

# El ejercicio del respeto

Derechos y desarrollo  
de los pueblos indígenas

Karla Ruiz Oscura  
Francisco J. Sales Heredia  
(Coordinadores)

II Ciclo Legislando la Agenda Social

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

*"Cumplimos cinco años de trabajo"*





EL EJERCICIO DEL RESPETO  
DERECHOS Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Comité del CESOP  
Mesa Directiva

Dip. Salvador Barajas del Toro  
*Presidente*

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez  
Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez  
*Secretarios*

Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública

Dr. Francisco Guerrero Aguirre  
*Director General*

Comisión de Asuntos Indígenas  
Mesa Directiva

Dip. Marcos Matías Alonso  
*Presidente*

Dip. Martha Díaz Gordillo  
Dip. José Rivera Rivera  
Dip. Humberto Alonso Razo  
Dip. Wenceslao Herrera Coyac  
Dip. Silvio Gómez Leyva  
*Secretarios*

# El ejercicio del respeto

Derechos y desarrollo  
de los pueblos indígenas

Karla S. Ruiz Oscura  
Francisco Sales Heredia  
(Coordinadores)

Centro de Estudios  
  
Sociales y de Opinión Pública

Colección Legislando la Agenda Social

*El ejercicio del respeto. Derechos y desarrollo  
de los pueblos indígenas*

Primera edición: diciembre de 2007

D.R. © Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública  
Cámara de Diputados/  
LX Legislatura

ISBN: 978-968-9097-19-8

Av. Congreso de la Unión 66  
Edificio I, Primer Piso  
Col. El Parque, México, D.F.  
Tel. 5036-0000, ext. 55237  
Correo electrónico:  
cesop@congreso.gob.mx  
Página web:  
<http://diputados.gob.mx/cesop>

Coordinación editorial:  
Alejandro López Morcillo

Edición: mc editores  
Tels.: 2650 3422 • 2650 0964  
Correo electrónico:  
mceditores@hotmail.com

# Índice

Introducción <i>Karla S. Ruiz Oscura</i>	9
La contrarreforma indígena en México <i>Carlos Beas</i>	15
Los derechos indígenas en el marco de la reforma del Estado <i>Marcelino Díaz de Jesús</i>	25
La consulta a los pueblos indígenas. Reflexiones y propuesta metodológica <i>Carlos Moreno Derbez</i>	37
Las políticas públicas del Estado con los pueblos indígenas de México: los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos <i>Salomón Nahmad</i>	57

Los pueblos indígenas: ¿excluidos o incluidos en el desarrollo? <i>Violeta R. Núñez Rodríguez</i>	79
Comunidades de mexicanos en Estados Unidos: la emergencia de las comunidades transnacionales y su importancia para las políticas públicas <i>Yerko Castro Neira</i>	103
Inclusión digital y pueblos indígenas de México <i>Scott S. Robinson</i>	119
El sistema de radiodifusoras culturales indigenistas <i>Citlalli Ruiz</i>	125
El México indígena al margen de los medios <i>Guillermo Monteforte</i>	133
Acerca de los autores	141



# Introducción

*Karla S. Ruiz Oscura*

Después de varios años, las reformas a la ley en el tema indígena siguen suscitando fuertes debates en los espacios públicos. El papel del Estado ha sido crucial para la promoción y ejecución de esos derechos, aunque resulta evidente la urgencia de nuevos espacios y mecanismos democráticos donde los propios interesados, en este caso los pueblos indígenas, puedan tener mayor accesibilidad a la toma de decisiones respecto a su presente y futuro como colectividades diversas.

En este sentido, los pueblos indígenas representan un tema crucial cuando se habla de movimientos sociales contemporáneos, que por su carácter histórico requieren de un tratamiento adecuado que pueda coadyuvar a la paz y a la justicia social. Los pendientes en este tópico han dejado al descubierto una realidad insoslayable y cada vez más preocupante, donde es indispensable el trabajo en conjunto dado su complejidad como problema estructural e histórico. En este sentido, el trabajo legislativo es fundamental para el aseguramiento de una mejor calidad de vida para la población en general, y, en este caso, de particular manera en lo correspondiente a los pueblos originarios de México.

Es por ello que el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) se ha dado a la tarea de trabajar en favor del fortalecimiento de las políticas sociales desde el ámbito legislativo.

Karla S. Ruiz Oscura

En este contexto, el pasado 23 de marzo se llevó a cabo en las instalaciones del Palacio Legislativo el foro *El ejercicio del respeto: derechos y desarrollo de los pueblos indígenas*, el cual fue convocado por el CESOP con la participación de la Comisión de Asuntos Indígenas (CAI) de la presente legislatura. Dicho foro tuvo como finalidad el intercambio de experiencias y opiniones en relación a la problemática indígena.

El foro fue presentado por el diputado Marcos Matías Alonso, presidente de la CAI, quien resaltó algunos temas que la propia comisión revisa en esta materia. Los trabajos se dividieron en tres mesas, donde se abordaron los derechos, el desarrollo y los proyectos interculturales y el uso de las nuevas tecnologías, campos donde algunos especialistas vertieron sus opiniones y propuestas.

En el primer panel, titulado *Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México*, se abordaron tres aspectos relevantes en el reconocimiento de los derechos indígenas: territorio y políticas sociales; el derecho a la participación y a la consulta; y la revisión de la ley en materia indígena dentro del marco de la reforma del Estado.

En la ponencia titulada “La contrarreforma indígena en México”, Carlos Beas abordó las reformas de corte neoliberal, mismas que, en sus palabras, “han tenido como eje la privatización de los bienes propiedad de la sociedad y en particular los que se encuentran en los territorios de los pueblos indios”. Se señaló que por su riqueza, los recursos naturales como los hidrocarburos, el agua, los minerales y los bosques, entre otros, han sido fuertemente disputados en territorios indígenas siendo el punto crucial de las tensiones políticas entre los gobiernos y los pueblos indígenas. Se resaltó además la estrecha relación entre migración y la falta de apoyos a la producción agropecuaria en las últimas tres administraciones.

En la misma mesa, el antropólogo Carlos Moreno Derbez, con su ponencia “Sistemas de consulta indígena”, resaltó la im-

## Introducción

portancia de las nuevas relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas. El derecho a la consulta está plasmado desde el marco jurídico vigente, y en el plano internacional el Convenio 169 de la OIT fue ratificado por la Cámara de Senadores en 1990, quedando suscrito en el artículo 89 de la Constitución política de nuestro país. Es así que la ley que crea a la Conadepi (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (en su artículo 2º fracción IX), señala que dentro de sus funciones está la de diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de planes y proyectos de desarrollo. La consulta, se dijo, no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de participación, “un derecho plasmado en nuestra Constitución”, y donde la legislación debe ser cada vez más fuerte y necesaria.

Finalmente, en esta primera mesa se contó con la participación de Marcelino Díaz de Jesús, quien actualmente es asesor de la Comisión de Asuntos Indígenas y quien habló de la importancia de los derechos indígenas dentro de la reforma del Estado. En este sentido, se mencionó que la transversalidad del tema indígena implicaría: “tratar de tocar de manera integral todos los temas concernientes al derecho indígena”. Díaz de Jesús expuso de manera breve la agenda legislativa de la actual Comisión de Asuntos Indígenas, que tiene como objetivo general legislar para la consolidación de un Estado pluricultural de derecho y de una política indígena de Estado.

La segunda mesa, titulada *Políticas públicas y desarrollo social de los pueblos indígenas*, estuvo abocada a trazar algunos aspectos del desarrollo y de las políticas públicas desde distintas perspectivas.

Salomón Nahmad, presentando el trabajo “Las políticas públicas del Estado con los pueblos indígenas de México: los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos”, habló de lo que para él es una “deuda nacional con los pueblos indígenas”. Como antecedentes de relevancia para el tratamiento del tema indígena,



señaló tres momentos en el contexto nacional: la crisis económica de 1995, el levantamiento zapatista de 1994, y el proyecto neoliberal que encontró, de acuerdo al expositor, su mejor expresión con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC, TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés). El autor sostiene que estos antecedentes fueron parte de las propuestas macroeconómicas que han servido como detonantes del movimiento indígena armado y de la tensión creciente en la relación de los pueblos con el Estado.

Por su parte, Violeta Núñez expuso algunos datos del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y apuntó, entre otras, una pregunta importante de resaltar: si en las regiones indígenas hay una basta riqueza natural y cultural, ¿por qué en estas mismas regiones es donde hay mayor rezago económico y menor atención en políticas sociales?

La tercera mesa, titulada *Proyectos interculturales y nuevas tecnologías en regiones indígenas*, abordó las diferentes aplicaciones en el uso de tecnologías y proyectos interculturales.

Las exposiciones de Yerko Castro y Scott Robinson versó sobre el uso de las nuevas tecnologías de la información empleadas por las comunidades transnacionales. Los autores acentuaron las principales características de este tipo de población y el tipo de necesidades surgidas a partir de los constantes flujos migratorios y del establecimiento de redes comunitarias binacionales. Se habló del tipo de políticas sociales que se deben tomar en cuenta en México para los miles de migrantes que no tienen ningún tipo de servicio de salud; en este sentido, se hace necesaria la utilización de herramientas digitales para asegurar el acceso a la salud por parte de este sector cada vez más amplio de la población.

Citlalli Ruiz, al abordar el sistema de radios indigenistas de la Conadepi, enfatizó la falta de presupuesto y las limitaciones con las que actualmente opera este sistema de radiodifusoras, a la vez que se resaltó la importancia de la labor que llevan a cabo, que es



## *Introducción*

la de promover las tradiciones, la lengua y la cultura indígenas en las veinte regiones en las que se encuentran ubicadas.

Pór último, Guillermo Monteforte habló de la necesidad de la apropiación que los indígenas hacen de los medios audiovisuales. Asimismo, resaltó el papel de los comunicadores en los movimientos sociales contemporáneos y expresó su preocupación por el número de comunicadores asesinados, desaparecidos o torturados recientemente a nivel nacional e internacional. Finalmente, hizo una serie de propuestas: 1. Es importante asegurar que los comunicadores puedan hacer su labor sin que esté en riesgo su vida; 2. Se debe impulsar que los programas en materia indígena tomen en cuenta todos los medios de comunicación; 3. Debe reconsiderarse la Ley de Radio y Televisión para que se abra espacios a los indígenas; 4. Mientras no haya una participación en el área de comunicación por parte de las comunidades indígenas, no podemos hablar de una participación democrática en México.



# La contrarreforma indígena en México

*Carlos Beas*

## Los grandes problemas

Hace poco más de 11 años tuve el honor de acompañar a los hermanos zapatistas en los llamados “Diálogos de San Andrés”; en aquel tiempo me pidieron que diera mi palabra y mi pensamiento como asesor en el tema agrario. Como todos sabemos, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) eligió la fecha del 1 de enero de 1994 para hacer su levantamiento armado, no fue por mera casualidad, pues ese día precisamente entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el llamado NAFTA, TLC o TLCAN.

Los zapatistas argumentaban, y con mucha razón, que el Tratado de Libre Comercio significaba la muerte para muchos de nuestros pueblos originarios; y no exageraban, ya que la apertura comercial iba acompañada de una oleada de medidas privatizadoras. Una cascada de modificaciones legislativas de corte neoliberal y de gigantescos proyectos de inversión se convirtieron en los instrumentos del despojo del patrimonio de los pueblos indios de México.

Por aquellos años, ni el naciente movimiento indígena nacional ni el movimiento campesino imaginaban siquiera la magnitud de los impactos negativos que traerían para nuestros pueblos las

*Carlos Beas*

políticas diseñadas por el tecnócrata Luis Téllez Kuenzler, que por milagros de la transición mexicana fuera asesor y secretario en la administración de Carlos Salinas de Gortari, y quien ahora ocupa un cargo estratégico en el gabinete de Felipe Calderón.

Previo a la firma del TLC, el grupo salinista impulsó un conjunto de reformas legales y de políticas públicas de corte neoliberal, las cuales afectarían de manera profunda la vida y los derechos de las comunidades y ejidos indígenas de nuestro país. Estas reformas han tenido como eje la privatización de los bienes propiedad de la sociedad, y en particular los que se encuentran en los territorios de los pueblos indios.

Los territorios que históricamente han ocupado los pueblos indios de México concentran una gran cantidad y diversidad de recursos naturales, como son hidrocarburos, biodiversidad, agua, viento, minerales y bosques. La disputa y defensa de estos territorios han dado lugar a innumerables conflictos y han sido una de las causas centrales de los grandes movimientos sociales que ha vivido nuestro país.

En 1992, las comunidades indígenas de México alzaron la voz y se movizaron de manera conjunta para demandar el reconocimiento a sus derechos, pero a su vez, en ese mismo año, la clase política impulsaba y aprobaba un paquete de modificaciones al marco legal que en su conjunto significaba una verdadera contrarreforma legal. Así, junto a la llamada “apertura comercial” se dictaron nuevas leyes sobre la tierra, el agua, los bosques, los minerales, y se crearon nuevas instituciones como la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, además de impulsarse programas de asistencia social que promovían la desorganización y el individualismo, como por ejemplo el Progresá, adoptado posteriormente de manera entusiasta por los gobiernos panistas con el nombre de Oportunidades.

La legislación emitida en 1992 representa un ataque directo a los derechos territoriales de los pueblos indígenas, ya que estas



### *La contrarreforma indígena en México*

nuevas leyes despojaron a las comunidades y ejidos de sus derechos sobre la tierra y demás recursos naturales. Las nuevas dependencias, entre ellas la Procuraduría Agraria, han promovido casi como su único programa el llamado Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), con el que se han creado las condiciones jurídicas para privatizar tierras de propiedad social facilitando su venta. Por otro lado, al certificar y reconocer derechos individuales se ha debilitado a las asambleas comunitarias y ejidales, es decir, se ha atacado el corazón de la organización social y del tejido comunitario de los pueblos indios.

No es casual que ahora en muchos ejidos, las asambleas hayan virtualmente desaparecido y que los ejidatarios o comuneros más pobres hayan sido despojados de sus tierras a través de juicios que no pueden atender por falta de recursos económicos, o bien que hayan concesionado o malvendido sus tierras.

