

# Un nuevo gobierno: Una nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas en México

José del Val\*

## 1. Antecedentes

A partir del triunfo de la Revolución Mexicana son múltiples las iniciativas y estrategias que desarrollan los sucesivos gobiernos nacionales en el campo de atención a los pueblos y comunidades indígenas; memorables fueron sin duda las “misiones culturales” y los “internados indígenas”.

A la par de la puesta en operación de grandes proyectos de cobertura nacional comienza a cristalizarse institucionalmente la indudable vocación indigenista del estado mexicano, a partir de la creación del departamento de antropología, dentro de la Secretaría de Fomento en el año de 1917 por Don Manuel Gamio.

Si bien los Pueblos Indígenas no han encontrado en la Constitución del 17 un reconocimiento y una ubicación jurídico-legal que diera sustento y continuidad a las acciones del Estado en este campo, al margen de la cambiante voluntad del poder ejecutivo, la preocupación gubernamental para encontrar modelos de atención a los Pueblos Indígenas ha sido, sin bien insuficiente en su concepción y esfuerzos, constante.

Con frecuencia se interpreta esta ausencia de reconocimiento jurídico de los Pueblos Indígenas en la Constitución del 17 como la expresión de una supuesta voluntad de Estado por desaparecer a los Pueblos Indígenas; más allá de ser este tópico una mentira interesada, representa una grave falta de comprensión de nuestro proceso histórico y sus características.

Hoy parece haberse olvidado que el objetivo mayor que explica la peculiar institucionalidad que derivó de la Revolución Mexicana fue la lucha contra la desigualdad social. El Estado todo se organizó con este propósito y nuestra Constitución lo expresa evidentemente.

Cuando “olvidamos” o ponemos a un lado esta consideración fundamental, simple y sencillamente dejamos de comprender el núcleo del proyecto nacional mexicano y el articulado constitucional se percibe como un irracional amontonamiento de trabas para el desarrollo nacional, lo que

---

\* Director del Instituto Indigenista Interamericano.



ha justificado el sistemático manoseo a que se le ha sometido durante los últimos 50 años, hasta llegar a la situación actual, en la cual crece el convencimiento de que lo que hoy necesita México es una nueva Constitución.

Sin embargo, las razones que subyacen a una Constitución como la nuestra persisten multiplicadas exponencialmente por el crecimiento demográfico. Hace casi cien años, el problema era lograr relativa igualdad entre diez millones de mexicanos; hoy tenemos el mismo problema, pero para ¡cien millones de mexicanos!

Un estudio cuidadoso de las "modificaciones constitucionales" desde la introducción del juicio de amparo en materia agraria, nos mostraría con brutal nitidez el abandono del objetivo mayor de la Constitución del 17: la lucha contra la desigualdad social y su paulatina adecuación a otros objetivos inconfesos y encubiertos bajo las crecientes de demagogia y corrupción que se convirtieron en los símbolos distintivos de la cultura política mexicana.

La ecuación perversa que ataba y ata entre nosotros la diferencia cultural con la desigualdad social busca enfrentarse con teorías y modelos de integración social que si bien afirmaban respetar la diferencia cultural, ponían el acento en la integración social.

En 1940 se celebró en nuestro país, a propuesta de México, el primer Congreso Indigenista Interamericano, del cual surgiría la creación del Instituto Interamericano con sede permanente en nuestro país, del que derivarían los Institutos Indigenistas nacionales que adecuarían sus modelos de atención a los Pueblos Indígenas como resultado de los Congresos Indigenistas Interamericanos que se celebrarían cada cuatro años.

En 1948, México creó el

Instituto Nacional Indigenista, dando cumplimiento al compromiso contraído en la "Convención de Pátzcuaro" y estableciendo por vez primera una "política de Estado" para la atención de los Pueblos Indígenas.

La historia detallada y la evaluación del I.N.I., sus planteamientos y sus acciones están por realizarse, la ignorancia generalizada al respecto es la causa fundamental de la incomprensión que priva en nuestra sociedad sobre la problemática de los Pueblos Indígenas, que se esconde en el alud de irresponsables y frívolas opiniones y propuestas que nos han acompañado desde el alzamiento zapatista de 1994.

En 1992 el Senado mexicano, sin tener la menor idea de lo que hacía, ratificó el Convenio 169 del OIT, siendo el segundo país en hacerlo después de Noruega.

