del Artículo 2° constitucional, que sirvió de vehículo para el recambio institucional indigenista que ofrece a los pueblos indígenas más de lo mismo, sólo que con nuevo disfraz (Gómez, 2009: 327-341)<sup>4</sup>.

Con la reforma constitucional de 2001 en materia de derechos y cultura indígenas, se estableció en el apartado B del Artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que “la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones [entre éstas, el desarrollo de pueblos y comunidades indígenas] en los presupuestos de egresos que aprueben”.

El llamado gobierno del cambio de Vicente Fox, apoyándose en la reforma constitucional de 2001, logró que el Congreso en 2003 creara la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Se festejó que la nueva institución no estaría sectorizada con ninguna dependencia y que favorecería la llamada transversalidad de las políticas públicas en esta materia. ¿De qué hablamos? Ya en la ley de creación del INI en 1948, en su artículo 12, se enunciaba su facultad de coordinar las acciones del conjunto de la administración pública, lo cual nunca se logró.

<sup>4</sup> La fracción del PRI en el Senado asumió la elaboración de la propuesta de lo que sería el nuevo artículo 2° constitucional, en acuerdo con las otras fracciones. En ella participaban destacados priistas que habían estado a cargo de políticas públicas y su “experiencia” no se compadeció de la implicación de la autonomía; lo importante eran los programas de atención a la pobreza y a ello le dieron prioridad en el apartado B que no formaba parte de la iniciativa Cocopa.

## Artículo 12

Las Secretarías y Departamentos de Estado prestarán al Instituto Nacional Indigenista la colaboración necesaria para la realización del plan de trabajo que sea aprobado por el Consejo. Las Secretarías y Departamentos de Estado harán figurar en sus respectivos presupuestos las cantidades necesarias para la realización de dicho plan, y no podrán disponer de dichas partidas para otro objeto.

Por lo que se refiere a los objetivos, estructura y funciones del nuevo organismo, encontramos que, entre otros, se enuncia que será “instancia de consulta de la administración pública”; es decir, sustituye y usurpa la titularidad de un derecho que el convenio 169 otorga a los pueblos. También pretende “coadyuvar al ejercicio de la libredeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas” y “proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado ‘B’ del artículo 2° de la Constitución”. En otras palabras, que en el ejercicio de la autonomía de los pueblos a la que “coadyuvaría”, les sustituiría<sup>5</sup>.

Para realizar su fines, contaría con una Junta de Gobierno integrada por casi todo el gabinete, donde el director o directora de la comisión sólo tendría derecho a voz, y donde se excluyó la participación y decisión de los pueblos pese a que así lo estableció el texto de la contrarreforma en el apartado B. Existiría también un consejo consultivo donde participarían organizaciones sociales, académicas, las juntas directivas de las comisiones de asuntos indígenas, un representante de cada entidad federativa donde se asienten los pueblos y un ambiguo sinnúmero de representantes indígenas, pero eso sí, sería un indígena quien presidiría dicho consejo.

Por otra parte, se incluyó la disposición transitoria de que serían transferidos los programas actuales del INI que correspondan a las funciones de otras dependencias. Ni siquiera se pensó en transferir a los pueblos los escasos recursos e infraestructura con la que contaba en ese momento la institución desmantelada. Nada se dijo, por

<sup>5</sup> Es de lamentar que en México se observe la institucionalización de una política que restringe el deber de consultar a ejercicios propios de la planeación de instituciones públicas y que ésta se traduzca en última instancia en la realización de foros para recabar opiniones. Ello se expresa en la reivindicación del Artículo 26 constitucional, cuyas consultas van orientadas a la elaboración sexenal de planes de gobierno sin su necesaria articulación con los elementos propios de una consulta para pueblos indígenas.

ejemplo, de las radios indigenistas cuya transferencia a los pueblos fue incluida en los Acuerdos de san Andrés.

La CDI se organizó con criterios “modernos”, asentando en la planeación su principal instancia que realizó convenios e interlocución con el resto de la administración pública. En los hechos, esta nueva dinámica provocó división en las comunidades, pues propició una oleada de intervenciones y proyectos que, al margen de su viabilidad, no fueron decididos por los pueblos desde sus instancias representativas propias. Cada dependencia y sector promovían sus comités de manera tal que la organización indígena se pulverizó y confrontó. Esto no parece inocente, pues este activismo oficial destruyó liderazgos y se arrogó una representatividad artificial. No es casual que se privilegie el trabajo en las zonas que mayor trabajo propio y esfuerzo autónomo han desarrollado.