La imposición en los últimos 14 años del Procede, en el caso de ejidos, y del Procecom, en el caso de comunidades, según datos oficiales, comprende a finales del 2006 a más del 90% de los núcleos agrarios del país. Sin embargo, lo que ocultan las estadísticas es la gran cantidad de conflictos derivados de la imposición de estos programas gubernamentales y el grave impacto sufrido en el tejido social comunitario.

La incorporación de los núcleos rurales a estos programas gubernamentales se ha utilizado para debilitar la defensa comunitaria de los recursos naturales. La resistencia comunitaria frente al despojo que ocasiona la ejecución de megaproyectos ha sido rota con la certificación individualizada de tierras de propiedad social. No es por ello extraño que el gobierno de Vicente Fox le haya dado un gran impulso a la ejecución de estos programas.

Además de la privatización de las tierras indígenas, desde la época del gobierno de Salinas de Gortari se emprendió una verdadera cruzada contra el cultivo del maíz. Bajo la premisa de que

resulta más barato importarlo que cultivarlo, el sector de pequeños productores maiceros fue dismantelado. La importancia del maíz no sólo reside en su valor económico, pues forma parte central de la cultura de los pueblos mesoamericanos. La ofensiva contra la producción del maíz fue una agresión directa a la cultura milenaria de los pueblos indígenas de México.

En estos últimos 15 años, los productores agropecuarios han visto desaparecer los programas gubernamentales que estimulan la producción, mismos que fueron sustituidos por aquellos que como Alianza para el Campo están destinados a productores medianos que cuentan con tierras que permiten una actividad maquinizada y con el capital suficiente para realizar las aportaciones requeridas.

A la par, el mercado nacional ha sido invadido por productos agropecuarios producidos en el extranjero, baratos pero de mala calidad. En aquellos años del salinismo, la propia Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) importó grandes cantidades de leche en polvo contaminada proveniente de Europa; años después el gobierno permitió la entrada al país de grandes volúmenes de carne de cerdo de deshecho que había permanecido congelada más de tres años, así como millones de toneladas de maíz amarillo que en los Estados Unidos se utiliza para alimentar ganado. Esta política gubernamental ha provocado el desplazamiento del mercado de los productos mexicanos, pero además se ha generado el empobrecimiento y un verdadero éxodo de la población rural.

Miles de pequeñas comunidades indígenas del país se han quedado sin población, pues millones de jóvenes y adultos han emigrado hacia las ciudades, los campos agrícolas del noroeste o los Estados Unidos. Cada año, decenas de miles de indígenas mixtecos, tzotziles, triques, nahuas, mayas, entre muchos otros, son expulsados de sus comunidades por falta de empleo o por los bajos precios de los productos agropecuarios. Los pueblos están

languideciendo, están muriendo lentamente, y es de tal magnitud este problema que sólo en los campos agrícolas de Sinaloa trabajan, entre nubes de agrotóxicos, más de 50 mil indígenas originarios de La Montaña de Guerrero.

La migración ha dejado en el abandono a miles de pueblos y rancherías, viéndose sólo mujeres, ancianos y niños. Hay lugares donde los jóvenes apenas terminan la secundaria y ya están empacando sus cosas para ir a buscar “el sueño americano”, que en realidad para muchos es una pesadilla: se calcula que en los últimos seis años han muerto más de 2 500 paisanos sólo en el cruce de la frontera, entre ellos indígenas de la Sierra de Zongolica, de la Huasteca potosina, de La Montaña de Guerrero, de Los Altos de Chiapas y de la selva del Uxpanapan.

Si bien es cierto que ahora muchas familias viven de las remesas, de los envíos de dinero que hacen los familiares que viven en el norte, también lo es que muchos hogares se han destruido, pues los hombres que logran cruzar la frontera y asentarse por el norte, a menudo forman una nueva familia por allá y se olvidan de la mujer y los hijos que los esperan en México, y entonces la familia queda desamparada. Con la migración se han debilitado los pueblos, las familias y la cultura, pues los idiomas indígenas también se pierden.

### **Políticas públicas “antiindígenas”**

La falta de precio para los productos agropecuarios, la cantidad de “coyotes” que acaparan la producción, y la falta de créditos y apoyos para los productores, han traído como consecuencia que en los últimos 10 años se haya caído la producción agrícola y que millones de campesinos e indígenas hayan abandonado sus pueblos. Las políticas públicas hacia el sector rural y hacia los pueblos indígenas han sido realmente devastadoras.

*Carlos Beas*

Durante los gobiernos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox se dejó de financiar a los pequeños productores indígenas; los pocos apoyos, como el Programa de la Mujer en el Sector Agrario (Promusag) de la Secretaría de la Reforma Agraria dirigido a las mujeres, se convirtieron en verdaderas disputas, donde cientos de representantes hacían antesala durante semanas o meses y pocos eran los beneficiados; además, muchas veces las organizaciones beneficiadas tenían relación con líderes de los partidos políticos o tratos con los funcionarios de gobierno. Por su parte, Alianza para el Campo está pensado para productores que tienen recursos y pueden aportar el 50% que exige la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); por ello, muchos pequeños productores de maíz no recibieron apoyos y tuvieron que emigrar al norte.

Los pequeños productores indígenas no tienen acceso ni a créditos ni a sistemas de aseguramiento, y no cuentan con la infraestructura mínima para el acopio incluso de su propia cosecha. En esas condiciones adversas, creadas de manera artificial por los mismos tecnócratas que nos han gobernado, la última y única opción ha sido la emigración, o en caso extremos el cultivo de estupefacientes.

La cultura de nuestros pueblos está desapareciendo, la escuela y la televisión introducen valores ajenos a nuestra realidad, donde los personajes exitosos son personas rubias. Por esta razón, ya los jóvenes indígenas no se interesan por lo suyo y hasta vergüenza les da hablar su idioma; asimismo, las muchachas ya no quieren usar la ropa tradicional y se pintan el pelo de rubio para tratar de borrar su identidad.

En la terminal de autobuses de la TAPO, en la ciudad de México, todos los domingos se reúnen miles de jóvenes indígenas de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla; lo peculiar de estas reuniones es que casi todos van disfrazados y tratan de hablar con un acento que les permita ocultar su origen. La presión social sobre

### *La contrarreforma indígena en México*

la identidad indígena obliga a los jóvenes a defenderse negándose a ellos mismos en un entorno agresivo.

Con la apertura comercial derivada del TLC y con las políticas y programas gubernamentales implementados durante estos últimos 14 años, nuestros pueblos perdieron su capacidad productiva y se les debilitaron sus asambleas; asimismo, muchos comuneros y ejidatarios malvendieron sus tierras y se fueron al norte. En cuanto a sus creencias, numerosas ceremonias y ritos tradicionales ahora sólo son practicadas por las personas mayores, y en cuanto a la salud, llegaron nuevas enfermedades como el sida y la diabetes. Finalmente, se perdió el control sobre bosques, manantiales y montañas, y numerosos idiomas milenarios están a punto de desaparecer.

Los partidos políticos han dividido a nuestros pueblos al imponerles malos gobernantes; cada día nuestra cultura es agredida y sigue perdiéndose. Nuestros pueblos son cada vez más pobres, y cada día están más tristes y abandonados; sólo cuando se celebra la fiesta patronal regresa la gente alegrando un poco la comunidad. Éstos son los tiempos locos, como decían los antiguos mayas.

#### **El megadespojo**

La contrarreforma indígena en México no sólo tiene que ver con las modificaciones legislativas y las políticas públicas que ha impuesto el Estado mexicano. Desde principios de los años cincuenta del siglo pasado, se desató un fuerte proceso de expansión del capitalismo que implicó el despojo abierto o encubierto de territorios indígenas y un verdadero etnocidio.

Hablar del caso de la presa Cerro de Oro, donde fueron expulsadas de sus tierras decenas de comunidades mazatecas, es hablar de uno de los múltiples despojos que en nombre de la “utilidad pública” o del “desarrollo” se han cometido a costa del patrimonio y la cultura de las naciones indígenas de México.

De todos es bien sabido que en los territorios de los pueblos indios de México se localizan recursos naturales estratégicos, como el viento, el agua, los minerales, los bosques y la biodiversidad, pero éstos se han convertido en botín de las grandes corporaciones transnacionales.

También en estos últimos 50 años, los territorios indígenas se han convertido en escenario de la ejecución de gigantescos programas de inversión, llamados “megaproyectos”, donde de manera recurrente las comunidades aportan territorio y mano de obra barata a cambio de despojo, pobreza y exclusión. Los chontales, los nahuas y los popolucas han visto expandirse en sus tierras los campos e instalaciones petroleras, recibiendo a cambio lluvia ácida y sustancias que contaminan ríos y arroyos.

Una característica de estos megaproyectos es la exclusión, pues los trabajadores indígenas sólo son considerados para los empleos mal pagados e inseguros, o si acaso como sirvientes, vigilantes, albañiles o meseros, viviendo en pésimas condiciones en las colonias periféricas de ciudades como Cancún, Villahermosa o Huatulco.

El Plan Puebla-Panamá ha sido la iniciativa más importante de expansión del modelo neoliberal en la región mesoamericana. En su primera etapa ha canalizado importantes inversiones para crear la infraestructura necesaria que permita la circulación y producción de mercancías. Hasta ahora ni los gobiernos de México ni de América central, ni los organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial (BM), se han tomado la molestia de informar y menos de consultar de manera seria a la población indígena que vive en la región.

Hasta ahora los 15 millones de indígenas pertenecientes a unas 50 naciones indígenas que se localizan en Mesoamérica no han sido consultados, y ante su creciente resistencia, lo que han logrado como respuesta gubernamental es que el mencionado plan haya sido “invisibilizado”. Lo que no existe no se consulta, parece ser la divisa gubernamental.

### **También hay esperanza**

Si bien son muchos los problemas que viven nuestros pueblos, en todos estos años se han construido desde abajo alternativas de vida que han ayudado a enfrentar esta grave situación.

Son varios los retos que hoy enfrentan nuestros pueblos, pero tal vez el principal sea la falta de organización no sólo a escala local o regional, sino también a nivel estatal y nacional e incluso internacional. De nada sirven declaraciones universales o leyes que reconozcan nuestros derechos si no existe la fuerza organizada que haga valerlas. En una época donde las fuerzas que nos explotan y dominan son globales, debemos construir respuestas globales.

Tenemos que reorganizar nuestras vidas, como personas y como pueblos, y reencontrar nuestros objetivos y propósitos; si tenemos claro por dónde avanzar, habrá alternativas. En algunos lugares, los ejidos y comunidades se mantienen bien organizados y no sólo defienden sus recursos, sino que los aprovechan de manera eficiente cuidándolos para que no se agoten. Por ejemplo, en la Sierra Juárez de Oaxaca hay varias comunidades que aprovechan su bosque, pues lo industrializan pero lo reforestan, e incluso captan y envasan el agua de sus manantiales y la comercializan en la ciudad; también cuentan con algunos proyectos de cría de peces y de ecoturismo. En esas comunidades los jóvenes y las mujeres encuentran la posibilidad de estudiar y trabajar y de tener ingresos sin emigrar al norte o depender de programas gubernamentales como Oportunidades.

En otras regiones, los jóvenes principalmente han establecido radiodifusoras donde se brinda información útil a la gente y se recupera la música y las costumbres del pueblo; asimismo, al relatar las viejas historias se habla en el idioma local y la gente se da cuenta de que lo propio también es bonito, también vale y se siente orgullosa de su cultura.

Tenemos que defender nuestro territorio, y hay varios ejemplos exitosos de pueblos que se han organizado para hacerlo, sobre todo los que han luchado contra las grandes compañías y las han obligado a pagar los daños y remediarlos. Los pueblos del Istmo han logrado que Pemex resarza sus daños, que pague a los ejidatarios los destrozos provocados y que proporcione dinero para hacer casas de salud, calles, canchas deportivas, aulas, así como para mejorar las viviendas y realizar pequeños proyectos productivos.

Pueblos en Veracruz, Tabasco y Chiapas se han organizado para frenar los abusos de la Comisión Federal de Electricidad y después de grandes luchas y algunos sufrimientos han tenido logros importantes.

Como éstos, hay muchos ejemplos más en todo el país; muchos logros y también muchos fracasos; sin embargo, para poder avanzar y enfrentar los grandes retos, nuestros pueblos deben estar organizados; pues desorganizados, cualquiera con dinero y poder puede hacer su gusto y atropellar los derechos de los demás.

Es necesario reconstruir la comunalidad que ha dañado el Procede y la emigración, obligando al gobierno a consultar a la población antes de la realización de los megaproyectos; es urgente también que los legisladores y las propias organizaciones y pueblos indígenas logremos transformar las políticas públicas que tanto nos afectan.

Vivimos tiempos locos, tiempos de confusión, donde el poderoso se levanta con trampas y engaños y los más débiles se dejan arrastrar y se vencen; pero también son tiempos que nos exigen ser fuertes, inteligentes, sencillos, y estar despiertos y organizados.

La larga y oscura noche ha durado más de 500 años, pero algún día tendrá que amanecer, y ese despertar lo podemos alcanzar nosotros mismos si nos organizamos y luchamos. Los tiranos nos parecen grandes porque estamos de rodillas, levantémonos, pues cuando un pueblo vence al miedo no hay gobierno ni poderoso que lo atropelle.



# Los derechos indígenas en el marco de la reforma del Estado

*Marcelino Díaz de Jesús*

## **Antecedentes**

El mal llamado “problema indígena” tiene su origen en la exclusión y en las profundas desigualdades sociales, económicas, culturales y políticas con las que se ha construido la nación mexicana a lo largo de cinco siglos en detrimento de los pueblos indígenas.

Tiene su origen en la erección misma del Estado mexicano, cuando se trató de borrar de un plumazo las terribles desigualdades y diferencias existentes entre los mexicanos, a partir de la estipulación decretada en la Carta Magna de que “todos los mexicanos son iguales ante la ley”.

El modelo de Estado-nación prevaleciente en el siglo XIX trató de esa manera de hacer iguales a los diferentes, privilegiando el carácter único e indivisible de la nación mexicana para garantizar la soberanía nacional sobre la base de un modelo de nación mestiza integracionista que avasalló a los pueblos indígenas, sus culturas y sus visiones del mundo.

