

MENCIÓN HONORÍFICA

CONTENCIÓN, SOLUCIÓN Y LA OPORTUNIDAD PERDIDA: PERIODOS EN LA RELACIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LA LUZ DE 500 AÑOS DE RESISTENCIA

Sergio Maya Fernández

Introducción

A lo largo de todos los periodos de la historia de México, se puede constatar que la relación entre los pueblos indígenas y el poder político no ha sido homogénea y que ha transitado por distintos periodos. Mucha de la diferencia entre cada uno de estos radica en los distintos fines que los Gobiernos en turno persiguen en la relación con los pueblos indígenas.

El Gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha utilizado el tema de los pueblos indígenas como parte de los cimientos de su régimen; sin embargo, persisten deman-

das sin atender y una visión impositiva, especialmente en el marco de los proyectos prioritarios de su gestión. Hoy, más que nunca, la representación política de los pueblos indígenas y el respeto a sus derechos son un tema fundamental en el debate público y continúa estando alejado de las agendas legislativas y de las políticas públicas.

Este ensayo tiene el objetivo de mostrar que, a partir de 1988 y hasta el sexenio que comenzó el 1 de diciembre de 2018, ha habido tres formas distintas de relación entre el Estado y los pueblos indígenas, divididas en los siguientes periodos: 1) Contención del conflicto (1988-2000); 2) Solución al conflicto (2000-2018); y 3) Oportunidad perdida (comenzada en diciembre de 2018 con la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas). Asimismo, este ensayo busca visibilizar los matices en la gestión de la cuestión indígena de cada periodo, al argumentar que cada uno de estos ha mantenido una relación distinta; pero que en el fondo se ha postergado la inclusión de los pueblos indígenas en las agendas institucionales.

El Gobierno mexicano y los pueblos indígenas durante el siglo XX

La relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas en México ha trascurrido por varios periodos a lo largo de los años posteriores a la revolución de 1910. Durante la Revolución, los indígenas fueron el sector más radicalizado. Principalmente formado por indígenas del centro de México, sus demandas giraban en torno a la autonomía y derecho a las tierras. Sin embargo, debido a distintas razones, entre ellas el racismo, las fuerzas indígenas se articularon fundamentalmente a través de la condición de cam-

pesinos y no por la identidad indígena. El Plan de Ayala, promulgado por Emiliano Zapata, dejó constancia de sus principales demandas (repartición de tierras) y también de la fortaleza que tuvieron frente a otros sectores de la Revolución.

Durante el periodo posrevolucionario (de 1920 a 1940) se formó lo que Bartra y Otero (2008) llaman el «primer indianismo revolucionario» (p. 410), el cual se funda en el reforzamiento de la identidad indígena frente al intento de asimilación e integración estatal. Luego, el indigenismo burocrático fue un periodo que inició a partir de la década de los años cuarenta y pretendía aglutinar a los indígenas bajo los mismos esquemas que a los sectores obrero y popular. Mediante la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI), el Estado mexicano buscó asimilar a los indígenas y sectorizarlos como un elemento menor de la sociedad. El INI quería rescatar su cultura como folclore y, en el mejor de los casos, abordar sus necesidades políticas, económicas y sociales como ciudadanos, pero pasaron por alto sus demandas de identidad y los derechos que emanaban de ella. Así, si el campesinado creado por la Revolución estuvo firmemente contenido en las instituciones corporativistas del Estado, los indígenas del siglo XX fueron reinventados por el INI durante tiempos de paz (p. 411).

Esta forma de sujeción del movimiento indígena llegó a su fin a partir de la década de los setenta y dio paso al periodo del nuevo indianismo que se caracterizó por una articulación que seguía girando en torno a las tierras, pero cuyo diferenciador respecto a los periodos pasados fue que se generaron movimientos locales y regionales en contra de caciques. Estos movimientos se organizaron bajo estructuras más sólidas y dieron origen a una gran cantidad de coaliciones, frentes, comités, coordinadores, etcétera.

La contención (1988-2000)

El sexenio de la modernización (1988-1994)

Los periodos que anteceden al Gobierno de Carlos Salinas de Gortari fueron un continuo que, en el mejor de los casos, pretendió incluir a los indígenas al folclore popular y, en el peor, mantuvo una guerra de baja intensidad contra grupos indígenas en particular y opositores al régimen en general. Asimismo, se intentó aglutinar a todos los sectores indígenas en el marco del corporativismo que dominó la política del Estado mexicano durante el priismo. El sexenio de 1988-1994 inaugura un periodo y una nueva forma de relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

El mandato de Carlos Salinas de Gortari estuvo atravesado por lo que el entonces Presidente autonombó «la modernización de México». Su proyecto de Gobierno pretendía modernizar todos los sectores y dimensiones del Estado: el ejercicio de la autoridad, las finanzas, la economía, el campo, la pesca, la educación, el turismo, la empresa pública, etcétera. Fue en el marco de esa política que se impulsaron cuatro grandes directrices que tuvieron un impacto significativo, directo o indirecto, en la forma en que el Estado se relacionó con los pueblos indígenas: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), la Ley de Reforma Agraria de 1992, la ratificación del Convenio 169 de la OIT (C-169) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Pronasol

Este programa social fue concebido como un programa integral que dentro de sus objetivos pretendía la disminución de la pobreza:

Desde su puesta en marcha, Solidaridad se propuso desarrollar en tres frentes el combate a la pobreza: el bienestar social, el apoyo a la producción y el desarrollo regional. Las tres vertientes del programa respondían a un diagnóstico inicial, que reconocía en las grandes disparidades entre regiones y en el predominio de actividades rudimentarias y poco remuneradas en los estratos de más bajos ingresos, las causas estructurales de la pobreza (Cordera y Lomelí, 1999, p. 5).