En 1994, con escasa discusión pública y en mayor medida por razones de imagen internacional, se incorporó en la

“...las razones que subyacen a una Constitución como la nuestra persisten multiplicadas exponencialmente por el crecimiento demográfico. Hace casi cien años, el problema era lograr relativa igualdad entre diez millones de mexicanos; hoy tenemos el mismo problema, pero para ¡cien millones de mexicanos!”

Constitución, en el artículo 4to, un párrafo dedicado al reconocimiento de México como país pluricultural y pluriétnico y al reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, obligando de facto al Estado nacional a redefinir la concepción misma del Estado y su relación con los Pueblos Indígenas.

En 1996, bajo fuerte presión nacional e internacional, el gobierno de México firmó los Acuerdos de San Andrés con el EZLN.

Ninguno de los tres últimos compromisos jurídicos solemne y legalmente contraídos por el gobierno de México ha sido cumplido, ni se ha hecho el trabajo jurídico de elaborar las leyes reglamentarias que les den sustento y operación.

Si bien cumplir con esos compromisos legales debe ser una tarea prioritaria de la próxima administración, el establecimiento de una nueva alianza entre los Pueblos Indios y el Estado nacional en México tiene implicaciones mucho mayores que las jurídico-constitucionales señaladas si nuestro objetivo es enfrentar definitivamente la desigualdad y la discriminación de la que son objeto los indios mexicanos.

## 2. Los Pueblos Indios en el marco del proyecto nacional

En primer lugar debe establecerse con toda precisión cuál es el lugar que en el presente ocupan los Pueblos Indios en el contexto nacional, más allá de las reivindicaciones demagógicas de su grandeza originaria, es decir, se debe establecer de manera explícita y detallada una nueva política de Estado para la relación con los Pueblos Indios.

Debemos partir de reconocer que el proyecto nacional que

derivó de la Revolución Mexicana organizó jurídica e institucionalmente el país con el objetivo mayor de luchar contra la desigualdad; asimismo, debemos asumir que las transformaciones que ha sufrido la estructura jurídico-institucional del país en las últimas décadas se ha desentendido de ese objetivo mayor, y que la profunda crisis social que vive hoy México es precisamente una de las consecuencias de haber abandonado los consensos que derivaron de la lucha armada y configuraron el claro perfil de un proyecto nacional hoy inexistente, más propiamente dicho, traicionado.

Debe en consecuencia establecerse explícitamente y como primer paso las líneas maestras del nuevo proyecto nacional mexicano y, posteriormente, derivar de este proyecto cuáles son los compromisos que el Estado estará dispuesto a establecer con los Pueblos Indios.

Intentar responder a los Pueblos Indios al margen de la redefinición del Estado nacional mexicano resultará un ejercicio inútil, demagógico y condenado al fracaso.

Sin lugar a dudas el establecimiento de una "nueva relación..." implica necesariamente reinsertar como el objetivo mayor de nuestro proyecto nacional la lucha frontal y decidida contra la desigualdad (no sólo de los Pueblos Indios) y, en consecuencia, deberá procederse a una profunda reorganización jurídica e institucional de nuestro país, hacia el cumplimiento de ese objetivo.

Dicho nuevo proyecto nacional deberá asumir sus compromisos no sólo en el marco de la igualdad jurídica formal ("liberal"), sino que deberá tener un claro carácter redistributivo y compensatorio ("justicia social") hacia las áreas y sectores que lo requieran.



El cambio en la situación de la población estructuralmente condenada a la miseria y denominada eufemísticamente "rezago histórico" será el resultado de una decidida voluntad política que establezca un proceso y unas estrategias de cambio y que garantice constitucionalmente su permanencia sin desmayos o desviaciones durante un plazo no menor a dos décadas.

Debe aceptarse sin simulaciones que la situación real de los Pueblos Indios es el resultado de centurias de acoso, agresiones y discriminación y deberá entonces establecerse las bases jurídico-materiales para su superación a partir de su situación real y con metas, objetivos y compromisos nacionales precisos.

En el marco de estas breves consideraciones, y otras, debe concebirse claramente que el Estado nacional mexicano deberá comprometerse, mas allá que en el simple e insuficiente "reconocimiento", en el proceso de "reconstitución de los Pueblos Indios de México" con acciones, metas y recursos precisos como condición necesaria para, entre

otras necesidades, concluir las negociaciones en Chiapas e iniciar el establecimiento de una "nueva relación..."