### **Los pueblos indígenas en la coyuntura política actual**

En el umbral del siglo XXI, los pueblos indígenas siguen exigiendo justicia y el derecho al ejercicio a la libre determinación y autonomía, al acceso, goce y disfrute de sus recursos naturales, al respeto a sus tierras y a sus manifestaciones culturales, así como a la reconstitución integral de sus autogobiernos y territorios, mediante mecanismos que establezcan una geopolítica más cercana a las realidades de la diversidad nacional.

También exigen una verdadera y activa participación en la toma de decisiones en todos los órdenes de la vida nacional, tanto en el plano económico, social y cultural, como en el civil y político, con miras a alcanzar un mejor estadio de desarrollo, que aunque bastante cuestionada y limitada, inició ya con las reformas constitucionales del 2001 en materia de derecho y cultura indígena.

Aunque para muchos dirigentes indígenas esta reforma es insuficiente, sí sienta las bases para el establecimiento de un Estado pluricultural de derecho que garantice los derechos colectivos de los pueblos indígenas, donde sus tierras y territorios, recursos naturales y conocimientos tradicionales estén a salvo ante los embates de la globalización, que todo lo convierte en mercancía.

Es necesario abrir el debate sobre la incipiente interculturalidad en México para que ésta penetre en todos los niveles de la sociedad, ya que mientras aquí éste es un tema nuevo y hasta irrelevante, en otros países, además de contar con legislaciones y políticas públicas específicas avanzadas en esta materia, es práctica de convivencia que sustenta los sistemas democráticos y participativos de los tiempos y estados modernos.

En el plano internacional se ha observado un pequeño pero significativo avance, pues en ese ámbito ya no sólo existe el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sino que ahora se suma, a partir del 29 de junio del 2006, con la apro-

### *Los derechos indígenas en el marco de la reforma del Estado*

bación del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, otro importante instrumento jurídico de carácter internacional: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En las Naciones Unidas en Nueva York, donde la cancillería mexicana tiene un papel protagónico, con el objeto de lograr su adopción para su proclamación por la Asamblea General de la ONU, se siguen haciendo esfuerzos para lograr su pronta proclamación.

Esta nueva declaración supera las expectativas generadas en los Acuerdos de San Andrés, ya que en ella se encuentran contenidas algunas otras aspiraciones de los pueblos indígenas que no están contempladas en esos acuerdos, entre ellos el derecho de consentimiento libre, previo e informado.

En México los pueblos indígenas exigen ser reconocidos en la Carta Magna, además de que desean respuestas concretas y directas a sus necesidades, a partir del reconocimiento específico de sus diferencias y del respeto a sus usos y costumbres, para darle así un nuevo rostro a México, basado en la premisa fundamental de la inclusión, la aceptación plena, la tolerancia y el respeto a la diferencia como bases de la convivencia pacífica y armónica de todos los mexicanos para avanzar hacia su desarrollo, premisa que se encamina al objetivo primordial de la Constitución de Apatzingán de 1814 promulgada por Morelos: lograr la felicidad de todos los mexicanos.

#### **Los derechos indígenas en el marco de la reforma del Estado**

Es indudable que los pueblos indígenas siguen luchando por el reconocimiento de sus derechos plenos en la Carta Magna. En diversos documentos, proclamas y declaraciones de los pueblos

indígenas y sus organizaciones, se ha dicho que es necesario avanzar hacia la refundación del Estado mexicano a través de un nuevo Congreso Constituyente que elabore un Nuevo Pacto Nacional, que genere una nueva Carta Magna donde verdaderamente estén incluidos de manera plena nuestros derechos como pueblos indígenas.

Con la aprobación en el Senado de la República de la Minuta Proyecto de Ley para la Reforma del Estado el pasado 13 de febrero del 2007, y después de ser turnada a su colegisladora, la Cámara de Diputados –la cual, luego de algunas modificaciones a la misma, votó positivamente el pasado 20 de marzo el Dictamen con Proyecto de Decreto de Ley para la Reforma del Estado, misma que ha sido ya turnada al Senado para su aprobación, que ocurrirá antes de que concluya este segundo periodo ordinario de sesiones de esta LX Legislatura en curso–, es de esperar que éste será un tema polémico en el que se verá inmerso el país en los próximos meses y quizá los dos años de esta legislatura, aunque la temporalidad de esta ley sea de un año solamente.

En esta nueva ley ya se señalan los cinco temas urgentes e importantes a juicio de los partidos políticos. Después de los acontecimientos electorales y postelectorales del 2006, todos coinciden en que es urgente entrar al debate en torno a: la refundación del Estado; un Congreso Constituyente; y una reforma política del Estado o alguna medida emergente que haga que a este país se le dé una válvula de escape que permita aguantar un poco más sin que se les caiga este sistema neoliberal injusto y antidemocrático, avasallador de nuestros pueblos indígenas.

En cualquiera de sus vertientes de esa necesaria reforma del Estado, sea electoral, política o institucional, para intentar hacer las transformaciones sociales que requiere el país, los pueblos indígenas deben luchar para ser tomados en cuenta, ya que en ninguna parte estamos incorporados ni somos prioritarios en los discursos de los partidos políticos. Para colmo, el movimiento indígena por ahora se encuentra disperso y desorganizado, sin posi-

*Los derechos indígenas en el marco de la reforma del Estado*

bilidades en el corto plazo de erigirse en un actor social unificado y fuerte.

En la segunda Convención Nacional Democrática (CND) se puede ver que son otros los temas prioritarios, a pesar de que en la primera CND la CNI señaló sus prioridades y demandó su participación explícitamente.

En la agenda legislativa del Frente Amplio Progresista se menciona apenas en cuatro líneas la cuestión indígena. En las agendas legislativas de los otros partidos políticos, que se supone están un poco más alejados del tema indígena, el panorama es desolador, pues hay casos donde esas posiciones las llevan a contraponerse abiertamente con los derechos, usos y costumbres de los pueblos indígenas. Para muestra obsérvese lo que ha planteado últimamente el Partido Verde Ecologista de México en torno a la pelea de tigres en Zitlala, Guerrero.

Los pueblos indígenas están olvidados de las agendas políticas de los partidos, a no ser por los foros que como este y otros —como el del pasado 27 y 28 de febrero en el Senado, sobre los Derechos Transversales de los Pueblos Indígenas—, mantienen este tema en la discusión actual.

Esto es preocupante, pues si se olvidan de nosotros volverán a “refundar” este país sin contemplarnos, es decir, excluyéndonos otra vez, como ya ocurrió en el pasado, en 1814, en la Constitución de Apatzingán en plena guerra de Independencia; o en la reforma juarista de 1857, o en la de 1917 que creó nuestra actual Constitución política, así como en las recientes reformas de 2001 en materia de cultura y derechos indígenas, a pesar del levantamiento zapatista y de las grandes movilizaciones indígenas, de la sociedad civil y de la Marcha del Color de la Tierra.

Es urgente reposicionar el tema de los pueblos indígenas, ya que por ahora está olvidado.

En la nueva reforma del Estado que está ya en puerta, se presenta una oportunidad para hacer avanzar la agenda de los

pueblos indígenas, ya que éstos atraviesan todo el debate de la vida política del país. Es decir, el tema de los derechos indígenas es un tema transversal.

Ésta es una oportunidad que nos brinda esta nueva ley para la reforma política del Estado que aprobará el Senado en los próximos días. Esta ley señala en su artículo 12 que los temas sobre los que deberá pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales serán: régimen de Estado y gobierno; democracia y sistema electoral; federalismo; reforma del Poder Judicial; y garantías sociales.

En estos grandes temas debe incluirse la agenda legislativa de los pueblos indígenas que se encuentra retomada, en gran parte, en el Programa Anual de Trabajo de la Comisión de Asuntos Indígenas de la IX Legislatura, que atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 12 de esta ley turnada al Senado, menciona que en caso “de que surjan otros temas de interés, inherentes a la reforma del Estado, éstos podrán seguir el procedimiento señalado en la presente ley”.

Para ello será necesario que antes se hayan completado los trabajos concernientes a los temas de pronunciamiento prioritario que señala este artículo y que se esté en posibilidades de concluir los nuevos temas durante el periodo de vigencia del presente ordenamiento.

Los objetivos general y particulares de la agenda legislativa de la Comisión de Asuntos Indígenas son los siguientes:

#### Objetivo general

- Legislar para la consolidación de un Estado pluricultural de derecho y de una política indígena de Estado.

#### Objetivos particulares

- Impulsar leyes y reformas constitucionales en materia indígena.

*Los derechos indígenas en el marco de la reforma del Estado*

- Promover el reconocimiento como sujetos de derecho público de los pueblos indígenas.
- Revisar y reorientar la reforma institucional y sus órganos de gobierno.
- Impulsar la armonización de los instrumentos jurídicos internacionales con las leyes nacionales en materia indígena.
- Revisar el Programa Especial Concurrente (PEC) para dar prioridad a los recursos financieros para los pueblos indígenas.
- Impulsar el establecimiento de fondos suficientes para el desarrollo humano de los pueblos indígenas mediante mandato de ley.
- Promover acciones para garantizar los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.
- Impulsar el derecho a la libre determinación y autonomía.
- Promover el reconocimiento y la protección de las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas.
- Facilitar la representación política y equitativa de los Pueblos Indígenas en el Congreso de la Unión y los Congresos locales.
- Promover la remunicipalización en las regiones indígenas.
- Revisar y reorientar la integración de los nuevos distritos electorales indígenas.
- Facilitar el acceso a los medios de comunicación e impulsar la constitución de sus propios medios de comunicación.
- Promover los derechos de las mujeres, jóvenes, niños y ancianos indígenas.
- Impulsar el derecho a la educación indígena intercultural en todos los niveles.
- Salvaguardar el patrimonio cultural, el conocimiento tradicional y la propiedad intelectual de los pueblos indígenas.
- Impulsar el pleno acceso e impartición de la justicia.

- Establecer coordinación con Comisiones e instituciones de gobierno que tengan relación con el ámbito legislativo de la CAI.
- Proteger a los indígenas migrantes.
- Promover el derecho de consulta a los pueblos indígenas para asegurar el respeto al consentimiento libre, previo e informado.
- Impulsar el reconocimiento de los derechos de los desplazados por motivos políticos, económicos y religiosos.
- Legislar contra los crímenes de odio y racismo cometidos contra los pueblos indígenas.
- Impulsar la salud de los pueblos indígenas, en especial el derecho a la salud de las mujeres, en cuanto a la salud reproductiva, el derecho a decidir sobre el número de hijos a tener y contra la esterilización forzosa.
- Promover visitas y recorridos a las zonas indígenas del país, así como visitas e intercambios parlamentarios tanto con los Congresos locales de los estados como de otros países.
- Fortalecer y ampliar las instituciones, los programas y los presupuestos para la protección del derecho al desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas.
- Impulsar el respeto a las particularidades culturales de los pueblos indígenas asentados en el medio urbano, tanto de los pueblos originarios como migrantes.
- Revisar el cumplimiento de las recomendaciones de organismos internacionales al gobierno mexicano en torno al cumplimiento de los acuerdos y pactos internacionales que tengan relación con los pueblos indígenas.
- Promover mediante mandato de ley la satisfacción de las necesidades básicas de los pueblos indígenas: seguridad social, agua, alimentación, trabajo, agua, vivienda, salud, educación e infraestructura básica comunitaria.

Como puede notarse, estos temas son de gran interés y deberían ser considerados de alta prioridad para la reforma profunda del Es-



tado, puesto que ésta sería la oportunidad que se daría México para resarcir la exclusión de la que han sido objeto los pueblos indígenas.

En este contexto, existen leyes que deberían de aprobarse a la mayor brevedad posible, dado que algunas de ellas contemplan precisamente los modos en que deben realizarse las consultas a los pueblos indígenas y que por ahora serán realizadas por la Subcomisión de Consulta que contempla esta ley de manera arbitraria.

**El derecho de consulta a los pueblos indígenas:  
garantizando el derecho de consentimiento libre,  
previo e informado**

Este tema tiene que ver con la lucha por la garantía del derecho de consulta garantizando el derecho de consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas; esta garantía solamente está enunciada en los artículos 2º y 26 constitucional, aunque está mejor contemplada en el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por lo que es necesario desarrollarla y presentarla lo más pronto posible.

En esta nueva ley, que ahora se presenta inevitablemente como urgente, hay dos iniciativas: una del Senado que viene a la Cámara de Diputados, y otra que va de la Cámara de Diputados hacia el Senado. Esta ley nos brinda la oportunidad de poner en el centro del debate la vigencia del artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Hacia una ley para el desarrollo  
de los pueblos indígenas**

Otro tema que debe ser tomado en cuenta como relevante es el relativo a la cuestión del incremento sustancial de los recursos

públicos para la atención de la demanda indígena, que debe ser enmarcada dentro de una Iniciativa de Ley para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en la que quede instituido, por ley, un fondo especial para atender a los pueblos indígenas.

En esta ley debe crearse un fondo para los proyectos que directamente planteen los pueblos indígenas como sus prioridades, donde pueda crearse una figura nueva relacionada con la atención a los pueblos indígenas; por ejemplo, unas Comisiones Unidas para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, integradas por todas aquellas Comisiones Ordinarias y Especiales que tengan que ver con el bienestar y el desarrollo de los pueblos indígenas, entre ellas, la Comisión de Salud, de Cultura, de Educación, de Desarrollo Social, Sur-Sureste, y la Comisión Especial para el Estudio de las Migraciones Internas, entre otras.

En esta ley debe quedar claro el recurso destinado a los pueblos indígenas, que ahora están solamente estimados en el presupuesto transversal del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; es decir, deben quedar perfectamente desglosados estos recursos financieros, que por ahora, según personal de la SHCP, son apenas poco más de 30 mil millones de pesos, y no los 35 mil millones que creíamos habíamos logrado en diciembre del 2006, debido a la confusa integración de los Anexos con que integran el Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **Transversalidad de los derechos indígenas**

El trabajo legislativo en materia indígena es bastante amplio, y en verdad es transversal, pues debe tocar todos los temas en materia indígena en esa reforma política del Estado que viene.