El programa se focalizó en los estados con mayor rezago económico: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Puebla y San Luis Potosí. Estos eran también donde más analfabetismo había y en donde se concentraba la mayor parte de personas indígenas del país. Asimismo, tuvo el objetivo de brindar apoyos para los campesinos mediante créditos para incentivar la producción. Es importante señalar que el ámbito campesino está estrechamente ligado al indígena e incluso indisociable en muchos sentidos. Por ello, el Pronasol se ejecutó acompañado del INI: «Los Fondos de Solidaridad Regional, que se administraban con la participación de los Centros de Coordinación del INI, favorecieron a alrededor de 1,000 comunidades indígenas en toda la nación» (Plant, 1995). Esto da cuenta de la importancia que el sector indígena tuvo en la implementación del programa.

Ley de Reforma Agraria de 1992

La Ley de Reforma Agraria de 1992 permitió la privatización y la venta de las tierras de los ejidos y de propiedad comunal o de pueblos indígenas, lo cual impulsó una gran dinámica al interior de las comunidades, sobre todo en función de intereses económicos que comenzaron a buscar lugares

rentables de inversión. Asimismo, la ley creó la Procuraduría Agraria que fungió como la institución encargada de defender los derechos de los campesinos, pero también cumplió la función de asesorar y encaminar a los campesinos en pugnas directas con entes privados o públicos. En especial, sus funciones incluyeron coordinar «proyectos y programas para sectores rurales específicos, incluyendo pueblos indígenas» (Plant, 1995).

La ley y la procuraduría marcaron una nueva forma de relación entre el Gobierno, empresas privadas y los pueblos indígenas, especialmente en los temas relacionados a las tierras y propiedades comunales. El Gobierno impulsó que se conformara algo parecido a un mediador que permitiera la pugna controlada entre intereses individuales, empresariales y comunitarios. Pese a que en el texto de la Ley Agraria se establecen varios artículos que buscan defender y otorgar derechos a los pueblos indígenas, no se regularon normativamente y fueron ignorados en la práctica. En realidad, la ley buscó adoptar «sustancialmente a las “recomendaciones” que dictó el Banco Mundial para los países de América Latina, consistentes sustancialmente en adoptar una nueva política más acorde con el modelo neoliberal» (Ventura Patiño, 2005).

Esta reforma supuso un cambio de fondo en el papel de la tierra para el desarrollo del país: «Las reformas al artículo 27 constitucional son parte de un proceso más amplio que, por un lado, redefine el papel de la agricultura en el modelo de desarrollo nacional y, por otro, modifica las condiciones de existencia e interacción de los distintos agentes económicos» (De Teresa, 1991, 114). Dentro de estos agentes, los pueblos indígenas sufrieron modificaciones en las dinámicas sociales y económicas que produjeron en algunos casos posiciones antagónicas en torno al levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Ratificación del C-169 de la OIT

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó en Ginebra el 27 de junio de 1989 el C-169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. El texto, compuesto por 44 artículos, reconoce la necesidad de impulsar, al interior de Estados compuestos por algún sector indígena, una legislación que obligue a los Gobiernos a otorgar y respetar un cúmulo de derechos económicos, políticos y culturales a los pueblos indígenas.

El Convenio no. 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del convenio.

El convenio también garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Al ratificar un convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el convenio. Asimismo, se compromete a informar periódicamente a los órganos de control de la OIT sobre la aplicación en la práctica y en la legislación de las disposiciones del convenio y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de esos órganos de control (OIT, 1989).

El 5 de septiembre de 1990, México se comprometió a instrumentar herramientas jurídicas y conducirse en la re-

lación con los pueblos indígenas en el marco de las directrices y normas que lo componen. Sin embargo, la ratificación del convenio nunca se ha expresado en un ordenamiento jurídico que lo acate, mucho menos a una práctica de Gobierno acorde a sus dos postulados básicos: autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas.

Fue en el marco de la ratificación del C-169 que, el 13 de octubre de 1992, Carlos Salinas de Gortari se comprometió a detener la construcción de una presa hidroeléctrica y promover el Plan de Desarrollo Alternativo de los Pueblos Nahuas del Alto Balsas. El Consejo Mexicano 500 años de Resistencia estuvo presente en Los Pinos donde el entonces Presidente se comprometió también a atender los conflictos y las demandas de las organizaciones indígenas (s. a., 1992). Este hecho, celebrado anualmente como un logro del movimiento indígena, inaugura una nueva serie de tensiones que culminarán el 1 de enero de 1994.

TLCAN

El TLCAN no contiene ninguna referencia directa al desarrollo nacional, ni en particular al de los pueblos indígenas; su objetivo es muy claro: establecer una zona de libre comercio. La retórica del entonces Presidente, en cambio, enarbolaba la firma del tratado y sobre él basó la promesa de prosperidad para México.