Los mecanismos de inserción y de búsqueda de legitimación fueron diversos. Por ejemplo, a propuesta gubernamental, líderes que han acompañado el proceso autónomo acudieron con apoyo de la CDI a instancias internacionales sin que su designación haya pasado por la decisión de los pueblos.

Este activismo es muy riesgoso. Desde 2003, está en juego una operación de Estado y no es una más, pues busca sacarle el agua a la autonomía. El llamado “combate a la pobreza” logra paliativos que le permiten limitados márgenes de legitimación ante la “clientela” favorecida por sus acciones. Pero aquí la pobreza y su abatimiento no es el fin sino el medio para penetrar los procesos y dividirlos.

Por otra parte, en la lógica de colocar el acento en el apartado B del artículo 2° constitucional, aparte de la CDI se crearon espacios institucionales como la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe dentro de la Secretaría de Educación Pública, 11 universidades interculturales así como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Líneas importantes sin duda, pero que no guardan relación alguna con la supuesta libredeterminación y autonomía que se reconoció a los pueblos indígenas, entran sin embargo en la lógica de los derechos permitidos. En conjunto, constituyen lo que se ha denominado el “neointdigenismo”.

## El camino hacia la nueva institucionalidad

Algo importante de señalar es que el Presidente de la República ha recorrido el país varias veces, ha visitado comunidades indígenas, especialmente todas las de Oaxaca, y ha considerado desde hace tiempo que a los pueblos hay que apoyarlos para superar la marginación social y

económica en que se encuentran<sup>6</sup>. Pero ante todo, en su biografía destaca su compromiso con el Instituto Nacional Indigenista, a finales de los setenta en su natal Tabasco, donde apoyó a los chontales de manera ejemplar. Con ello quiero destacar que la propuesta de crear una nueva institución proviene de sus convicciones.

Una de las recomendaciones básicas a su equipo de transición fue que había que rescatar los centros coordinadores indigenistas:

La reactivación de los 123 centros coordinadores indigenistas del país, anunció en Tabasco el virtual presidente electo de México, Andrés Manuel López Obrador. Indicó que a través de dichos centros que, dijo, se encuentran en el olvido, se apoyará a las 68 etnias que hay en la República Mexicana, pues sostuvo que es la población más afectada con la pobreza. En ese sentido, no descartó el rescate de los camellones chontales que hay en la entidad tabasqueña, pues comentó que ayudaría para la reactivación del desarrollo de los pueblos indígenas. “Con todas las comunidades, los pueblos indígenas de México vamos a fortalecer mucho todo el trabajo a favor de los pueblos indígenas, vamos a apoyar las 68 etnias que hay en México y se va a apoyar mucho los centros coordinadores indigenistas que hay en todo el país, son 128 y están ahora abandonados y van a tener apoyo, van a ver programas en beneficio de la población indígena, que es la población más pobre de México”<sup>7</sup>.

Su equipo le presentó una propuesta de cuatro acciones:

- La creación de planes de desarrollo desde cada uno de los lugares indígenas del país, que sean “hechos desde la consulta”.
- Que haya un mecanismo de financiamiento específico; “se está proponiendo un fondo” para el desarrollo de pueblos.
- La creación de “un nuevo organismo público” que establezca una “nueva institucionalidad” para los pueblos, que atienda la transversalidad de los derechos y tenga presencia del Estado en cada una de las regiones indígenas del país.

<sup>6</sup> Publicó en 2009 en *La Jornada* dos amplios relatos: “El país desde abajo: apuntes de mi gira por México” (9 de marzo de 2009) y “Un viaje al corazón del México profundo” (7 de diciembre de 2009).

<sup>7</sup> Francisco Bautista Villegas y René Camacho Marín, XEVT 104.1 FM.

- La reforma constitucional. “Es un tema que quedó pendiente en 2001” (y por el momento también parece aplazado)<sup>8</sup>.