En síntesis debe reconocerse a los Pueblos Indios su carácter de sujetos políticos plenos, hablar con ellos con la verdad y estar dispuestos a enfrentar hombro con hombro y con base en consensos los gigantes retos de su desarrollo.

### 3. Hacia la reconstitución de los Pueblos Indios de México

La complejidad de la problemática indígena obliga a definiciones que abarcan todos los niveles de la vida institucional y afecta a todas las esferas de gobierno, es decir, como se ha afirmado reiteradamente: una política de Estado.

En tres campos básicos se concentran las tareas a realizar; al primero lo denominamos el *campo político cultural* y supone:

#### a) Remunicipalización integral de las regiones

indígenas configurando espacios políticos acordes con la ubicación y densidad de la población indígena, restituyendo la capacidad de representación y acción política a los Pueblos Indios.

b) **Redistribución electoral** de las regiones indígenas que garantice definitivamente el acceso de la representación indígena a los poderes legislativos y ejecutivos municipales, estatales y federales.

c) Promoción y acompañamiento de los procesos autónomos de articulación y compactación municipal hacia la conformación de **regiones étnicas** adecuadas al ejercicio de la **autonomía**.

d) Iniciar, con los Pueblos Indios, el proceso de reflexión, discusión y proposición de las alternativas, formas y características que guiarán la **redistribución territorial** de los Pueblos Indígenas que lo requieran (40% de la población indígena, en mis cálculos) y lo deseen, hacia regiones adecuadas para la vida y el desarrollo, culminando la etapa de simulación nacional que ofrece a las comunidades indígenas rurales espejismos de desarrollo autosustentable y autosuficiente y la falsa esperanza de proporcionar servicios en zonas devastadas e inaccesibles del territorio nacional.

e) Establecer, con los Pueblos Indios, los criterios y alternativas para enfrentar los intensos **procesos migratorios** garantizando sus derechos en cualquier región de México y generar alternativas reales de empleo en sus regiones de origen.

Estos cinco aspectos pueden conformar las bases de un compromiso nacional democrático y participativo que deberá establecer objetivos, metas y plazos, así como precisar el origen y monto de recursos necesarios.

El segundo campo que denomino *económico social* supone:

- a) Transformación del I.N.I. en el **Instituto Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**, con autonomía y patrimonio propios, que dirigido por un consejo directivo con amplia y paritaria representación indígena asuma la responsabilidad de *coordinación, seguimiento y evaluación* de las anteriores y siguientes tareas.
- b) Establecimiento del **Programa Nacional Compensatorio para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**, que en el nivel federal, estatal y municipal establezca las acciones,

“El cambio en la situación de la población estructuralmente condenada a la miseria y denominada eufemísticamente “rezago histórico” será el resultado de una decidida voluntad política que establezca un proceso y unas estrategias de cambio y que garantice constitucionalmente su permanencia sin desmayos o desviaciones durante un plazo no menor a dos décadas.”

montos y los plazos que se requieren para, a través de la política social y las instituciones del Estado, igualar a los Pueblos Indígenas a la media nacional en los índices de desarrollo humano (salud, educación, alimentación y servicios).

c) Creación del **Fondo Nacional Compensatorio para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas**, que durante 20 años aporte los recursos necesarios para estimular la capacitación y formación, la producción y el empleo de los Pueblos Indígenas.

El tercer campo que denomino *justicia elemental* supone:

- a) Instalación de la **Comisión Nacional hacia la Paz y contra la Discriminación**, que concluya el proceso de negociación con el EZLN y colabore en la definición y características de los programas anteriormente señalados, y aporte sugerencias de todo orden para la consolidación en nuestro país de una cultura de la pluralidad y la equidad.
- b) Creación de una **Fiscalía Especial de Atención a los Pueblos Indios de México**, responsable de agrupar las pruebas y testimonios de violación a los derechos humanos de los Pueblos Indios desde 1994 a la fecha, incoando los juicios pertinentes, penales y políticos, a los responsables de todo nivel hasta concluir este vergonzoso capítulo de violencia e impunidad que azotó a nuestro país en los últimos años.

Baste esta brevísima enumeración de tareas y necesidades como guía para definir los pasos principales que un nuevo gobierno debe dar para establecer con responsabilidad y verdad una “nueva relación entre los Pueblos Indios y el Estado Nacional en México”.