«Promoveremos que los beneficios del tratado lleguen a todas las regiones del país y a todos los sectores productivos; es decir, a todas las familias», decía Salinas de Gortari (1992, p.135) al concluir la negociación del TLCAN. No cabe duda de que su sexenio tiene como el máximo distintivo la promesa de modernización y la promesa de un México

próspero gracias al libre comercio. Y aunque su repercusión en el crecimiento económico de la región norte del país ha sido muy estudiada, su impacto en el desarrollo y bienestar no ha sido evidenciado. La repercusión que tuvo en la dimensión política, por el contrario, fue mayúscula y demarcó el antagonismo entre la retórica oficial y la de los pueblos indígenas.

La historia del sexenio de Carlos Salinas de Gortari tiene dos grandes, aunque no únicos, distintivos por excelencia: la firma del TLCAN y el levantamiento del EZLN. El antagonismo que el EZLN visibilizó contra las políticas del entonces Presidente fue inmediato:

Un millón de indígenas habitan tierras y comparten con mestizos y ladinos una desequilibrada pesadilla: aquí su opción, después de 500 años del «encuentro de dos mundos», es morir de miseria o de represión. El programa de optimización de la pobreza, esa pequeña mancha de social democracia que salpica ahora al Estado mexicano y que con Salinas de Gortari lleva el nombre de Pronasol es una caricatura burlona que cobra lágrimas de sangre a los que, bajo estas lluvias y soles, se desviven (Subcomandante Marcos, 1994).

El levantamiento del EZLN el 1 de enero de 1994 fue una coyuntura histórica en varias dimensiones. No solo produjo un entusiasmo y solidaridad internacional inusitada, al punto de que muchos pensadores encontraban explicaciones a ello en argumentos sofisticados —que en muchas ocasiones no tenían éxito al ocultar su disgusto por los zapatistas, o al menos por su popularidad—, también se constituyó como un actor obligado en el debate público sobre los derechos de los pueblos indígenas. Principal-

mente la figura del Subcomandante Insurgente Marcos fue, durante los años posteriores al levantamiento, el centro de atención de muchos políticos, intelectuales, estudiantes y de cualquier interesado en la política del país. Por otro lado, al paso de los años logró constituirse como un representante del movimiento internacional de alterglobalización, y fungir como símbolo de muchas luchas sociales en todo el mundo. Finalmente, la dimensión del debate académico en torno a las subjetividades políticas también se avivó con las prácticas y retórica zapatista.

La primera reacción al levantamiento armado fue la respuesta militar. El EZLN logró ocupar varias ciudades y secuestrar a Absalón Castellanos, ex Gobernador de Chiapas. El 10 de enero Manuel Camacho Solís fue nombrado Comisionado para la Paz y la Reconciliación y dos días después Salinas ordenó un alto al fuego. A partir de las negociaciones que comenzaron el 21 de febrero entre el Gobierno y el EZLN, la tensión política ha variado y la militar se ha mantenido en las sombras, pero nunca ha desaparecido el antagonismo dentro de esos campos.

La crítica zapatista al Gobierno de Salinas de Gortari atacó los cuatro grandes pilares de su política de modernización. Por un lado, el Pronasol y la Ley de Reforma Agraria se entendieron como medios para disminuir la soberanía de los campesinos e indígenas sobre la tierra y facilitar la explotación de recursos por parte de empresas nacionales y transnacionales. Por el otro, la ratificación de C-169 y el TLCAN, para los zapatistas, respondían a una política de exposición mediática que buscaba presentar a México como un país listo para transitar hacia el «primer mundo» y con la capacidad de instrumentar políticas de corte internacional. Se promovía la idea de que la globalización habría de consolidar el desarrollo y que los problemas de antaño no lo

eran más. Sin embargo, el alzamiento visibilizó que grandes poblaciones en México seguían luchando por «trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz» (Comandancia General, 1993).

Salinas de Gortari inaugura el periodo de contención, no solo por el año que tuvo que lidiar y contener el levantamiento zapatista, sino porque sus cuatro grandes políticas estuvieron dirigidas en alguna medida a desarticular en varias dimensiones la organización indígena y el impulso de la marginación de la pequeña producción en favor de las transnacionales:

En el caso de México, la reestructuración después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) pretendía corregir las ineficiencias del sector agropecuario, pero tuvo el efecto de marginar a los pequeños productores (Keleman, 2010). Este es un caso paradigmático en los estudios de desarrollo, aplicó de manera radical la política de apertura y liberación económica. El empleo en el campo ha descendido y existe una pérdida de oportunidades y la población en edad de trabajar ha disminuido por efecto de la migración (García Martínez, 2018, p. 379).

***Del acuerdo al incumplimiento:
los Acuerdos de San Andrés Larráinzar***

Después de la renuncia de Camacho Solís como Comisionado para la Paz y la Reconciliación y de la entrada de Ernesto Zedillo a la Presidencia, Esteban Moctezuma Barragán, en su calidad de Secretario de Gobernación, retomó las negociaciones con el Ejército Zapatista —que se había

consolidado ya como el actor más relevante de los pueblos indígenas—; sin embargo, los gestos de mediación del recién iniciado Gobierno eran complementados por actos de intimidación militar, hasta que el 11 de marzo de 1995 el Congreso de la Unión aprobó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Esta ley tenía el objetivo de «establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1º. de enero de 1994 en el Estado de Chiapas» (1995).