Por eso los diputados miembros de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados deben centrarse en la necesaria reforma política del Estado, donde estén contemplados los

*Los derechos indígenas en el marco de la reforma del Estado*

derechos de los pueblos indígenas en todos los grandes temas nacionales, para que cuando se discutan los derechos para todos, se dé especial tratamiento al tema de los derechos de los pueblos indígenas.



# La consulta a los pueblos indígenas. Reflexiones y propuesta metodológica

*Carlos Moreno Derbez*

Durante la segunda mitad del siglo pasado, la sociedad nacional experimentó un vertiginoso proceso de cambio en las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado nacional, asistiendo sobre todo a un cambio en la posición política que los propios pueblos indígenas han logrado a partir de sostener, de diversas maneras, su presencia en el país.

Es posible señalar que existe una serie de factores que han incidido directamente en esto: los cambios en la legislación internacional y nacional, la fractura de un sistema político autoritario y discriminatorio, el replanteamiento del proyecto nacional sustentado en la pluriculturalidad y en la interculturalidad, e incluso la crisis de las ciencias sociales, en particular la antropología, que durante muchos años desempeñó un papel sustancial de apoyo para diseñar las políticas del “buen gobierno”.

Sin embargo, se puede considerar como el principal factor para la presencia de los indígenas en la agenda nacional, la emergencia de las autoridades tradicionales y las estructuras propias, así como las organizaciones indígenas independientes que han dado al país un escenario de lucha política en donde los actores colectivos reclaman y reivindican sus derechos mediante múltiples formas de expresión y que se expresan en diversas regiones del país.

La política pública de atención a los pueblos indígenas también transitó del proteccionismo e integracionismo al indigenismo de participación, y se encuentra en una profunda transformación en su quehacer para lograr que se reconozca la existencia de un sujeto de derecho colectivo y se respeten las estructuras, sistemas normativos, decisiones y formas propias de plantearse su desarrollo como un compromiso del Estado nacional, el cual se expresa en el respeto a la diversidad a partir del quehacer de todo el aparato público en un ejercicio permanente que se ha denominado de transversalidad.

En este trabajo se presenta una síntesis de los procesos que se pueden considerar como relevantes para dar cuenta del estado que guarda el ejercicio de la consulta y la participación de los pueblos indígenas del país.

De ambos caminos se ha construido el Sistema de Consulta Indígena. Esta construcción se llevó a cabo durante los trabajos del Consejo Consultivo de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) 2004-2006, tal y como se mandata en el artículo 2º, fracción IX, de la Ley de la CDI. Pero sobre todo, tal y como se reflexiona a la consulta por parte de los pueblos indígenas, en tanto que se concibe como el instrumento que contribuirá a orientar el rumbo de la nación mediante el trabajo intercultural.

El Sistema de Consulta Indígena ha iniciado su trabajo y es conducido por los integrantes del Consejo Consultivo. En la medida en que continúe su ejercicio, los resultados y las definiciones y las propuestas y recomendaciones serán insumos para lograr la plena presencia de los pueblos indígenas en la conformación del Estado nacional.

### **Marco jurídico internacional y nacional**

En el ejercicio del derecho a la consulta, es importante tomar en cuenta las referencias al marco legal que sustentan ese derecho y

### *La consulta a los pueblos indígenas*

a las cuales los representantes de los pueblos indígenas apelan de manera permanente y cada vez con mayor precisión.

#### *El marco internacional*

Para tener una referencia general, la consulta se sustenta en varios instrumentos con distinta condición. Se cuenta con declaraciones, pactos y convenios. De todos ellos, los convenios son los que adquieren condición de obligatoriedad de acuerdo con las leyes mexicanas.

El convenio más significativo para los efectos de la consulta es el 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De alguna manera es considerado el convenio “madre” porque su referencia en cualquier controversia o discusión en torno a los derechos a la consulta resulta imprescindible. Este convenio fue ratificado por la Cámara de Senadores en 1990 y el Ejecutivo Federal señala que “para su debida observancia, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción primera del artículo ochenta y nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” emite un decreto promulgatorio.

#### *El marco nacional*

En el marco jurídico nacional existen significativos avances tanto en lo que se refiere a la Constitución Política Nacional, como en lo que corresponde a las Constituciones de los estados articulados en el pacto federal.

Una primera referencia que involucra a toda la población está en el Sistema de Planeación Democrática (artículo 26 de la Carta Magna), en donde se señala expresamente que “el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo nacio-

nal” en el cual se obliga al Poder Ejecutivo a definir y ejecutar “los procedimientos de participación y consulta popular” en el sistema mencionado.

Específicamente, con respecto a los derechos de los pueblos indígenas (donde incluye los relativos a la consulta y la participación), en el año 2001 se llevó a cabo la reforma a la Constitución, básicamente conservando los derechos que se reconocían en 1994 y que tenían una articulación con el Convenio 169 de la OIT.

Esta modificación sustituyó al artículo 4º por el 2º en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de los compromisos del gobierno federal, derivados de la ratificación del Convenio 169, se plantea de manera explícita en la ley que crea la CDI (artículo 2º fracción IX), que dentro de sus funciones estará la de

[...] diseñar y operar, en el marco del consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de planes y proyectos de desarrollo.

En complemento, se reitera en la fracción XVI del mismo artículo, que se deberán

[...] establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.

A partir de estas definiciones, en el reglamento interno del Consejo Consultivo, en lo que se refiere a sus funciones, se esta-



### *La consulta a los pueblos indígenas*

blece que deberá “participar en y aprobar el diseño del sistema de consulta indígena” (artículo 6, fracción I).

Por su parte, en el Estatuto Orgánico de la CDI se plantea que tanto la Dirección General como la Unidad de Planeación y Consulta deberán proporcionar lo necesario y hacer las propuestas para la integración y operación del Sistema de Consulta Indígena.

Por tal razón, el Sistema de Consulta cuenta, además, con un Sistema de Información de Consulta de los Pueblos Indígenas (Sicopi) que pone a disposición de cualquier interesado los resultados de las consultas en la página *web* de la institución, en el espacio específicamente diseñado para el Consejo Consultivo.

Aunque, en términos generales, los recientes cambios a la legislación federal se consideran un avance significativo en la presencia de los pueblos indígenas en el proyecto nacional, el principal problema que señalan representantes de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas es que la legislación actual considera al sujeto pueblo indígena únicamente como de “interés público”, en lugar de “sujeto de derecho público”.

La diferencia estriba fundamentalmente en que las consecuencias del reconocimiento del sujeto quedan a merced de la interpretación y el criterio jurídico que se usa para articular derechos colectivos y derechos individuales, así como en las formas en que los diferentes estados de la República interpretan ese derecho, aun a pesar de que se realizan consultas para el efecto en coordinación con las legislaturas estatales y la CDI.

Un claro ejemplo de lo anterior, es que en el estado de Oaxaca se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Sin embargo, hacer efectivo ese derecho, en términos de su acceso al desarrollo, a la jurisdicción del estado o a la representación política más allá de los municipios, resulta imposible por la forma bajo la cual se conciben los preceptos jurídicos para la planeación del desarrollo o para la representación política en la Cámara de Diputados estatal o nacional. Además, aunque se prevé el derecho a

*Carlos Moreno Derbez*

que las comunidades o los municipios trabajen unificadamente, el gobierno estatal los observa como un peligro porque pueden constituirse en una fuerza política que, suponen, posteriormente no podrían controlar.

Lograr que el derecho a la consulta sea un tema que vaya más allá del pronunciamiento y que genere la obligatoriedad, tanto para el Poder Legislativo como para el Ejecutivo, es una asignatura pendiente.

### **35 años de consulta y participación indígena en programas y proyectos. Breve recuento**

La experiencia nacional de la consulta y de la participación indígenas en México tiene una trayectoria de aproximadamente 35 años. Esta trayectoria está directamente vinculada con dos elementos importantes: el primero es la emergencia del movimiento campesino, que involucró a pueblos indígenas como consecuencia del advenimiento del finiquito del reparto agrario tal y como se concibió a principios del siglo pasado con la Revolución mexicana. El segundo es consecuencia del inicio de las rupturas de la política indigenista integracionista y del modelo de concepción teórica construido por Gonzalo Aguirre Beltrán para sustentar la política pública indigenista.

Hubo entonces una emergencia del movimiento campesino y del movimiento indígena, en la cual las consultas tuvieron un interesante papel, ya que se sustentaron en la concepción de la investigación participativa con las aportaciones de Joao Bosco Pinto, Jean Pierre Vielle, William Griffith, Antón de Schutter y Rodolfo Stavenhagen,<sup>1</sup> entre otros. Esta corriente planteó, entre muchas otras aportacio-

<sup>1</sup> Antón de Schutter, *Método y proceso de la investigación participativa en la capacitación rural*, Cuadernos de CREFAL, núm. 19, CREFAL, 1987.

### *La consulta a los pueblos indígenas*

nes, un interesante método de autodiagnóstico, definición de prioridades para el desarrollo y de participación en acciones para lograrlo.

Se trataba de una metodología de trabajo que tenía implicaciones, como la referente a que la población más pobre de América Latina tuviera un papel más protagónico en el ejercicio de su desarrollo. Los gobiernos nacionales se apoyaron en ella para evitar caer en movimientos sociales radicales.

En complemento, las figuras de control político y social, tales como las centrales campesinas, al menos en México, comenzaban a dar muestras de desgaste y de imposibilidad de responder a los cambios que se requerían para mantener la gobernabilidad. Por ello, el sujeto de trabajo para la aplicación de esta metodología fueron las organizaciones independientes, aunque también el Estado propició la creación de nuevas instancias de interlocución con apoyos gubernamentales expresados en programas de abasto, de producción de básicos como el maíz, de alfabetización de adultos o de desarrollo comunitario.

Aunque no son tema de esta discusión, es importante hacer una breve referencia a la existencia de profundas crisis nacionales: el modelo económico entró en un proceso de transformación, el Estado dejó de ser rector de la economía, se accedió a la globalización, los cambios políticos producto del movimiento estudiantil-popular de 1968, la emergencia de grupos armados, el neopopulismo del periodo presidencial de Echeverría, etcétera. Todo ello requería de un nuevo interlocutor, y los programas de gobierno de un método de trabajo.

Al ejecutar la metodología de la investigación participante, el personal que destinó el gobierno federal para ese efecto no podía sujetar los ritmos de trabajo a las definiciones de aquella. Entonces fue necesario reducir el proceso a talleres de discusión colectiva que permitirían hacer participar a la gente y de paso obtener nuevos interlocutores para validar las decisiones tomadas y recomponer la relación del gobierno con esas colectividades.

*Carlos Moreno Derbez*

El resultado de todo el proceso fue que el indigenismo se autodenominó de participación y se apoyó en la tradición de talleres participativos. Con este instrumento se logró la disponibilidad programática y presupuestal. Sin embargo, es necesario destacar que la relación de esas colectividades con el gobierno no fue lo suficientemente productiva y generó agentes poco o transitoriamente representativos.

Pero el proceso organizativo independiente no concluyó y avanzó por rutas propias y no se sujetó a las determinaciones impuestas por las necesidades de los gobiernos en turno. Por ello, gran parte de las organizaciones y representaciones de pueblos indígenas reivindican la libre determinación y la autonomía como una demanda que plantea una nueva posición frente al Estado y la sociedad nacional. Es así que a partir de los años noventa es posible encontrarnos ante nuevos escenarios en donde las colectividades indígenas reclaman otro tipo de trato y por lo tanto de relación.

En la búsqueda de ese nuevo trato y de esa nueva relación, se han llevado a cabo varios programas con una participación aceptable. Sin embargo, una política pública distinta al indigenismo tradicional, integracionista, apenas empieza a lograrse.

En síntesis, este periodo se puede definir como una gran etapa de tránsito entre el indigenismo integracionista y una política pública –todavía en desarrollo– sustentada en la participación, en donde la relación entre los pueblos indígenas, el Estado y la sociedad nacional posibilita mejores opciones de desarrollo para los pueblos indígenas y en donde los principales actores serán precisamente las colectividades indígenas como consecuencia de su plena emergencia en el escenario nacional.

### **El Sistema de Consulta Indígena**

La integración del Sistema de Consulta Indígena se trabajó de manera especial con el Consejo Consultivo, realizando varias se-

### *La consulta a los pueblos indígenas*

siones de trabajo y talleres internos con un grupo creado al seno del propio Consejo. La propuesta definitiva se sometió a la consideración de la propia asamblea, que la aprobó, quedando como el instrumento que guía la ejecución de todas las consultas que realice la CDI o que ésta y el propio Consejo sugieran que lleve a cabo cualquier dependencia de la administración pública federal o estatal en materia indígena.

El Sistema de Consulta integra como objetivos:

- Operar y mantener un instrumento para el diálogo intercultural.
- Contribuir, desde la consulta indígena, a la reconstitución de los pueblos y comunidades indígenas.

Para lograr lo anterior, se proponen varias condiciones, considerando que la base es llevarlas a cabo con información y previa autorización.

#### *a) Principios*

En primer lugar, se plantea una serie de principios que se consideran puntos de referencia y guía para las consultas. Estos principios son los de operar desde la diversidad, la equidad, la permanencia o continuidad de la comunicación, la transparencia, el cumplimiento a la palabra y la representatividad.

#### *b) Otras importantes bases para la operación de las consultas*

Además de los principios, resulta importante llamar la atención sobre tres cuestiones importantes: en primer término, al trabajar con un tema o temática seleccionada, deberá proponerse su arti-

culación o vinculación entre el tema seleccionado o subtemas que se deriven de él y buscar que una consulta se articule con otra y no considerarla como un hecho o trabajo aislado; en segundo lugar, las técnicas de facilitación o de apoyo para la realización de las consultas deben ser cuidadosamente seleccionadas y manejadas de manera respetuosa con los participantes en la consulta. Resulta importante destacar que la técnica de trabajo en taller es un auxiliar para la consulta, y se reitera el uso del o los idiomas como fundamentales para lograr una adecuada comunicación; en tercer término, los resultados de las consultas deben ser manejados de manera sistemática y de acuerdo con los parámetros de ordenamiento de la información de los propios pueblos, para hacer una adecuada reintegración de los resultados a los participantes.