## Aprobación de la creación de la nueva institución

Con Adelfo Regino a la cabeza, se procedió a elaborar una iniciativa de ley de creación del Instituto de Pueblos Indígenas, que fue presentada a través del diputado Fortunato Rivera Castillo de Morena, integrante de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados. La Comisión abrió una convocatoria para realizar una consulta. Del 9 al 18 de noviembre de 2018, se realizaron 10 Foros Regionales de Diálogo y Consulta sobre la Propuesta de Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en los que participaron indígenas de Guerrero, Morelia, Yucatán, San Luis Potosí, Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Sonora, Chihuahua y la Ciudad de México, para dar sus puntos de vista y presentar sus demandas. En cuanto a la participación, nada de pueblos y autoridades representativas; seguramente sí llevaron indígenas y sacaron propuestas institucionales, pero obviamente su ejercicio no cubrió los mínimos estándares del derecho a la consulta. El dictamen de la iniciativa fue presentado al Pleno de la Cámara de Diputados el 22 de noviembre de 2018. En él se dio cuenta de los foros de consulta y de que se consideraron algunas sugerencias de los mismos. También se incluyó la información de que la relatora de la ONU sobre Pueblos Indígenas, Victoria Tauliy, elaboró una nota, ciertamente diplomática, según mi opinión, que fue integrada al dictamen de la Comisión de Pueblos Indígenas, respecto a la iniciativa de creación del INPI y los foros organizados por la Comisión de Pueblos Indígenas, ponderando la propuesta. Sin embargo, introdujo algunas expresiones que dan cuenta de la necesidad de garantizar la representatividad y que los diputados simplemente pasaron por alto:

- a) Además de que el director o directora pertenezca a un pueblo indígena, podrían considerarse procesos de participación para recabar la opinión de los pueblos indígenas respecto a la selección de la persona para ese puesto.

<sup>8</sup> Publicado en *Chiapas Paralelo* el 10 de julio de 2018.

- b) En cuanto al Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, si bien resulta positivo que la mayoría de sus integrantes sean indígenas y con paridad de género, deben adoptarse medidas o disposiciones claras para asegurar la representatividad de los integrantes indígenas y afromexicanos del Consejo, dada la gran diversidad cultural y regional en el país.
- c) Sería importante subrayar que el Instituto y sus distintos componentes, directiva y consejos integrados por representantes indígenas, no constituirían instituciones representativas propias de los pueblos indígenas, por lo que se debe evitar que otras instituciones de Gobierno a nivel federal y estatal tengan ese tipo de confusión al promover medidas o actividades que involucren a los pueblos indígenas.

### **Intervenciones de diputadas y diputados en la sesión de presentación y aprobación del dictamen**

Selecciono algunas de ellas porque dan cuenta del espíritu que les anima respecto a la creación de una nueva institución, en especial con el referente de la mayoría respecto a las carencias de la población indígena; también destaca el hecho de que tres de ellas recuerdan el papel del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

- A) La presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas, diputada Irma Juan Carlos, advirtió sobre “el riesgo que supone centrarse sólo en la institucionalización del desarrollo es que termine imponiéndose un enfoque economista y desarrollista que sólo sirva para reproducir la lógica capitalista neoliberal, generando más desigualdad y exclusión social. Esto es lo que hacía la anterior comisión”.
- B) El diputado Jesús de los Ángeles Pool Moo (desde la curul): “*Dios bootik*, presidenta. Que significa gracias, presidenta, en maya. Para adherirme a esta propuesta, porque además como parte de la cultura maya, yo provengo de la península de Yucatán, me da mucho gusto y como parte integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública acabamos de aprobar porque no impacta al presupuesto”.
- C) El diputado Ariel Rodríguez Vázquez: “Compañeras diputadas y compañeros diputados. Es innegable que tenemos una deuda histórica con nuestros pueblos originarios y sin duda por eso el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano estaremos a favor de este

dictamen, porque nos permitirá dar un paso importante. No es el único que necesitamos, evidentemente hay otros pasos que tenemos que dar entre esas modificaciones necesarias para poder darle cabal sustento y funcionalidad a la nueva Ley del Instituto de los Pueblos Indígenas. Es hacer una modificación al Artículo 2° de nuestra Constitución para poder reconocer a nuestros pueblos indígenas como sujetos de derecho a cabalidad, porque es muy importante entender. No se trata sólo de reconocer las vulnerabilidades sociales de nuestros pueblos indígenas, no se trata solamente de decir: ‘bueno, sí, tienen necesidades y hay que atenderlas’. No se trata de llevarles cosas, sino de reconocerlos como sujetos de derecho, capaces de definir la ruta de su propio desarrollo. Es considerarlos ciudadanos de primera, como siempre lo han sido, pero a veces nuestra nación mexicana ha tardado 500 años en reconocer esa capacidad de organización”.