Es hasta el 16 de febrero de 1996, cuando se firman los acuerdos entre el Gobierno y el EZLN para consumir el objetivo de solución justa, digna y duradera. La Comisión de Concordia y Pacificación prestó una propuesta de ley con base en los Acuerdos que el Gobierno modifica. El EZLN rechazó la contrapropuesta gubernamental y se agudiza el conflicto. El punto más álgido fue la matanza de Acteal en diciembre de 1997, en la cual militares y paramilitares asesinaron a 45 indígenas tzotziles. De 1998 a 2000, observadores internacionales y la ONU, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil como Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé y sectores de la iglesia representados por el obispo Samuel Ruiz, fueron un importante sector que impidió que los ataques a las comunidades indígenas se realizaran con mayor fuerza.

Zedillo optó por modificar la política social y, a diferencia de Salinas de Gortari, focalizó los programas:

Después de algunos años de parálisis, la política social del gobierno de Ernesto Zedillo substituyó el Pronasol del gobierno de Carlos Salinas por el programa Progreso en 1997 y la eficiencia económica mediante la focalización se con-

virtió en el principio rector de las acciones del gobierno orientadas a mitigar los efectos de este nuevo ajuste sobre los viejos y los nuevos pobres del país, especialmente los pobres de las zonas rurales, hacia quienes se orientaron las acciones del programa (Acosta Díaz, 2010, p. 236).

Esta focalización no tuvo impacto de fondo en la relación con los pueblos indígenas a través de la modalidad de transferencia de recursos. Sin embargo, para un sector de los pueblos indígenas el programa mantuvo el objetivo de incidir en la organización social y crear grupos de apoyo que mermaran la capacidad de acción de los movimientos indígenas:

Toda esta situación que los malos gobiernos nos enseñaron, las mujeres indígenas no tenemos buena alimentación, no tenemos vivienda digna, no tenemos ni un servicio de salud, ni estudio, no tenemos proyecto para trabajar, así sobrevivimos en la miseria, esta pobreza es por el abandono del gobierno que nunca nos ha hecho caso como indígenas y no nos han tomado en cuenta, nos han tratado como cualquier cosa; dice que nos manda apoyo, como Progresas, pero ellos lo hacen con intención para destruirnos y dividirnos. Así es de por sí la vida y la muerte de nosotras las mujeres indígenas, y nos dicen que la Ley Cocopa va a hacer que nos marginen, es la ley de ahora la que permite que nos marginen y que nos humillen (Comandanta Esther, 2001, p. 9).

Zedillo buscó la manera de contener el movimiento indígena, encabezado por el EZLN, desde el frente militar y el de las negociaciones. La combinación de la simpatía internacional por el movimiento, la presencia de observadores de

organismos internacionales, la capacidad de convocatoria y las formas organizativas del EZLN fue lo que permitió que se estructurara como un referente político y como un interlocutor obligado para el diálogo con los pueblos indígenas. Zedillo no logró contener el impulso del movimiento, pero permitió ciertos espacios de diálogo y negociación que condujeron a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que terminaron por convertirse en la demanda constante de los pueblos indígenas del país hasta la actualidad.

La solución al conflicto

La solución en 15 minutos

La transición política que significó la alternancia del PRI al PAN en la Presidencia del país fue vista como una oportunidad para la renovación del sistema político en su conjunto. La relación con los pueblos indígenas, sin duda, era uno de esos aspectos que se pensaba podrían modificarse a favor de los derechos y de la vida digna de las comunidades.

Al igual que con los sexenios anteriores, el tema de los pueblos indígenas y del EZLN era un tema de suma relevancia nacional e internacional. Por lo que la aseveración del entonces Presidente electo, Vicente Fox, fue noticia global: «Obligado por las subastas de campaña, y su propio convencimiento, el presidente electo de México, Vicente Fox, prometió resolver el conflicto de Chiapas “en 15 minutos” si el Subcomandante Marcos se aviene al calendario» (Aznares, 2000).

Lo que sucedió en realidad fue la promulgación de una reforma constitucional y una ley en materia indígena que no terminaron por resolver el conflicto y que causaron un

gran debate de fondo sobre la forma en que el Ejecutivo federal construyó su llamada solución al conflicto.

Reforma artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La reforma constitucional de 2001 en materia indígena no solo impactó al artículo 2°, sino que incluyó reformas a los artículos 1°, 4°, 18 y 115 de la Constitución. No fue una ley indígena y tampoco fueron reformas que dieran cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Para unos significó una mejora en la seguridad jurídica de los pueblos indígenas: La «mal llamada “ley indígena” [representa] el mínimo de los derechos que las comunidades indígenas tienen reconocidos y puedan tener en el futuro, a través de los distintos ordenamientos legales de carácter nacional e internacional» (González Oropeza, 2006, p. 392). Para otros representó un incumplimiento de los acuerdos y el síntoma de la falta de voluntad política para sostener un diálogo horizontal y comprometido con los pueblos indígenas. Por ello, a partir de la aprobación de la reforma, el EZLN rompió con las negociaciones con el Gobierno mexicano.

La reforma a los artículos constitucionales recoge algunos de los acuerdos aprobados por el EZLN y, pese a que se reconocen derechos como la libre determinación, no se generaron mecanismos efectivos para su pleno ejercicio. Asimismo, no se reconocieron a las comunidades indígenas como sujetos de derecho y no se les dio personalidad jurídica. Tampoco se resolvió el uso de las tierras, ni se reconocieron los derechos del C-169. Por ello, la controversia política por estas reformas fue mayúscula.