*c) Etapas de las consultas*

Para llevar a cabo una consulta, independientemente del ámbito de cobertura previsto, se han planteado por lo menos cinco etapas:

- Definiciones y plataforma básica.
- Diseño y programación.
- Aplicación u operación.
- Reintegración de los resultados.
- Seguimiento de los resultados.

Cada una de las etapas se explica por sí misma aunque es necesario tomar muy en cuenta que en cada una de ellas se realicen los trabajos necesarios para cubrir todas estas etapas con agentes representativos de los actores por consultar.

De esta manera, no sólo se está proponiendo e iniciando una consulta previamente informada y con consentimiento previo, sino

### *La consulta a los pueblos indígenas*

que para el desarrollo de todas las posibles etapas, se esta discutiendo con sujetos colectivos la consulta planeada, ejecutada y divulgada con los propios actores por consultar.

#### **Consultas realizadas o en proceso**

Además de las consultas realizadas sobre Políticas Públicas y Reforma: la Transformación Institucional (2002), y para iniciar el diálogo sobre las Formas y Aspiraciones de Desarrollo (2004), la CDI llevó a cabo otras consultas de las cuales se hace una breve descripción en este apartado. Cabe señalar que estos temas son producto de solicitudes expresas de autoridades indígenas o de los representantes que asisten al Consejo Consultivo.

#### *Consulta para la Integración del Plan Maestro de Desarrollo de la Región de los Chimalapas*

Esta consulta tuvo lugar de febrero a octubre de 2004 y es el resultado de un proceso de ocho meses de intenso trabajo de colaboración entre las comunidades de Santa María y San Miguel Chimalapas del estado de Oaxaca con las instituciones estatales y federales. Para dar una idea de la participación comunitaria, entre las asambleas y talleres se sumaron 2 458 comuneros procedentes de 25 localidades. Por lo que respecta a las instituciones, han venido participando 13 del ámbito federal, 7 del estatal y 5 organizaciones civiles e instituciones académicas. Las instituciones constituyen un comité permanente para proponer los proyectos, programas y presupuestos anuales.

*Carlos Moreno Derbez*

*Consulta para la Integración del Plan de Desarrollo  
de la Región Chontal de la Costa de Oaxaca*

El Plan de Desarrollo de la Región Chontal Baja de la Costa de Oaxaca es el resultado de las consultas realizadas entre los meses de agosto y noviembre del 2004 por la Dirección de Consulta y Participación Indígena, la Delegación Estatal y el Centro Coordinador para el Desarrollo Indígena con sede en Huamelula, Oaxaca, entre el 6 de agosto y el 9 de noviembre del 2004, con la participación de aproximadamente 1 300 asistentes provenientes de 21 localidades. El desempeño de tales actividades se llevó a cabo por solicitud expresa de la organización denominada Unión de Ejidos y Comunidades “Chontal de la Costa”, y como consecuencia de la preocupación que generó la ampliación de la carretera Salina Cruz-Huatulco.

Para la revisión de las propuestas de la SCT acerca de la ampliación de esta carretera y la integración del Plan de Desarrollo, se efectuaron 11 talleres de planeación participativa, una reunión regional y cuatro reuniones microrregionales.

A partir de los resultados, las dependencias federales y estatales establecieron una mesa permanente en el estado de Oaxaca para realizar las previsiones programáticas y presupuestales y dar respuesta a las conclusiones de este trabajo.

*Consulta sobre el Ordenamiento Ecológico-Marino  
del Golfo de California*

A partir de 5 del junio de 2004, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) dio inicio al Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California (OEMGC), con el objeto de regular el uso del suelo y las actividades productivas de acuerdo a la vocación del mismo para proteger el medio ambiente y fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos



### *La consulta a los pueblos indígenas*

naturales con base en los resultados de la consulta y partiendo del análisis de los mismos, de tal manera que sea posible prever escenarios alternativos y contar con los elementos necesarios para plantear el uso de los recursos naturales, preferentemente marinos, con criterios de sustentabilidad.

Para conseguir este objetivo, la Semarnat se coordinó con la CDI para:

- La elaboración de la caracterización de la población indígena involucrada en el OEMGC.
- Realizar la Consulta a los pueblos indígenas sobre el OEMGC, con el objetivo de conocer, promover, enriquecer, registrar, sistematizar y reintegrar las opiniones, sugerencias, recomendaciones y decisiones emitidas por los pueblos y comunidades indígenas yaquis, mayos, seris, cucapás y huicholes de la zona costera del Golfo de California, referentes a la formulación, aplicación y seguimiento del OEMGC, en la unidad de gestión ambiental que le corresponda a cada grupo.
- Lograr la participación representativa de la población indígena en el Órgano Técnico del OEMGC.

Al respecto, la consulta se realizó en el periodo comprendido entre el 27 de abril y el 28 de junio de 2006, con un total de ocho talleres en los estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit, donde se contó con la participación de 460 indígenas de los pueblos arriba mencionados. Entre otros resultados, cabe resaltar que se integraron las propuestas a las Unidades de Gestión Ambiental; y para el Decreto del OEMGC, la instalación de la Comisión para la Participación de los Pueblos Indígenas en el OEMGC (14 de marzo de 2006, Hermosillo, Sonora); así como las definiciones de colaboración con los pueblos indígenas para promover su par-

*Carlos Moreno Derbez*

ticipación en el manejo de las Reservas de la Biósfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado.

En complemento, la Semarnat aceptó incluir el concepto de *interculturalidad* en los principios del Decreto para el OEMGC, así como incluir, dentro de la caracterización de los pueblos indígenas, la cosmovisión y rituales con el océano.

*Consulta sobre la Conservación de los Sitios Sagrados  
del Pueblo Huichol o Wixárika*

Durante el mes de mayo de 2006, la Dirección de Participación y Consulta Indígena inicia el proceso de esta consulta, conjuntamente con las delegaciones de Jalisco, Durango, Nayarit y San Luis Potosí y con la Unión de Jicareros y el grupo de trabajo nombrado por el pueblo wixárika.

Sus objetivos son los de fomentar el respeto a la cultura wixárika y a su territorialidad sagrada con la intención de crear medidas permanentes para su protección; identificar los problemas que enfrentan los principales sitios sagrados del pueblo wixárika y los rituales en torno a ellos; conocer las medidas que se han llevado a cabo para su resguardo y obtener y ordenar las solicitudes, sugerencias y recomendaciones para su rescate y protección definitiva.

Para el proceso de preconsulta se llevaron a cabo tres talleres: dos en Mezquitic y uno en San Andrés Cohamiata, Jalisco, a efecto de revisar la metodología, las fechas y los lugares donde se aplicaría la consulta, acordándose la realización de tres etapas: centros ceremoniales, comunidades o estatal y un foro interestatal.

La primera etapa de la consulta dio inicio el 19 de septiembre y concluyó el 4 de octubre, con la realización de 13 talleres a nivel de centros ceremoniales, con la participación de los repre-

### *La consulta a los pueblos indígenas*

sentantes del pueblo huichol. La segunda etapa inició el 1° de octubre y concluyó el 18 del mismo mes.

Finalmente, en la tercera etapa se desarrollará un foro inter-estatal para la validación de resultados del análisis por tema y sitio sagrado, así como la definición de acuerdos y de responsables de seguimiento de propuestas de la consulta. Este foro se realizó los días 27 y 28 de octubre en San Blas, Nayarit.

#### *Consulta sobre la Declaratoria de Patrimonio Mundial: Peña de Bernal, Lugares Sagrados y Capillas Familiares Otomí-Chichimecas del Semidesierto Queretano*

La delegación de la CDI en el estado de Querétaro llevó a cabo esta consulta durante abril-julio del 2006 con el objeto de fortalecer la participación de la población indígena de la región chichimeca-otomí en el proceso de declaratoria de su contexto geográfico y cultural como patrimonio mundial, propiciando propuestas que sirvan para el desarrollo de las acciones que se implementarán en el desarrollo del proyecto. Cabe señalar que en esta consulta se trabajó con la participación del gobierno del estado de Querétaro y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

#### *Consulta Nacional sobre Migración de la Población Indígena*

La propuesta de realización de esta consulta es parte de las recomendaciones que el Consejo Consultivo hace a la Junta de Gobierno y a la Dirección General de la CDI, que consideran que la atención a los migrantes indígenas es un tema prioritario que deben de tomar en cuenta los programas gubernamentales, en términos de movilización de recursos humanos, técnicos y financieros,

*Carlos Moreno Derbez*

así como el diseño de modelos específicos de atención que permitan instrumentar programas para este sector.

Por lo anterior, el objetivo general de la consulta es el de sustentar el diseño y la implementación de políticas públicas dirigidas hacia la población indígena migrante.

Los componentes de esta consulta son:

- Tres foros con especialistas en Mérida, Yucatán, Distrito Federal y Tijuana, Baja California, con el objetivo de analizar la problemática de la población indígena en su trayectoria migratoria, desde sus lugares de origen, tránsito y destino.
- Talleres de consulta con la población indígena a escala nacional para conocer su visión de la problemática en comunidades de origen, tránsito y recepción (violación de derechos, salud, educación, vivienda), identificando sus redes sociales y culturales, así como sus propuestas y recomendaciones de política pública en la materia.
- Trabajo con un grupo interinstitucional con el objeto de contar con un diagnóstico sobre los programas o acciones dirigidas a la población indígena migrante que ofrece la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Esta consulta se inició el 31 de julio de 2006, con la primera reunión interinstitucional. El 25 de agosto de 2006 se llevó a cabo el Foro sobre Migración en la ciudad de Mérida, Yucatán, y los días 28 y 29 de septiembre se desarrolló el Foro en la ciudad de Tijuana.

#### *Consulta sobre Alcoholismo y Pueblos Indígenas*

Como en el caso anterior, la Consulta sobre el Alcoholismo y los Pueblos Indígenas fue propuesta por el Consejo Consultivo a través del Grupo de Salud, Nutrición y Medicina Tradicional, con el

### *La consulta a los pueblos indígenas*

objetivo de sustentar la implementación de políticas públicas y de las estrategias para la atención del alcoholismo en la población indígena.

Los eventos con los que se trabajó en esta consulta fueron:

- Coloquio-taller de especialistas, con el objeto de recoger las aportaciones que desde las ciencias y prácticas médicas y sociales se han logrado para comprender las causas sociales y culturales del uso y consumo del alcohol en comunidades indígenas; conocer los patrones de consumo, la magnitud del problema y sus impactos en la salud, la familia y las relaciones comunitarias; conocer las dificultades en la medición de la magnitud del problema en comunidades indígenas y las recomendaciones y propuestas correspondientes para resolverlas; recopilar propuestas de la población indígena para definir mecanismos para atender el alcoholismo en su comunidad; conocer las experiencias y los programas de trabajo de las organizaciones no gubernamentales e institucionales en torno al tema; conocer las acciones en regiones indígenas por grupos de autoayuda, considerando sus aciertos, limitaciones y carencias. Este coloquio-taller se llevó a cabo los días 22 y 23 de octubre del año en curso.
- Talleres comunitarios o microregionales a nivel nacional para reflexionar con los participantes sobre el uso y consumo del alcohol y su impacto en las relaciones familiares y comunitarias, así como la construcción de un diagnóstico colectivo.

### **Modificaciones a constituciones estatales**

De acuerdo a la referencia general hecha anteriormente, es importante recalcar que en los estados de Baja California, Durango, Querétaro y Yucatán se han llevado a cabo consultas para la mo-

dificación de los marcos jurídicos estatales en materia indígena, en coordinación con las legislaturas y gobiernos estatales.

Estas consultas empiezan a dar resultados interesantes para normar la relación en cada una de las entidades federativas entre los gobiernos de los estados y los pueblos indígenas o porciones de ellos que radican en dichos estados.

La experiencia ha resultado sumamente importante porque marca rumbos para trabajar en torno al tema con las legislaturas estatales. En efecto, para llevar a cabo estas consultas, las comisiones de legisladores y el Congreso estatal en su conjunto han participado conjuntamente con las autoridades indígenas y las autoridades constitucionales en el diseño y aplicación de este proceso.

Así, se convinieron foros y talleres comunitarios que han empezado a generar cambios en esos estados que los propios pueblos demandaron.

### **Balance**

Es posible afirmar que se ha iniciado un proceso de consulta distinto al que durante muchos años se había ejercido en atención a los cambios que los propios pueblos y comunidades del país han demandado durante muchos años.

Los resultados de las consultas, tal como puede observarse, han servido para distintos fines o han generado mecanismos de coordinación interinstitucional y/o propiciado formas de participación y organización que no existían (o que resultaban fundamentales para los pueblos consultados).

Se cuenta con un marco jurídico internacional y nacional que favorece de manera sustancial estos cambios y que apunta a la intencionalidad de modificar la relación entre los pueblos y las comunidades indígenas con el Estado y la sociedad nacional. Sin embargo, es necesario insistir en que, desde este punto de vista,

### *La consulta a los pueblos indígenas*

es necesario clarificar y precisar lo que se entiende por “sujeto colectivo pueblo” y desde luego otorgarle la personalidad constitucional que se demanda.

Complementario a lo anterior, es necesario legislar acerca de las consultas para dar respuesta a la demanda para que ésta sea vinculante, así como trabajar con otros temas tales como el concepto de territorio y el derecho al mismo, la participación desde los partidos políticos y el reconocimiento y la protección jurídica a los conocimientos tradicionales, así como en el compromiso institucional para construir una red de consulta entre todas esas instancias de gobierno.

De la misma manera, es necesario también que la red sea un mecanismo de intercambio de experiencias para que los propios pueblos cuenten con la información y la experiencia derivada de las consultas en otros temas relevantes y pendientes.

Se podría señalar que el diálogo intercultural empieza a sentar bases para la modificación de esa relación, pero, sobre todo, que la consulta ya es un argumento importante para lograr la reconstitución, la autonomía y la libre determinación.

Entre otras cosas, se trata de que las distintas instancias del gobierno federal y estatal asuman la consulta a los pueblos indígenas como parte de su estilo de trabajo y de interlocución, como un sujeto en reconstitución que antes no valoraban en toda su extensión y peso.