- D) La diputada María Roselía Jiménez Pérez, tojolabal de Comitán, Chiapas, Partido del Trabajo: “El Partido del Trabajo no olvida en 1994 el derramamiento de sangre de nuestros hermanos que en gloria estén. Los indígenas, nuestros pueblos, despertaron de un largo letargo. La irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional puso en el centro el drama de millones de compatriotas que durante siglos fueron olvidados, marginados y en muchos casos despreciados. Es necesario dar cumplimiento a los acuerdos de San Andrés Larráinzar, que el Estado mexicano honre sus compromisos, diputadas y diputados. Un presupuesto justo y digno que bien lo merecen los pueblos originarios de México”.
- E) Diputado tzeltal Alfredo Vázquez Vázquez, de Morena: “Voto a favor de esta ley, sin antes dejar de reconocer a aquellos hermanos indígenas que se organizaron mediante la *quiptika lekuptezel*, que quiere decir fuerza y progreso, en el estado de Chiapas, y que fue una estructura política militar que terminó en el levantamiento armado del 1° de enero de 1994”.
- F) Javier Manzano Salazar de Morena, de Guerrero: “Por eso siempre habían estado en el olvido nuestros pueblos, pero ahora con la instalación del nuevo gobierno federal creo que por fin se hace justicia. Por fin no se les tomará el pelo como en muchas ocasiones, cuando en el 2001 hizo un pacto, un compromiso el gobierno federal con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y nunca esos acuerdos plasmados en los Acuerdos de San Andrés se plasmaron en la Carta Magna de los

mexicanos. Hubo una traición grande y solamente se reconocieron a los indígenas como entidades de interés público. Sí, ahí están los indígenas. Existen. México es una nación pluriétnica, pluricultural. Dales despensas, dales programas asistencialistas, y hasta ahí llegaba la atención. Por eso ahora que nace el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas pienso que este instituto va a mejorar más cuando vaya acompañado, cuando vaya arropado por una verdadera reforma constitucional donde se reconozca a los indígenas como sujetos de derecho público para tener derecho a la autonomía, a la consulta, al territorio, a la libre determinación”.

La mayoría de intervenciones reiteraron los siguientes datos, tanto de diputados como de senadores: de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal de 2015 del INEGI, 25 millones 694 mil 928 personas en México se autorreconocen como indígenas, lo que representa 21.5% de la población total del país, de los cuales más de 7 millones hablan alguna de las 364 variables lingüísticas reconocidas por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Las desventajas con respecto a la población no indígena son claras; en promedio, la población indígena estudia 3.4 años menos que la población no indígena y 23% de quienes hablan lengua indígena son analfabetas frente a 5.5% que presenta esta misma condición a nivel nacional.

En otras áreas como la salud, ingresos percibidos y acceso a la alimentación y servicios básicos, los datos no son menos desalentadores. De los 623 municipios indígenas del país —aquellos donde más de 40% de su población es indígena— 87.5% presenta alto y muy alto grado de marginación. Aunado a ello, sólo 38.4% de los hogares indígenas cuenta con agua entubada en el interior de sus viviendas (INEGI, 2015), lo que a su vez aumenta las probabilidades de contraer enfermedades infecciosas y, ante la precariedad de los servicios de salud en las zonas más alejadas de los centros urbanos del país, la probabilidad de muerte.

## **¿Reformar la Constitución mediante la ley del INPI?**

Como podemos observar, algunos diputados fueron conscientes de que considerar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público requiere reformar la Constitución; no obstante, lo hicieron declarativamente. En la discusión del dictamen en el Senado, tampoco dieron cuenta de la anomalía constitucional planteada con el sujeto de derecho

público. Me refiero a uno de los temas, entre muchos, que causó oposición en la reforma de 2001, que suponía el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés. Esto es la consideración de las comunidades indígenas como entidades de interés público y no de derecho público. En la transición, se ha insistido en que se reconocerán como sujetos de derecho público, lo que suponía una reforma constitucional. Sin pasar por ello, el dictamen de ley del INPI aprobado por ambas cámaras dice: artículo tercero, “para cumplir los fines y objetivos del instituto se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas como sujetos de derecho público, utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia”. Y queda así “corregida” una norma constitucional: el referido artículo segundo constitucional, en el párrafo final del apartado A, dice: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

¿Así o más claro? El eje de los discursos del titular del INPI ha sido que “La premisa fundamental es la construcción de una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos bajo la consideración de que los pueblos son sujetos de derechos. Se acabó el tiempo en que el Estado mexicano consideraba a nuestros pueblos objetos de políticas”, ha repetido el próximo titular de la nueva institución. Tesis similar a la planteada en los diálogos de San Andrés en 1995-1996.