No solo el EZLN las descalificó, también el Congreso Nacional Indígena (CNI), el Consejo del Episcopado Latinoamericano, los entonces Gobernadores de Oaxaca (José Murat Casab) y Tlaxcala (Alfonso Sánchez Anaya), Emilio Ulloa, el Presidente de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), entre otros tantos personajes, se declararon en contra de las reformas y promovieron un avance de mayor impacto. Por el contrario, Marcos Matías, Director General del INI, Xóchitl Gálvez, Coordinadora General para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Santiago Creel, Secretario de Gobernación, buscaron que se recibiera con buenos ojos la reforma y respaldaron al entonces Presidente.

El primer intento del Gobierno de Fox por solucionar el conflicto concluyó con una reforma constitucional de poca altura, con la ruptura y con la imposibilidad de continuar el diálogo que se había ido construyendo desde 1994. La capacidad de diálogo y de maniobra política con la que Fox tomó las riendas de las negociaciones no se ha vuelto a tener, tal vez, ni siquiera en los trabajos de la actual administración de López Obrador.

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

El 21 de mayo de 2003 se publicó la ley que puso fin al INI y creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) con el objetivo de «orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos» (artículo 2).

A diferencia del INI, la CDI pretendió ser una institución transversal en la administración pública federal, en vez de focalizarse en programas específicos. Además, el INI, fundado en 1948, estuvo dirigido a funciones de investigación, estudio, promoción, difusión y ejecución de obras. Por su parte, la CDI se diseñó para operar programas dirigidos a los pueblos indígenas, coordinar acciones con las secretarías de Estado, concertar acciones con otros sectores sociales y asistir a las comunidades en pugnas frente otros niveles de Gobierno, además de las funciones de investigación, por lo que implicó una transformación. En el lapso entre su creación y la conclusión del sexenio foxista, la CDI se dedicó a la reestructuración interna y la implementación de un programa de infraestructura. La solución a las demandas de la CNI y todas las organizaciones indígenas quedó marginada y se optó por consolidar una institución destinada a la operación de programas sociales, que en última instancia continuó de alguna manera con las políticas de los últimos dos sexenios priistas.

Estrategia 15.6: el despojo y la explotación minera

Durante el Gobierno de Felipe Calderón el tema de los pueblos indígenas cambió de dimensión. Pasó de enfocarse a un tema predominantemente político, a uno económico. Pese a que la Sexta Declaración de la Selva Lacandona del EZLN fue publicada un año antes de la entrada de Calderón a la Presidencia, el peso político del movimiento no era ya el mismo. Además, con la Otra Campaña, que promovió en todo el país el abstencionismo en favor de la organización popular, el EZLN construyó su antagonismo contra el entonces candidato presidencial del PRD, López Obrador, por

lo que el debate político estuvo enfocado al problema que supone que la organización popular se integre a las instituciones políticas formales y se subordinó el tema de la lucha por los derechos de los pueblos indígenas, sin ser ese un objetivo explícito de los repertorios de acción del movimiento.

Frente a la guerra contra el narcotráfico y a las reformas estructurales, los pueblos indígenas dejaron de tener la relevancia política y mediática que habían mantenido desde 1994. Sin embargo, las políticas de solución al asunto indígena no desaparecieron, sino que cambiaron de dimensión: a partir de 2006 se promovió el desplazamiento y la extracción, lo cual impactó principalmente en la calidad de vida de los sectores marginados, en especial el indígena.

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas presentó un informe en el que sintetiza las consecuencias del sexenio de Calderón para los pueblos indígenas:

Las acciones represivas en contra de las comunidades y pueblos que resisten y reivindican derechos específicos, en particular las agresiones al territorio de las Bases de Apoyo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (BAEZLN), como continuidad de la estrategia contrainsurgente implementada por el Gobierno mexicano.

De lo anterior, también podemos sostener que en el sexenio que concluyó, la brecha entre los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y el ejercicio y práctica de estos, fue cada vez más amplia.

Asimismo, en el informe presentamos que en la disputa por el territorio la legalidad del despojo territorial de los pueblos indígenas ha seguido su marcha, a través de proyectos neoliberales que contemplan elementos de seguri-

dad nacional y protección a la inversión de empresas ligadas a los gobiernos que tienen intereses en estos territorios de gran riqueza natural.

La libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos se siguen realizando en un contexto de guerra: La criminalización de la protesta social y la persecución a los líderes sociales, por un lado; el acoso y persecución a las defensoras y defensores de los derechos humanos, por el otro. Esto nos habla de un Estado represor con métodos de control social al pueblo organizado.

El conflicto armado interno en Chiapas se caracterizó, en este sexenio por la continua y amplia presencia militar, sobre todo en las comunidades indígenas en la zona de influencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. La estrategia contrainsurgente implementada va desde la confrontación directa hasta la implementación de proyectos sociales en conjunto con algunas agencias de las Naciones Unidas en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2013).

La extracción mineral y la concesión de territorios empresas extractivas alcanzaron su nivel más alto en la historia durante el sexenio de Calderón. Las comunidades indígenas sufrieron las consecuencias de las políticas extractivas no solo por el despojo de sus tierras, sino por el ensanchamiento de la brecha entre la ley y su aplicación. La C-169 estuvo lejos de ser instrumentado y efectivamente aplicado en el país. La solución que Calderón implementó fue la de desarticulación de lo colectivo para el aprovechamiento de recursos naturales. Pese a que, en el PND, el Gobierno de Calderón se propuso el objetivo (número 15) de «Incorporar plenamente a los pueblos y a las comunidades indígenas al desarrollo económico, social y cultural del país con respeto

a sus tradiciones históricas y enriqueciendo con su patrimonio cultural a toda la sociedad» (2007).