Finalmente, es necesario llamar la atención sobre la parte presupuestal de las consultas. Para llevarlas a cabo se necesita un presupuesto decoroso, ya que se trata de trasladar a personas, hospedarlas, proporcionarles alimentos, materiales y lugares de trabajo en las mejores condiciones y adecuadas a sus necesidades; porque a fin de cuentas, el no haberlos escuchado, o haber escuchado parcialmente sus demandas o puntos de vista, es parte del trato discriminatorio y del rezago al que durante muchos años se les ha sometido.

*Carlos Moreno Derbez*

Trabajar con la consulta como un instrumento de diálogo intercultural empieza a ser parte de la política de los Estados nacionales al asumirse pluriculturales y diversos. Entonces corresponde a los Estados nacionales asumirse de fondo en esa condición y poner su mejor esfuerzo.



# Las políticas públicas del Estado con los pueblos indígenas de México: los acuerdos y los compromisos rotos y no cumplidos\*

*Salomón Nabmad*

La crisis económica de 1995, impactada por el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, dejó al descubierto la enorme deuda nacional con los pueblos indígenas de México. A pesar de que la década de los cincuenta se caracterizó los augurios positivos de que México había encontrado el camino para la solución del “problema indígena”, en referencia al proyecto piloto del Centro Coordinador Indigenista de Los Altos de Chiapas, los 50 años de acción indigenista

\* Este artículo fue pensado y reescrito para una conferencia que me solicitó el IHEAL y bajo la invitación para un intercambio académico entre el CIESAS y dicho instituto. Agradezco la intervención de Christian Gros, investigador del IHEAL, para recibir la beca Alfonso Reyes y poder aprender y exponer mis puntos de vista sobre el desarrollo de los pueblos indígenas de México ante los profesores y estudiantes de dicho instituto entre mayo y junio del 2002.

57

se desplomaron y la propuesta integracionista fue rebasada por las demandas de los pueblos indígenas.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) corresponde a un proyecto integracionista de carácter global que responde a los intereses de los capitales nacionales e internacionales para continuar con un proceso de extracción de recursos naturales y de explotación humana sin precedentes. La lucha por cambiar la situación de los pueblos y comunidades indígenas, impulsada desde la óptica antropológica y operada por las instituciones nacionales e internacionales para dismantelar y quebrar el modelo colonial y neocolonial, se canceló y se retornó a las formas más agresivas y demoleadoras. La supervivencia y reproducción de los modelos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas se encuentran bajo la amenaza desintegradora de mayor alcance que se haya dado en los 500 años de invasión.

Las reformas estructurales de la macroeconomía se focalizaron en el dismantelamiento de los programas de mayor cobertura para las regiones más pobres de México: Instituto Mexicano del Café (Inmecafe), Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (Coplamar), Fondo Nacional para el Desarrollo de las Artesanías (Fidepal), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), Productos Forestales de la Tarahumara (Profortarah), etc. Estos cambios fueron un detonante del movimiento armado indígena y replantearon un nuevo posicionamiento con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar cuyos compromisos por parte del Estado fueron incumplidos y rotos.

El partido en el gobierno (entonces el Partido Revolucionario Institucional, PRI) dio por liquidados los proyectos de la Revolución mexicana, entre ellos los proyectos indigenistas. La esperanza de que el sufragio efectivo pudiera impulsar un cambio de la democracia monopartidista a una democracia con alternancia partidista y que este cambio implicara una nueva relación entre el

### *Las políticas públicas del Estado con los pueblos indígenas*

Estado y la sociedad llevó a muchos ciudadanos a votar contra el PRI. Sin embargo, los cambios esperados nunca llegaron, en especial en lo que respecta a las relaciones entre los pueblos indígenas de México con el Estado y la sociedad.

En julio del 2001, después de una larga campaña electoral, se dio la alternancia al ganar la Presidencia de la República un partido de oposición (el Partido Acción Nacional, PAN) y en un clima de euforia política se manifestó que el cambio transformaría las condiciones sociales y económicas con un nuevo programa nacional que sustituiría el proyecto de la revolución de 1910. Los indígenas también manifestaron una esperanza y una expectativa de cambio frente a los tres sexenios de neoliberalismo impulsado desde el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Al cumplirse los 500 años de la invasión y conquista de América por los europeos, la década de los noventa se declaró como la década de los pueblos indígenas y se impulsó una propuesta por parte de España, con el apoyo del BID, para la creación del Fondo Indígena que aseguraría una transformación radical de la situación de los pueblos indígenas del continente. A una década de dichas propuestas, podemos concluir que los resultados son limitados y que continúa la exclusión y la explotación de los millones de seres humanos pertenecientes a los pueblos originarios del continente.

Después de tres décadas, los proyectos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desarrollados en la zona andina y el Convenio 107 emitido en los años sesenta, no tuvieron los impactos esperados para modificar las relaciones de injusticia y de desigualdad que se daban en las regiones interétnicas de Ecuador, Perú y Bolivia. Por tal razón, a finales de la década de los ochenta se emitió por la OIT el Convenio 169 que fue ratificado por México en los momentos en que la política indigenista mexicana se había congelado y había perdido el liderazgo a nivel latinoamericano. Las agencias multilaterales de financiamiento internacional

asumieron un papel de rescate de una política pública dirigida a los pueblos indígenas del mundo y de la región. Tal fue el caso del Banco Mundial con su Directriz Operativa OD 4.20, que pretende focalizar las políticas públicas para los pueblos indígenas mediante las estrategias de desarrollo social. En el mismo sentido va la iniciativa del BID de crear un Fondo Indígena,<sup>1</sup> con apoyo financiero de España y Portugal. Hasta la fecha estos programas no han influido en cambios estructurales que mejoren las condiciones de vida de los pueblos indígenas. Se persiste en mantener un discurso de carácter político multicultural sin que las comunidades y los pueblos indígenas asuman un papel relevante para construir su propio desarrollo con autonomía y autodeterminación.

Los programas sociales financiados por estas instituciones (BM y BID) se han implementado, en el caso de México, otorgando privilegios a las instancias gubernamentales que los administran, con poco o nulo cumplimiento de las normas de cada proyecto, y dejando a la discreción de las agencias gubernamentales responsables el otorgamiento y la implementación de cada préstamo. La Secretaría de Hacienda es la encargada de decidir la transferencia de los fondos, sin que se lleguen a cumplir los objetivos y las metas de cada proyecto.

<sup>1</sup> En julio de 1991 se celebró la Primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, México, donde se presentó la iniciativa del gobierno de Bolivia a instancias del BID y con el apoyo del FIDA, PNUD y de la OIT para la creación del Fondo Regional para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de América Latina. El BID contrató a los antropólogos Salomón Nahmad y Diego Iturralde en agosto de 1991 para preparar el proyecto de dicho fondo dentro de la División de Protección del Medio Ambiente. El BID manifestó en su contrato con los consultores que “está interesado en tomar un papel de liderazgo ante esta iniciativa”, papel que ha mantenido desde 1993 en que se integró el Fondo Multilateral, al cual varios países, como Portugal, no han aportado apoyos financieros.

## **El empoderamiento del PAN y las nuevas políticas sociales**

Desde una perspectiva externa, como antropólogo ligado a la liberación indígena, imaginé que el nuevo gobierno haría un planteamiento de cambio sustantivo en los programas de cada agencia gubernamental con una nueva política de operación y manejo de los proyectos en manos de cada secretaría. Sin embargo, el gobierno inició sin una nueva propuesta y hoy, a seis años de la toma de posesión y del nuevo empoderamiento del gobierno bajo el liderazgo del PAN, no se manifiesta objetivamente en una nueva política social para los pueblos indígenas. Más bien nos encontramos con una continuidad de los mismos proyectos con financiamiento externo y sin modificaciones en su operación. Por ejemplo, véase la nueva relación del proyecto CONTIGO<sup>2</sup> (Manos a la obra) que intenta establecer unas bases de colaboración y coordinación intersecretarial, pero que termina reproduciendo las viejas formulas de los últimos tres sexenios, al intentar esta coordinación sin que se exprese en una mayor participación de las comunidades y los pueblos indígenas. Cada secretaría de Estado tiene su listado de programas que se ejecutan sin una coherencia a nivel comunitario y regional.

La planificación y el manejo de estos programas se expresan vertical, centralizada y sectorizadamente. El gobierno ha dado a

<sup>2</sup> Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial que celebran las secretarías de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo, para promover la superación de la pobreza y fomentar el desarrollo integral sustentable en las microregiones, regiones de atención inmediata y regiones prioritarias. Véanse anexos 1 y 2 del Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006.

conocer en sus informes oficiales la existencia de 53 programas sectorizados. Por ejemplo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) no incluye en el organigrama del programa CONTIGO ningún programa específico para las regiones indígenas, no obstante que tiene varias direcciones y coordinaciones dentro de la propia SEP (véase el organigrama anexo). La Secretaría de Salubridad y Asistencia, ahora Secretaría de Salud (SS), mantiene el mismo Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) y el Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresía) sin que se establezcan las políticas de salud específicas para los pueblos indígenas; sin embargo, la SS ha absorbido las funciones de atención primaria a la salud que venía operando el Instituto Nacional Indigenista, y hoy los Centros Coordinadores Indigenistas han dejado de prestar esta atención a la población sin que la SS haya reemplazado al INI con una atención intercultural de carácter médico y sanitario, en las más de cien regiones que atiende el INI. Recientemente se creó la Coordinación de Nutrición y Salud de los Pueblos Indígenas y una Dirección de Medicina Tradicional que no ha suplido las acciones que desarrollaba el desaparecido INI, según evaluación realizada por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en el 2003 a diversos programas; entre otros, el de educación y salud que operaba el INI, y cuyos resultados entregados en ese año resultan en mayor deterioro y abandono de las comunidades indígenas atendidas por este instituto. (Consúltese la Evaluación entregada al INI y a la Secretaría de Desarrollo Social, Sedesol, en marzo del 2003.)

El cambio de nombre de Instituto Nacional Indigenista (INI) a Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) –de acuerdo con la nueva ley de la CDI aprobada por este Congreso– no significó ningún cambio en las políticas públicas para los pueblos indígenas.

Si analizamos los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), de

*Las políticas públicas del Estado con los pueblos indígenas*

la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), de la Sedesol, de la de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), podemos observar la homogeneización de los programas con una visión unitaria y hegemónica en su aplicación. Se ha dado una pulverización de programas que genera dispersión de acciones y de comités comunitarios que destruyen el capital social y dispersan el capital humano de las comunidades en múltiples acciones que provocan inconformidad y cansancio de parte de los habitantes de cada unidad social.

Lejos de encontrar una nueva estrategia social y una nueva salida a las condiciones de exclusión de los pueblos indígenas, este gobierno del “cambio” es repetitivo y su relación con las agencias multilaterales como el BM o el BID se mantiene en los mismos términos y en las mismas condiciones operativas. Extraña que exista un Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 y no se refleje en el programa CONTIGO, apareciendo el INI como uno de los múltiples programas de Sedesol en condiciones de dependencia de las políticas públicas de dicha secretaría sin ninguna modificación a la situación de los sexenios anteriores.

De la misma manera, hoy el nuevo gobierno panista no ha entregado su nuevo Plan Nacional de Desarrollo,<sup>3</sup> ni tampoco la CDI el Plan de Desarrollo para los pueblos indígenas de este nuevo sexenio.

<sup>3</sup> En el momento en que fue dada la ponencia y escrito el presente documento –23 de marzo de 2007–, aún no se daba a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual fue presentado el 31 de mayo de este mismo año.

**¿Los indios como nuevos funcionarios  
para colocarlos bajo control o para lograr  
autodeterminación?**

La propuesta de inclusión de los profesionistas indígenas en el manejo operativo del INI parecía abrir una ventana del cambio esperado. Sin embargo, a seis años, los resultados son una inestabilidad y debilitamiento de estos cuadros profesionales que han participado en la lucha indígena nacional y que han quedado como funcionarios bajo control de las estructuras burocráticas sin ninguna autodeterminación. El desgaste de estos cuadros, a su vez, ha representado un debilitamiento de las estructuras organizativas de los pueblos indígenas. En seis años, se han nombrado a dos indígenas como directores generales del INI y a una mujer ingeniera en altas tecnologías como directora de la CDI. Asimismo, se nombró a una mujer en Culturas Populares, pero el actual gobierno no ha nombrado a ningún indígena, ni en la CDI ni en Culturas Populares.

La Dirección General de Educación Indígena de la SEP no ha sufrido ningún cambio cualitativo ni cuantitativo y la operación de la educación bilingüe e intercultural se mantiene intacta bajo el control directo del Sindicato Nacional de Maestros y bajo la burocracia petrificada de la SEP. El actual gobierno designó a un profesor de educación primaria y miembro prominente del sindicato como nuevo director general sin ningún cambio de fondo.

Los proyectos de la Sagarpa siguen siendo exactamente los mismos que en los sexenios del pasado, la operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) y el de Áreas Marginadas de esta secretaría siguen operando bajo las mismas condiciones de programas paternalistas y verticales, a pesar de que en la normatividad de préstamos del Banco Mundial se establece una estrategia social de construcción y de fortalecimiento de las organizaciones y comunidades indígenas.



*Las políticas públicas del Estado con los pueblos indígenas*

En un documento inédito que envió directamente a sus colegas del CIESAS en febrero del 2002, el antropólogo nahuatl Marcos Matías Alonso, ex director del INI, quien duró en funciones escasamente un año y hoy es presidente de esta Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, relata cómo fue invitado a incorporarse al nuevo gobierno federal y cómo, después de un año, fue llamado:

A las 17 horas del martes 18 de diciembre fui convocado a Los Pinos para recibir la notificación sobre mi inminente salida de la institución. De Xochitl Gálvez recibí la orden para preparar de inmediato la renuncia. Me insistían que el cambio debía hacerse de manera urgente y que ya estaba planeado hacerlo a las 20 horas del mismo día. Al paso del tiempo, sigo sin entender las razones de la emergencia institucional para hacer mi remoción de una manera tan precipitada. Sin embargo, comprendí que la orden era irrevocable y que la decisión sobre mi cambio en la dirección nacional del INI estaba ya tomada.