En fin, la creación del nuevo instituto quedó formalizada conforme a la ley de entidades paraestatales y tiene órganos similares a la hoy extinta CDI, que integra a una Junta de Gobierno y un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, cuya representatividad preocupa a la relatora de la ONU. También comparte con la CDI los principios de transversalidad e intersectorialidad, integralidad e interculturalidad. Buscará fortalecer las economías locales y se agregaron dos instancias: oficinas de representación en los estados igual que otras dependencias, cada centro coordinador tendrá un consejo regional indígena, y un mecanismo para la implementación y protección de los derechos de los pueblos indígenas que también estará integrado por el gabinete del Ejecutivo federal.

## Reflexiones

En 1992, Salinas de Gortari impulsó, entre otras, dos reformas constitucionales: la que reconoció el carácter pluricultural de la nación mexicana y la contrarreforma en el histórico 27 constitucional. La primera se difundió como la reforma indígena; sin embargo, la que verdaderamente lo fue es la que colocó las tierras en lógica de mercado. La energética y la minera son extensiones de la reforma indígena neoliberal que inició el salinismo. Desde entonces, se estableció la explotación de recursos naturales de los territorios indígenas como la vía para desplegar la economía, por medio de concesiones forestales, mineras, turísticas e hidroeléctricas. Ello sin garantizar siquiera el ejercicio del derecho a la consulta en favor de los pueblos indígenas antes de tomar decisiones que los afecten, como lo establece el Convenio 169 de la OIT. Mucho menos aparece viable el ejercicio del derecho al consentimiento libre e informado reconocido por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La relatora especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas difundió el informe sobre su visita a México (10/2018). Es de reconocer el rigor con que expresa los planteamientos de las organizaciones y pueblos, y el cuidado de no reproducir los argumentos oficiales, que tienden a distorsionarlos. Espejo para que se contraste el alcance del nuevo gobierno respecto de los pueblos indígenas. Un párrafo lo dice todo:

Las actuales políticas del desarrollo basadas en megaproyectos (extractivos, energéticos, turísticos, inmobiliarios, por ejemplo) constituyen un reto mayúsculo para el goce de los derechos humanos de los pueblos indígenas. A la falta de autodeterminación y de consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada se suman conflictos territoriales, desplazamientos forzosos, criminalización y violencia contra pueblos indígenas que defienden sus derechos. Se deja sentado que las tierras y territorios se encuentran bajo asedio mediante los llamados megaproyectos donde el Estado otorga concesiones sin consideración a los indígenas. Asimismo, se abordan fenómenos como el del virtual desdoblamiento, que se está viviendo en vastas regiones indígenas (A/HRC/39/17/Add.2).

Falta conocer el estatuto orgánico del nuevo Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y las estrategias para desplegarse, la definición de criterios respecto al concepto de regiones, recuperando, se ha dicho, el espíritu de los

antiguos centros coordinadores indigenistas. Nada más que ahora se encontrarán con el desplazamiento que la violencia ha generado o el despojo que han sufrido muchas de las comunidades, donde se asentaron en otros tiempos, y también se enfrentarán a comunidades organizadas en lógica de resistencia autonómica. En todo caso, es un hecho que estas definiciones aún no incorporan la opinión de los pueblos, ni siquiera para decidir a quiénes corresponde ocupar esos espacios. No basta con que sean indígenas y hablen la lengua. El gran desafío es si lograrán, más allá de declararlo, abandonar las prácticas clientelares ahora promovidas por indígenas. ¿Cómo se expresarán las asambleas comunitarias?, ¿desde dónde?

Sin embargo, el neindigenismo no se agota en la cara institucional; el verdadero, el de baja intensidad, ya está decidido prematuramente con la propuesta del llamado tren maya, la siembra de un millón de árboles en la Selva Lacandona, el Corredor Transistmico, entre otros, que impactarán territorios indígenas y cuya ejecución no pasará por el instituto nuevo. Lo harán principalmente las secretarías con facultades para ello: Medio Ambiente, Energía, Economía, Agricultura, Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, y Comunicaciones y Transportes. Entonces, ¿de qué tratará la planeación regional que promoverá la nueva institución indigenista?