La estrategia 15.6 pretendía «Garantizar el acceso pleno de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado». En la realidad el sexenio de Calderón tuvo una visión individualista de los indígenas, pretendió desarticular la organización y la noción de colectividad. Se impulsó la atomización y, en realidad, el Estado solo garantizó el acceso de las transnacionales a los territorios indígenas y la CDI se utilizó como una herramienta de talante clientelista con fines electorales:

Las políticas públicas en materia de pueblos y comunidades indígenas desarrolladas en el primer trienio (2007-2009) por el Gobierno Federal —de extracción panista— reflejan su posición conservadora basada en el individuo, negando la naturaleza colectiva de los pueblos indígenas. Lo cual lleva a no reconocer los derechos autonómicos que estos reclaman, considerándolos solo como pobres e implementando programas paternalistas y asistenciales que no resuelven problemas de fondo de la pobreza que viven (Banda, 2010, p. 119).

Al final del sexenio de Calderón el tema de los pueblos indígenas quedó por completo absorbido por un asunto de pobreza, las reformas estructurales contaban con el total apoyo del Estado para el extractivismo y el EZLN, antes con gran apoyo social, presencia en el debate y público, y voz autorizada de un gran sector de los pueblos indígenas, tuvo la necesidad de reimpulsar el movimiento. El tono del comunicado del 30 de diciembre da cuenta de la necesidad por consolidar el apoyo y de reestructuración interna. El sexenio que siguió estuvo marcado por violaciones a los derechos humanos y por una instrumentación inocua de la ley.

La sombra de Atenco: Peña Nieto y la violación a los derechos humanos

En materia de derechos humanos, el sexenio de Enrique Peña Nieto inició marcado por el caso Atenco. En mayo de 2006, cuando aún fungía como Gobernador del Estado de México, ordenó a la policía estatal realizar un operativo contra los habitantes de San Salvador Atenco, durante el cual ocurrieron 146 detenciones arbitrarias y violaciones sexuales a 26 mujeres.

El conflicto derivó de 19 decretos emitidos por el entonces Presidente Vicente Fox, con los cuales se pretendía expropiar 5,400 hectáreas de tierras campesinas para la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. La indemnización contemplaba el pago de 7.20 pesos por metro cuadrado de tierras de temporal a las 4,375 familias propietarias.

Los abusos y violaciones documentadas durante los días del operativo delinearon el tratamiento que habría durante la Presidencia de Enrique Peña Nieto respecto a conflictos de tierra. Al respecto, César del Valle, miembro del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra de México, apuntó: «la represión en San Salvador Atenco de 2006 fue la antesala de lo que hoy es el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, con una política de Estado que criminaliza a la protesta social, reprime a la población sistemáticamente y ataca a los pueblos originarios para despojarlos de sus tierras» (Rosagel, 2016).

En contraparte, en 2014 se presentó el Programa Especial para los Pueblos Indígenas que contenía las acciones con las que el Gobierno del Presidente Peña Nieto pensaba dar solución a las problemáticas. A la par de ese documento, se entregó ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Egresos

de la Federación para 2015, el cual contemplaba un incremento de 0.47% al presupuesto destinado para la atención a los pueblos indígenas del sexenio anterior. «En este sentido, la propuesta [...] solo puede considerarse como un dato que permite comprobar —en los hechos— la falta de voluntad política y la nula viabilidad del mencionado programa» (Aguilar, 2014).

Hacia el término del sexenio, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli Corpuz, observó que «a pesar de los compromisos contraídos por México en materia de derechos humanos, los pueblos indígenas continuaban enfrentando graves desafíos en el ejercicio de sus derechos humanos». Asimismo, apuntó que la situación actual de los pueblos indígenas en México refleja la considerable brecha existente entre la realidad jurídica, política e institucional y los compromisos internacionales asumidos por el país. Dicha brecha sigue creciendo, en particular, debido al impulso del modelo de desarrollo promovido por la reforma energética, que tiene un impacto significativo en los territorios indígenas. Un desarrollo sostenible requiere un enfoque de derechos humanos (Asamblea General ONU, 2018).

El sexenio de Peña Nieto se caracterizó por el constante desprecio a los documentos de organismos internacionales, por la simulación al desarrollar proyectos o instrumentos que responden efectivamente a una política conciliadora con los intereses de los pueblos indígenas, pero que nunca fueron dotados de capacidad para su efectiva implantación y del uso indiscriminado y desregulado de recursos públicos en el CDI. Nuvia Mayorga, titular de la CDI durante el sexenio de Peña Nieto y cercana al ex Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, representa gran parte de las prácticas que el electora-

do mexicano reprobó en las elecciones presidenciales de 2018: corrupción, simulación, influyentísimo y mal uso de los recursos públicos. La CDI pasó de ser un organismo desarticulado durante del sexenio de Calderón, a uno con grandes recursos públicos y ninguna capacidad para lidiar con los problemas de las comunidades indígenas: de la inacción a la simulación.