De esta manera, el gobierno panista de Vicente Fox alejó y distanció a los líderes indígenas con mayor conciencia social, como Marcos Matías, quien al ser designado director general del INI fue el primer indígena en ocupar dicho puesto, pero no duró en su cargo ni un año. El mismo antropólogo comenta:

En su primera etapa, la presencia de rostros indígenas de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) y del Congreso Nacional Indígena (CNI) en la dirección nacional del INI fueron los pilares fundamentales que sostuvieron la vida institucional. El siguiente paso fue la cimentación de otros dos pilares estatales para sostener con fuerza al nuevo INI. Con base en esta estrategia, decidí nombrar a un delegado indígena en Chiapas y otro en Guerrero.

*Salomón Nabmad*

Dos grandes pilares estatales con un gran compromiso con el movimiento indígena regional en ambos estados. La nueva configuración y presencia indígena en puestos de mando en la institución empezó a generar confianza y credibilidad en el movimiento indígena nacional.

Sin embargo, esta credibilidad y confianza cayeron vertiginosamente cuando en diciembre le fue pedida su renuncia para después designar a un nuevo director, también indígena, el ingeniero Huberto Aldaz Hernández, pero que formó parte durante muchos años de la estructura formal y burocrática del INI en Oaxaca y que en el 2003 fue removido y propuesto como diputado federal por el PAN. De esta manera, la nueva relación entre los liderazgos indígenas y el gobierno foxista se construyó bajo la tensión, el conflicto, el debate, la disputa por el poder y la polémica por el incumplimiento de la reforma constitucional acordada en San Andrés Larráinzar con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

### **Cambio o continuidad. Proyectos financiados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo**

De los más de veinte proyectos financiados por el Banco Mundial para el desarrollo social en las regiones indígenas, sólo dos están aplicando la estrategia y la normatividad señaladas por dicho banco.

Con muchas resistencias de parte de la Sedesol y de la Secretaría de Hacienda, se logró colocar en manos de las autoridades municipales estos recursos provenientes del préstamo de Fondos Municipales, sin embargo, ambas secretarías, a través del ramo 33 y 28, han instrumentado candados y controles para mantener

*Las políticas públicas del Estado con los pueblos indígenas*

la sujeción de los municipios a los gobiernos estatales y a las agencias federales. No obstante y, a pesar de todo, es el programa menos malo de todos los financiamientos otorgados para el desarrollo social. La injerencia de los partidos políticos en el control de los municipios por conducto de los gobiernos estatales y sus Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades) incluye el control y manejo de estos fondos, de tal manera que la población de los más de 800 municipios indígenas del país sigue sujeta a estas reglas y normatividades que no generan autodeterminación y fortalecimiento institucional y sí destruyen el capital social.

Los otros dos proyectos operados en Oaxaca, conocidos como Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales (Procymaf) y Proyecto de Conservación de la Biodiversidad por Comunidades e Indígenas de los estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero (Coinbio), dedicados a las comunidades forestales indígenas, han operado en términos más satisfactorios gracias a la perspectiva de los antropólogos del Banco Mundial, que han estado atentos y vigilantes al cumplimiento del manejo descentralizado y puntual de estos recursos en manos de los pueblos y las comunidades indígenas forestales. Existen fuerzas internas y externas dentro del gobierno que quisieran ver el fracaso de estos programas comunitarios en manos de las autoridades indígenas y de los profesionistas de dichas comunidades. La Semarnat seguramente ha puesto en la mira a estos dos programas forestales dadas las características de autogestión y manejo autónomo.

También cabe resaltar en el campo de la infraestructura nacional, la construcción por parte de la Comisión Federal de Electricidad de las presas hidroeléctricas de Aguamilpa y Zimapán, con financiamiento del Banco Mundial. De acuerdo a la normatividad de esta institución financiera, se realizó y costó un reasentamiento y relocalización con la participación y el consentimiento de las comunidades afectadas. Bajo la supervisión de los antro-

pólogos, sociólogos, trabajadores sociales y promotores comunitarios contratados específicamente, se logró un positivo y aceptable reacomodo.

El Instituto Nacional Indigenista monitoreó y el CIESAS asesoró la efectiva y eficaz política social de los reasentamientos indígenas otomíes, huicholes y mestizos ubicados en los terrenos en que se construyeron ambas presas. Sin embargo, la Secretaría de Obras Públicas, la Comisión Nacional del Agua y otras han continuado con sus antiguas políticas de expropiación y desalojo de las poblaciones, tal como se pretendió por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al expropiar las tierras de las comunidades y ejidos de San Juan Atenco en el Estado de México para la construcción del aeropuerto de la capital del país, con la oposición y el levantamiento de los campesinos en contra de las mismas políticas aplicadas en sexenios anteriores, por lo que se infiere que en este campo las políticas públicas no han sido modificadas. Tampoco con el Plan Puebla-Panamá se vislumbran cambios sustantivos en los megaproyectos anunciados. En el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas no se enuncia ningún cambio para legislar sobre expropiaciones y reasentamientos. Seguramente el Plan Puebla-Panamá requerirá de expropiaciones que no están contempladas en las estrategias de dicho plan (véase Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2007: 120).

En los seis últimos años, en mis visitas de campo a las distintas regiones indígenas en que se desarrollan los proyectos del gobierno, no he notado ningún cambio sustantivo en su implementación. Las transformaciones en las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas prometidas por Vicente Fox en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se han quedado sólo en discursos. Al respecto, había dicho:

### *Las políticas públicas del Estado con los pueblos indígenas*

Este programa es una de las bases de la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas que queremos construir. El Gobierno Federal reconoce a los pueblos indígenas como interlocutores y corresponsables en la toma de decisiones para solucionar los problemas que los aquejan, sus formas tradicionales de organización política y social, la urgencia de un trato equitativo y respetuoso de su diversidad cultural en los órganos de impartición de justicia. También reafirma la necesidad de establecer una política pública de atención a los pueblos indígenas que garantice una mayor eficiencia de los programas gubernamentales.<sup>4</sup>

No sería recomendable que esta comisión, con base en dicho programa, hiciera una evaluación de lo realizado antes de que el nuevo gobierno federal formule su nuevo programa para este sexenio. Qué se cumplió y qué no se cumplió, y cómo sienten los pueblos indígenas de México la supuesta nueva relación con el gobierno federal.

Una propuesta realizada por expertos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO, por sus siglas en inglés– es el Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas que se formuló para Oaxaca y la región de las Huastecas y que el Banco Mundial retomó y financió con un primer préstamo de 50 millones de dólares y con una ampliación de 300 millones de dólares (para el 2001). Puesto en marcha en 1988, realizamos una evaluación en el 2001 para conocer el impacto de la participación social de este proyecto en el fortalecimiento del capital social de las comunidades, y de los resultados presentamos el efecto negativo en la medición de la relación del proyecto con el medio ambiente. Este programa, por lo que tengo

<sup>4</sup> Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2007, p. 6.

*Salomón Nahmad*

entendido como política pública, ha sido un fracaso en los estados donde se implementó.

De estas reflexiones cabe destacar el reconocimiento que hace el Banco Mundial de que más de 45 millones de mexicanos viven en situación de pobreza y cerca de 10 millones viven en extrema pobreza. De éstos, una gran parte son indígenas, y las políticas sociales impulsadas desde el gobierno de Miguel de la Madrid hasta el de Vicente Fox continúan beneficiando a los sectores privilegiados de las cúpulas bancarias y empresariales dentro de las cuales destacan las transnacionales. Siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del BID, se han desmantelado las instituciones públicas que beneficiaban a los pueblos indígenas, como Imecafe, Fidepalm, Cordemex, Conasupo, Profortarah, Banrural, etc., debilitándose todas las acciones para fortalecer a las comunidades y organizaciones indígenas del país. Sobre todo la falta de protección con precios de garantía y a su producción básica ha generado una gran crisis económica y social, como en el reciente caso del maíz, que afecta a todos los grupos étnicos del país. Todo esto con el fin de mantener la estabilidad macroeconómica y la explotación de millones de jornaleros indígenas y campesinos. Sin embargo, el Banco Mundial afirma que el ingreso per cápita asciende a 5 070 dólares por cada ciudadano anualmente, pero lo contradictorio es que existen 10 millones de mexicanos que viven con menos de un dólar diario, lo que refleja las profundas desigualdades entre las clases dominantes de multimillonarios, las clases medias que están en proceso de empobrecimiento, la clase obrera que apenas logra subsistir por los bajos salarios, y los que viven en extrema pobreza, que son en su gran mayoría los habitantes de las comunidades y pueblos indígenas del país.

### **Los acuerdos para los nuevos programas y los nuevos préstamos del BM y del BID**

El Banco Mundial nos señala el panorama general de los proyectos financiados:

El Banco Mundial ha proporcionado financiamiento para proyectos a México, con el propósito de respaldar la aplicación de las estrategias nacionales y la consecución de objetivos de desarrollo general. Los fondos para los proyectos también provienen del propio gobierno, del sector privado y de otros asociados. La función específica del aporte de fondos del Banco Mundial es impulsar iniciativas que tengan un impacto importante en términos de desarrollo, en las que de otra manera, tal vez no se podría invertir.

En México, el Banco Mundial otorga préstamos cada año por 1 500 millones de dólares en promedio, destinados a financiar más de 30 proyectos de desarrollo. El BM otorga préstamos para proyectos y programas de inversión que requieren una garantía gubernamental sobre el servicio de la deuda que generan; también es administrador, a solicitud del gobierno mexicano, de las donaciones que recibe de los otros países miembros. Podríamos asegurar que el impacto relevante de estos proyectos tiene poca resonancia en la promoción de un cambio social significativo, y que más bien se trata de proyectos que generan ocupación en la burocracia centralizada (nacional y estatal) y en la burocracia internacional de los propios organismos multilaterales. Se pueden revisar los proyectos en operación, las donaciones, los proyectos en preparación y los estudios que realizan los bancos y que tienen impacto sobre la población indígena.

A pesar de las normatividades a que se someten los proyectos en el campo indígena, como la OD 4.20, la norma no baja a la población beneficiada y se convierte en un mecanismo operativo

*Salomón Nabmad*

y no de efectos reales que tengan impacto trascendente. De los más de 10 programas en los que me ha tocado participar, sólo tres tienen resonancia sobre la población: el de reasentamientos de las presas hidroeléctricas de Aguamilpa y Zimapán, el proyecto forestal en Oaxaca y el Coinbio. Todos los demás, de acuerdo con las evaluaciones sociales, más que fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas están deteriorando el capital social y ambiental de las regiones indígenas.

Los proyectos para México del BM y del BID no han sufrido modificaciones en sus términos de referencia y por ello se expresan en la continuidad de las anteriores políticas sociales de los gobiernos priístas y que hoy no pueden ser modificados, tal como el programa Progresá, llamado hoy Oportunidades, pues se refieren a políticas aprobadas y concensadas por el gobierno mexicano y el Banco Mundial:

Según declaración del propio Banco Mundial, ha sido un asociado cercano de México en el avance de su desarrollo durante los últimos seis años y ha proporcionado asistencia técnica, así como a nivel sectorial. En todo momento el punto central ha sido la reducción de la pobreza, y el efecto ha sido significativo especialmente desde el punto de vista de la contribución intelectual al diseño de políticas. Sin embargo, en la evaluación de campo y los estudios realizados por el mismo Banco, reflejan una gran debilidad de los proyectos y poco impacto en la reducción de la pobreza.

De la misma manera, los estudios realizados están enfocados a justificar las políticas agrarias de privatización de la tierra y de los bienes comunales de los pueblos indígenas, destacando el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede). En su totalidad, el BID ha otorgado 173 préstamos a México por US\$14.401 millones, y los desembolsos suman US\$11.578 millones.

72



**Conclusiones. ¿Qué cambió en seis años?**

El 11 de octubre del 2001, 110 diputados del Congreso de la Unión suscribieron el Manifiesto de San Lázaro, en el cual reconocen los derechos autonómicos de los pueblos indígenas como un tema vigente en la agenda política nacional. También manifestaron que es necesario impulsar una nueva discusión en materia de legislación indígena y que el capítulo sobre la reforma constitucional no está cerrado. De alguna manera, los legisladores reconocieron que la reforma constitucional no dejó satisfechas a amplias franjas de la sociedad, especialmente a los pueblos indígenas. Con la nueva postura del Manifiesto de San Lázaro los legisladores que firman el acuerdo, de alguna manera, se adelantaron al fallo que dio la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2002, dictaminando en contra de los pueblos indios de México. Todos los partidos políticos, con excepción de Acción Nacional, suscribieron el Manifiesto de San Lázaro. La nueva coyuntura política abierta por los legisladores del Congreso de la Unión debe abrir un nuevo capítulo de debate y discusión sobre el tema de la reforma constitucional, además de las controversias y los amparos constitucionales que han presentado los pueblos y las comunidades indígenas de México.

Durante los seis años del gobierno de Fox, el tema de los pueblos indígenas y la reforma constitucional siguió siendo parte del debate nacional sin alcanzar logros sustantivos. Somos testigos y actores de nuevos procesos inéditos en la historia de México. La reforma anunciada del INI, convertido en CDI, institución rectora de la política indigenista, hasta la fecha nada cambió; la situación de los Centros Coordinadores Indigenistas y de las regiones indígenas no se concretaron en nada; seguramente los diputados conocen la situación del campo indígena o de las regiones interétnicas.

*Salomón Nabmad*

O como lo señalan acertadamente los sociólogos y funcionarios Shelton Davis y Estanislao Gacitúa Mario, quienes concuerdan con los resultados observados para México y que ellos plantean, en términos generales, en su reciente libro:

En el ámbito de lo social, no existe ni existirá, un sistema preconcebido sobre cómo deben funcionar las interrelaciones y comportamientos sociales para un país en particular. Los actores en este “juego” son los habitantes, seres humanos, todos diferentes y con diferentes aspiraciones que colectivamente construyen las aspiraciones sociales en sus entornos. Las interrelaciones se dan en forma espontánea y libre y se manifiestan de mil formas. Ante un escenario como éste, no se puede construir un “sistema de tubos y tanques acoplados” que representen los insumos, flujos y productos. En lo social, el desafío de construir indicadores requiere creatividad y un nuevo modelo de desarrollo. Ante esta situación, efectivamente el gobierno no es el mejor escenario para desarrollar indicadores sociales, requiere de más actores.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Carlos Sojo (ed.), *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, México, Banco Mundial, FLACSO, 2002.