Ante todo ello, encontramos pueblos organizados contra megaproyectos, que provocan despojos territoriales y que promueven el divisionismo comunitario en torno al magno engaño del llamado progreso. La propuesta institucional del nuevo gobierno no refleja todas las demandas y reclamos, entre otros, en ámbitos como los derechos humanos y los pueblos indígenas, cuya situación se agravó con las reformas estructurales que perfilan despojo a sus tierras y territorios, lo que ameritaría medidas mucho más profundas que la reiterada consideración a sus integrantes como vulnerables, en situación de pobreza. Es el caso del ofrecimiento de que sólo se revisarán los contratos derivados de la reforma energética y no la reforma misma; aun así tal revisión debe incluir que en su gran mayoría omitieron la consulta previa, libre e informada en los casos que afectan la superficie de los territorios indígenas. La operación de las zonas económicas especiales abre otro frente contra los pueblos. Si bien el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, un día antes de su toma de posesión declaró en entrevista al periódico *La Jornada* (30 de noviembre de 2018) que no van a operar dichas zonas, no se comprometió a impulsar la abrogación de la ley que las crea. Se ha insistido en que se respetará el



estado de derecho, sí, pero éste incluye al que han logrado los pueblos indígenas; no se debería considerar que sólo el capital es objeto de garantía. Tampoco suponer que con la operación institucional las asignaciones presupuestarias o de becas, se logrará contener la actual lucha de los pueblos por su autonomía y libre determinación, y la defensa de sus territorios.

Floriberto Díaz, líder mixe (+)<sup>9</sup>, afirmaba categóricamente:

Desde lo indígena, el desarrollo no tiene futuro cuando se decide finalmente desde el Estado. Por ello, tenemos la certeza de que si somos nosotros quienes decidimos realmente, podemos armar y ejecutar proyectos eficientes... La ciencia y la tecnología modernas no están opuestas al desarrollo de los pueblos indígenas. Tampoco nos sentimos condenados a abandonar nuestra cultura si la adaptamos y usamos para reforzar nuestra comunitariedad para un desarrollo a la altura de los tiempos.

## Referencias

Dictamen de la Comisión de Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos del Senado, 27 de noviembre de 2018.  
Gaceta Parlamentaria, 22 de noviembre de 2018, número 5161-VI de la Comisión de Pueblos Indígenas, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y se abroga la

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Gómez, M. (2014). "Derechos permitidos". En Escárzaga, F., Gutiérrez, R., Carrillo, J. J., Capece, E. y Nehe, B. (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: Resistencia y transformación social*, vol III (637-666). México: UAM/BUAP/CIESAS.

Gómez, M. (2009). "Gatopardismo indigenista". En González, E. (coord.), *Balance de los derechos humanos en el "sexenio del cambio"* (327-341). México: UACM/Grupo Parlamentario del PRD.

Hernández, R. A., Paz, S. y Sierra, M. T. (coords.) (2004). *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*. México: CIESAS/Porrúa/Cámara de Diputados.

Instituto Nacional Indigenista (1978). *INI, 30 años después: revisión crítica*. México: INI.

Instituto Nacional Indigenista (1988). *INI, 40 años*. México: INI.

*Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*. México: INI.

*Instituto Nacional Indigenista-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1948-2012* (2012). México.

López Obrador, A. M. (2009). "El país desde abajo. Apuntes de mi gira por México". 9 al 13 de marzo, *La Jornada*.

López Obrador, A. M. (2009). "Un viaje al corazón del México Profundo I/IV". 7 al 10 de diciembre, *La Jornada*.

Mejía Hernández, I. (2012). "Los fracasos del indigenismo". "Ojarasca" 181 en *La Jornada*.

Romano Delgado, A. (2000). "Los centros coordinadores indigenistas". En *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe*. Tomo I. México: INI-PNUD.

Villoro, L. (2000). ¿El fin del indigenismo? En *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe*. Tomo I. México: INI-PNUD.

<sup>9</sup> "Cultura para el desarrollo", II Encuentro de Etnias de Oriente y Occidente, Tepic, Nayarit, 1992.