La oportunidad perdida

Han pasado poco más de dos años de la gestión de Andrés Manuel López Obrador, quien, desde su toma de posesión, ha utilizado símbolos que pretenden mostrar un vínculo con los pueblos indígenas. Desde la campaña electoral de 2018 se vislumbraba la tendencia de incluir en sus discursos la promesa de una mejor calidad de vida para los pueblos indígenas. En el discurso que López Obrador dirigió el 1 de julio de 2018, justo después de que se conoció su triunfo en las elecciones, refrendó un compromiso con los pueblos indígenas: «Escucharemos a todos, atenderemos a todos, respetaremos a todos, pero daremos preferencia a los más humildes y olvidados; en especial, a los pueblos indígenas de México. Por el bien de todos, primero los pobres» (López Obrador, 2018).

Pese a que las condiciones políticas y la composición del Congreso de la Unión le permitían incentivar transformaciones de fondo, nos encontramos con que se optó por dejar pasar la oportunidad histórica de garantizar los derechos de los pueblos indígenas amparados tanto en instrumentos internacionales como en la legislación nacional. Seguimos escuchando reivindicaciones discursivas vacías, mientras los pueblos siguen en resistencia.

Conclusiones

La política de relación con los pueblos indígenas durante las últimas décadas se puede entender con mayor claridad si se piensa en tres periodos desde 1988 hasta 2019: contención, solución y diálogo.

La agudización en la relación con el levantamiento del EZLN y la complejidad que supuso su eco nacional e internacional tuvieron como respuesta un intento de contener el impacto. Durante el sexenio de Zedillo se llegaron a acuerdos que fueron desconocidos por el Gobierno y se intensificó el acoso militar a los zapatistas. La política de contención no logró llegar a la paz y solo visibilizó la nula voluntad política de que la transformación se realizara por medio de mecanismos formales.

Fox entró al poder con la promesa de una solución que no llegó, el avance jurídico que se tuvo en el sexenio no terminó por cumplir con los estándares internacionales, ni por respetar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Calderón dejó de lado la dimensión política y jurídica y optó por dar solución por medio de la atomización y el despojo económico. La CDI de recién creación no tuvo capacidad de cumplir con sus atribuciones y facultades. Finalmente, la solución de Peña Nieto no tuvo mayor éxito: se impulsaron instrumentos que carecían de la fuerza de ley y se simulaban programas y acciones que solo permitieron el gasto público sin sentido y desregulado. Asimismo, ignoró las recomendaciones de organismos internacionales como la ONU o la OIT.

El actual sexenio ha dado muestras de que no hay voluntad política real (no hay nada más allá de discursos, símbolos y eventos pintorescos) en favor de los pueblos indígenas, por lo que los próximos años continuarán siendo

de resistencias y no de diálogos productivos en favor de las minorías.

El intento del CNI de que una candidata indígena apareciera en las boletas en 2018, las recientes actividades del EZLN en Europa y la creciente resistencia a los proyectos «de muerte» del Presidente sin duda dan cuenta de los problemas por venir y del enorme costo político que representará para López Obrador haber fallado en transformar la relación del Estado con los pueblos indígenas, quienes siguen luchando para ser reconocidos como sujetos de derechos y para que cesen las imposiciones en sus territorios.

REFERENCIAS

- Acosta Díaz, Félix (2010). «De Pronasol a Oportunidades: Política Social y Persistencia de la Pobreza en México», *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, no. 11, pp. 231-246.
- Aguilar, Andrea (2014) «Del discurso a los hechos: el Estado mexicano y los pueblos indígenas de México», *Revista Sociológica Configurações*, no. 14, pp. 39-66.
- Asamblea General ONU. (2018). «Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México». Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones 10 a 28 de septiembre de 2018. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. A/HRC/39/17/Add.2. Recuperado de https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf
- Aznavar, Juan Jesús (2000). «Quince minutos para pacificar Chiapas», *El País*. Recuperado de https://elpais.com/diario/2000/07/15/internacional/963612013_850215.html
- Banco Mundial (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera década*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Banda, Óscar (2010). *Pueblos Indígenas y Legislación. Balance de la LX Legislatura (2006-2009)*. México, D: F.: Grupo Parla-

- mentario del PRD. LXI Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,
- Bartra, Armando (2008). «Campesindios. Aproximaciones a los campesinos de un continente colonizado», *Boletín de Antropología Americana*, no. 44, pp. 5-24.
- Bartra, Armando y Otero, Gerardo (2008). «Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia». En Moyo, Sam y Yoros, Paris. *El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (2013). «Entre la política sistémica y las alternativas de vida. Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chiapas durante los gobiernos federal y estatal 2006-2012», *Boletín de prensa*, no. 7. Recuperado de https://frayba.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/130319_boletín_n_07_inf_sexenal.pdf
- Centro de Documentación sobre el Zapatismo (s. f.). *Cronología 1994-2013*. Recuperado de <http://www.cedoz.org/site/print.php?doc=1127>
- Comandancia General (1993). «Primera Declaración de la Selva Lacandona», EZLN. Recuperado de https://web.archive.org/web/20180619073115/http://www.cedoz.org/site/pdf/cedoz_64.pdf
- Comandanta Esther (2001). «Palabras de la Comandanta Esther», Reunión de Trabajo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con Delegados del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena. Comisión de Asuntos Indígenas LVIII Legislatura. Cámara de Diputados. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/reunezln.pdf>

- Conapo (2016). *Población Indígena*. Comisión Nacional de Población. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINAL_08082016.pdf
- Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo (1999). «El Programa Nacional de Solidaridad y el combate a la pobreza rural». En *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina*. México, D. F.: FAO.
- De Teresa, Ana Paula (1991). «Reformas al artículo 27 constitucional y la modernización rural», *Alteridades*, vol. 1, no. 2, pp. 104-115.
- Díaz-Bautista, Alejandro (2003). «El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México», *Comercio Exterior*, vol. 53, no., 12, pp. 1090-1097.
- Editorial (2011). «Duplican magnates mineros el oro extraído en la Colonia», *La Jornada Minera, suplemento especial de La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2011/11/14/minera.pdf>
- Escalante, Fernando (1998). «Las razones del entusiasmo. Hipótesis sobre la actitud de la opinión europea hacia el EZLN», *Foro Internacional*, vol. XXVIII, no. 4 (154), pp. 512-527.
- García Martínez, Luz Elena (2018). «Efectos de las políticas públicas derivadas del TLCAN en una región indígena de México y la persistencia del maíz». En *Teoría, impactos externos y políticas públicas para el desarrollo regional*. México: UNAM y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.
- González Oropeza, Manuel (2006). «La reforma constitucional en materia indígena en México». En González Oropeza, Manuel. *El derecho por entregas*. Saltillo, Coah.: Universidad Autónoma de Coahuila. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3038/21.pdf>

- INI-CDI (2007). *60 años. El quehacer institucional: una visión desde lo local*. México, D. F.: INI-CDI.
- INPI (2010). «Catálogo de Localidades Indígenas 2010». Instituto Nacional de Pueblos. Recuperado de Indígenas. <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/>
- (2018). «Atlas de los pueblos indígenas en México». Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Recuperado de <http://atlas.cdi.gob.mx/>
- (2019). Comunicado 025/2019. 17 de marzo de 2019. Recuperado de <https://www.gob.mx/inpi/prensa/mas-de-3-300-representantes-en-siete-foros-de-consulta-ejercieron-su-derecho-a-decidir-con-pertinencia-cultural-en-el-pnd-2019-2024-194462?idiom=es>
- INPI-Segob (2019). *Convocatoria del Proceso de Consulta Libre, Previa e Informada para La Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano*. Recuperado de <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-convocatoria-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf>
- La Jornada*. (2001). Edición del miércoles 15 de agosto de 2001. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2001/08/15/>
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2012). Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32281/cdi-ley-de-la-cdi.pdf>
- Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2018). Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421725/ley-INPI-dof-04-12-2018.pdf>
- Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas (1995). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/177.pdf>
- López Obrador, Andrés Manuel (2018). «Palabras AMLO con motivo del triunfo electoral del 1 de julio». Recuperado

- de <https://lopezobrador.org.mx/2018/07/02/palabras-amlo-con-motivo-del-triunfo-electoral-del-1-de-julio/> Noriega Arjona, Francisco Javier (2008). «Palabras del delegado de la CDI en San Luis Potosí en la presentación del libro 60 años de memoria visual con los pueblos indígenas». Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/salaprensa/2008/ini_cdi_60_anios_francisco_noriega.pdf
- OIT (1989). «Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes», OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- (s. f.a). «Ratificación del C107 - Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107)», NORMLEX Information System on International Labour. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312252
- (s. f.b). «Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)», NORMLEX Information System on International Labour. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314
- Plant, Roger (1995). «Función de las Organizaciones de Trabajadores en el Desarrollo Económico y Social: estudio de caso del Convenio Núm. 141 de la OIT en México y Filipinas», *Cuestiones de Desarrollo*. Documento de discusión 4. OIT.
- PND (1989). «Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”». 31 de mayo de 1989. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf

- (2007). «Poder Ejecutivo Federal. “Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)”». Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PN-D_2007-2012_31may07.doc
- Redacción (2018). «Indagan a cercana de Osorio Chong por vínculos con Oberdrecht», *La Silla Rota*. Recuperado de <https://lasillarota.com/nacion/indagan-a-cercana-a-osorio-por-vinculos-con-odebrecht-odebrecht-pri-osorio-chong-nuvia-mayorga/203009>
- Rosagel, Shaila (2016). «Atenco, hace 10 años, mostró al país cómo sería la Presidencia de Peña, dice activista», *SinEmbargo*. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/25-09-2016/3096279>
- S. a. (1992). «Reiteró CSG su compromiso con pueblos indígenas», *El Informador*, p. 1.
- (2018). «Gastó Nuvia 58.5 MDP en propaganda de CDI», *El Independiente de Hidalgo*. Recuperado de <https://www.elindependientedehidalgo.com.mx/gasto-nuvia-58-5-mdp-en-propaganda-de-cdi/>
- Salinas de Gortari, Carlos (1992). «Culminación de las negociaciones del TLC. Mensaje del Presidente de México», *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 36-37, pp. 132-136.
- Subcomandante Marcos (1994). «Chiapas: el sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía», *Enlace Zapatista*. Recuperado de <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1994/01/27/chiapas-el-sureste-en-dos-vientos-una-tormenta-y-una-profecia/>
- (2012). «Comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional», *Enlace Zapatista*. Recuperado de <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2012/12/30/el-ezln-anuncia-sus-pasos-siguien->

tes-comunicado-del-30-de-diciembre-del-2012/
Ventura Patiño, María Carmen (2008). «Nueva reforma agraria neoliberal y multiculturalismo. Territorios indígenas, un derecho vuelto a negar», *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, no. 5. Recuperado de <http://www.re-dalyc.org/pdf/906/90600507.pdf>