**Anexo 1. Programas federales participantes  
en las bases de colaboración coordinación intersecretarial**

---

Sagarpa*	Programa de Fomento Agrícola Programa de Fomento Ganadero Programa de Desarrollo Rural (con énfasis en el de Mujeres en el de Desarrollo Rural, Apoyo al Desarrollo Rural, De- sarrollo Productivo Sostenible en Zonas Rurales Marginadas y el Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales) Programa de Empleo Temporal Programa de Apoyo Directo al Campo
SEP	Todos aquellos programas que inciden en el desarrollo de las regiones de mayor marginación y pobreza
SCT	Programa de Empleo Temporal Construcción, Modernización, Reconstrucción y Conservación de Caminos Rurales Construcción de Puentes Elaboración de Estudios y Proyectos Instalación de Equipo de Telefonía Rural Satelital
Economía	Fondo para la micro, pequeña y mediana empresa Marcha hacia el Sur Promode Agrupamientos empresariales Promoción de artesanías Mujeres Fonaes
Sedesol	Programa de Empleo Temporal Crédito a la Palabra Empresas Sociales Atención a Zonas Áridas Jornaleros Agrícolas Servicio Social Coinversión Social Sectorizadas Conaza Corett Diconsa Fonart

---

*Continúa...*

*...continuación*

---

	INI Indesol Liconsá Progresá
SSA	Programa de Ampliación de Cobertura (PAC) El componente de salud del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) Los servicios del PAC y de la vertiente de alimentación y de salud del Progresá se entregan a través de un paquete básico de servicios de salud (PABSS).
Semarnat	Programa de Empleo Temporal Capacitación Comunitaria Desarrollo Regional Sustentable (Proders) Nacional de Reforestación (Pronare) Nacional de Desarrollo Forestal Nacional de Conservación y Aprovechamiento de la Vida Silvestre
TPS	Programas de Becas de Capacitación para Desempleados (Probecap) Centro de Evaluación para Personas con Capacidades Diferenciadas (Valpar) Proyectos Productivos y Pruebas Piloto Capacitación a distancia Acciones de Conservación y Restauración de Suelos Saneamiento de Agua Potable para Comunidades Rurales
SRA	Todas aquellas actividades derivadas de la ejecución de los programas que en materia agraria considere en su oportunidad el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Sectorial respectivo Atención agraria a grupos indígenas Operación del Programa de Atención a Mujeres Campesinas
Turismo	Todos aquellos programas que inciden en el desarrollo de las regiones de mayor marginación y pobreza

---

Nota: Se incluirán los demás programas que en el ámbito de competencia de cada  
secretaría deriven en su momento del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Fuente: <http://www.bancomundial.org/>

**Anexo 2. Relación de programas 2001 de Sagarpa**

Agrícola	Mecanización Hule Cacao Kilo por Kilo Palma de aceite Citricola Palma de coco y cultivos estratégicos
Ganaderos	Establecimiento de Praderas Ganado Mejor Programa de Lechero Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales Fomento Avícola Rehabilitación de Infraestructura Productiva Mejoramiento Genético Programa Apícola
Desarrollo rural	Apoyo al Desarrollo Rural Mujeres en el Desarrollo Rural Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales Fomento a Empresas Comercializadoras del Sector Agropecuario Desarrollo Productivo y Sostenible en Zonas Rurales Marginadas Programa de Impulso a la Producción de Café Programa de Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural
Sanidad agropecuaria	Salud Animal Sanidad Vegetal
Otros	Investigación y transferencia de tecnología Programa de Promoción a Exportaciones
Procampo	Empleo Temporal Emergente por Fenómenos Meteorológicos Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva

Fuente: <http://www.bancomundial.org/>



# Los pueblos indígenas: ¿excluidos o incluidos en el desarrollo?

*Violeta R. Núñez Rodríguez*

## **Los pueblos indígenas: su riqueza y su pobreza**

En México existen 62 pueblos indígenas que habitan diversos espacios del territorio de la nación. Entre estos pueblos, los diez más importantes –numéricamente hablando– son el náhuatl, maya, zapoteco, mixteco, otomí, tzeltal, tzotzil, totonaca, mazateco y chol. La diversidad cultural de estos pueblos ubica a México en el octavo sitio a nivel mundial entre las naciones con mayor número de pueblos indígenas. Se estima que su población asciende a más de 10 millones (según el Consejo Nacional de Población y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas son 10 220 862),<sup>1</sup> lo que representa cerca del 10% de la población total de la nación.

Esto significa que en México existe una inmensa diversidad cultural, que lo posiciona como uno de los países con más riqueza cultural en el mundo. Cada una de estas culturas (62) tiene histo-

<sup>1</sup> Según el *II Censo de Población y Vivienda 2005*, el número de indígenas es 6 011 202. Este dato sólo considera los hablantes de lengua indígena y a la población de cinco años y más. No toma en cuenta la identidad y la adscripción. Es decir, hay pueblos que por diversas razones han ido perdiendo sus idiomas indígenas, sin embargo, ellos se identifican como indígenas.

Violeta R. Núñez Rodríguez

rias e idiomas particulares (que no son la historia oficial nacional ni el idioma oficial).

Pero además, estas culturas tienen formas específicas de ver, de comprender y de actuar en el mundo. Es decir, tienen cosmovisiones y cosmovivencias particulares, lo cual los hace ser distintos entre sí y con los no indígenas. Como parte de estas cosmovivencias resaltan las relaciones que establecen en sus comunidades, las cuales se basan en la idea de que todo lo que está en este mundo tiene vida, tiene corazón y está vivo. Por esto, varias de estas comunidades respetan la tierra, a la que ven como un ser vivo que tiene corazón y que ellos mismos han nombrado como la Madre Tierra (porque ella los alimenta).

La población indígena está distribuida en cerca de 40 mil localidades, 20 mil con alta concentración de población indígena,<sup>2</sup> distribuida principalmente en 871 municipios que son considerados como municipios indígenas y con presencia indígena, aunque en 2 330 (de los 2 443) municipios existe la presencia de esta población. Es decir, el 36% del total de los municipios del país es indígena y con presencia indígena; sin embargo, en el 95% hay presencia de esta población.

Aunado a la presencia municipal, en la totalidad de los estados los pueblos indígenas están presentes. Los principales estados en donde hay más presencia indígena son Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla, Hidalgo y Guerrero. En Yucatán, el 64% de su población es indígena. Por su parte, en Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas, la presencia indígena es de 56, 45 y 31%, respectivamente. Así, México es una nación conformada por

<sup>2</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, México, CDI, 2001.



*Los pueblos indígenas: ¿excluidos o incluidos en el desarrollo?*

diversas culturas. Es una nación multicultural, multiétnica y multilingüe.

Estos pueblos indígenas poseen una superficie que abarca la quinta parte de la superficie del territorio de la nación mexicana. Eckart Boege indica que en “alrededor de 24 millones de hectáreas del territorio nacional la presencia de los indígenas rebasa el 80%, lo que representa el 12.4% del territorio nacional”.<sup>3</sup>

Varios de los espacios que habitan estos pueblos son territorios que contienen una gran riqueza en diversidad biológica y cultural. De acuerdo con el informe sobre el *Estado de Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, “el 70% de los recursos petroleros se extraen de yacimientos marinos y terrestres del trópico mexicano. Los más importantes corresponden a los estados de Campeche, Tabasco, Chiapas, en municipios con fuerte presencia indígena”.<sup>4</sup>

Además, las principales presas hidroeléctricas del país, La Angostura, Malpaso, Chicoasén, Aguamilpa y Presidente Alemán, se abastecen de agua de los territorios indígenas. Al respecto, Eckart Boege indica que “una quinta parte de las aguas nacionales se genera en territorios indígenas. El 21.4 por ciento de los recursos hídricos del país, se genera en 12.4 por ciento del territorio nacional donde se asientan los pueblos indígenas”.<sup>5</sup>

Cabe indicar que algunas de las principales presas del país se construyeron sobre territorios de los pueblos indígenas, razón por

<sup>3</sup> Eckart Boege Schmidt, “Territorios y diversidad biológica: la agrobiodiversidad de los pueblos indígenas de México”, en Luciano Concheiro y Francisco López (coords.), *Conocimiento tradicional: ¿un bien público o privado?*, México, CEDRISA, Cámara de Diputados, 2006.

<sup>4</sup> Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Estado de Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, México, Presidencia de la República, s.f.

<sup>5</sup> Eckart Boege, “Proviene de zonas indígenas 20% del agua”, *La Jornada*, 24 de febrero de 2006.

la cual año con año ellos regresan a las “tierras inundadas” en donde se encuentran sus raíces, sus muertos.

Aunado a esto, “los ejidos y comunidades agrarias en municipios indígenas tienen en propiedad el 60% de la vegetación arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas”,<sup>6</sup> lo cual significa que ellos poseen una gran parte de la flora y fauna de este país, que no está de más decir, es de las más ricas del mundo. Al respecto, Boege indica que en el territorio nacional que es indígena, en el 12.4% que ya he mencionado, “se encuentran más del 50% de las selvas húmedas (con 5,000 especies) y de los bosques de niebla (con 3,000 especies), y el 25% de los bosques templados (con 7,000 especies)”.<sup>7</sup>

Según el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, “la riqueza biológica de las zonas indígenas ha hecho que México ocupe el tercer lugar en importancia en el panorama ambiental mundial por su gran diversidad biológica”. Ejemplo de esto es que “de las 925 especies animales registradas a nivel nacional según categorías especiales, 620 viven en regiones indígenas”,<sup>8</sup> es decir, el 67% de estas especies se encuentra en territorios indígenas.

Aunado a lo anterior, las principales áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indígenas:

Reservas de la biosfera Pantanos de Centla, Tabasco; Montes Azules en la Selva Lacandona, Chiapas; Sian Ka’an, Quintana Roo; la reserva de la biosfera Sierra del Pinacate y el Gran Desierto de Altar,

<sup>6</sup> Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Estado de Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, México, Presidencia de la República, s/f.

<sup>7</sup> Ekart Boege, “Territorios y diversidad biológica...”, en *op. cit.*

<sup>8</sup> *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, *op. cit.*

*Los pueblos indígenas: ¿excluidos o incluidos en el desarrollo?*

Sonora (To'ono Ot'tham); la reserva especial de la biosfera Isla Tiburón, Sonora (territorio de los seris); la reserva de la biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, entre otras.<sup>9</sup>

Por otra parte, los pueblos indígenas aportan el 70% de su población ocupada a las actividades agrícolas. Como parte de estas actividades, los pueblos indígenas participan en la producción de algunos cultivos agrocomerciales. Por ejemplo, las dos terceras partes de los productores de café son indígenas.

No obstante, a pesar de que los territorios que habitan están conformados por una gran cantidad de recursos naturales, de riquezas culturales y de cosmovisiones y cosmovivencias, estos pueblos se encuentran en condiciones de pobreza; es decir, en ellos se expresan las características de “tierra rica, pueblo pobre”.

La situación socioeconómica de estos pueblos es ampliamente conocida. La gran mayoría de ellos se encuentra en fuertes condiciones de marginación. Según el Consejo Nacional de Población (Conapo), entre ellos se encuentran los más pobres de la población mexicana (los pobres de los pobres), porque entre ellos se concentran las poblaciones que tienen los índices de mayor marginación del país.

De acuerdo con los datos proporcionados por los *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2002*, el total de los municipios indígenas (871) tiene algún grado de marginación. Es decir, todos los municipios indígenas se encuentran marginados.

Aunado a estos datos, el *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,<sup>10</sup> indica que los diez municipios con el menor Índi-

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> PNUD, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, México, PNUD, 2004.

### Grados de marginación de los municipios indígenas

Muy alto	295
Alto	363
Medio	87
Bajo	45
Muy bajo	81
Total de municipios marginados	871
Total de municipios indígenas	871

Fuente: Serrano y Embreiz (coords.), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*, México, INI-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.

ce de Desarrollo Humano son indígenas. Estos municipios se concentran en sólo cuatro estados del país. Cuatro de ellos se encuentran en Oaxaca, tres en Chiapas, dos en Veracruz y uno en Guerrero. En este último estado, el municipio de Metlatonoc, ubicado en La Montaña de Guerrero, es el municipio con el menor Índice de Desarrollo Humano de todo el país.

Del mismo Índice se desprende que de los diez municipios con el menor Índice de Salud, nueve son indígenas y uno tiene población indígena dispersa. Cabe indicar que aunque este último no es indígena, presenta un grado de marginación muy alto. De estos municipios, tres se encuentran en Oaxaca, y dos en Veracruz y en Chiapas, respectivamente. Por su parte, en los estados de Nayarit, Puebla y Guerrero hay un municipio en cada uno de ellos.

Al igual que en el IDH, el municipio con el menor Índice de Salud es Metlatonoc, en La Montaña de Guerrero, cuya población es 99% indígena.

Estos datos coinciden con las estimaciones realizadas por el Conapo, mediante las cuales los estados de Chiapas, Oaxaca, Gue-

### Municipios con el menor Índice de Desarrollo Humano

<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Grado de marginación</i>
Chiapas	Aldama	Indígena	83%	Muy alto
Oaxaca	Santa María la Asunción	Indígena	99%	Muy alto
Chiapas	Santiago el Pinar	Indígena	81%	Muy alto
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	Indígena	99.7%	Muy alto
Chiapas	Sitalá	Indígena	56.8%	Muy alto
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	Indígena	99.5%	Muy alto
Veracruz	Mixtla de Altamirano	Indígena	99.4%	Muy alto
Veracruz	Tehuipango	Indígena	97.9%	Muy alto
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	Indígena	98%	Muy alto
Guerrero	Metlatónoc	Indígena	99%	Muy alto

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, México, PNUD, 2004.

*Violeta R. Nájera Rodríguez*

rrero, Veracruz y Puebla están posicionados como los cinco estados (en el orden presentado) en donde se encuentran las tasas más altas de mortalidad infantil.<sup>11</sup> Cabe indicar que en estos estados la tasa se encuentra muy por arriba de la media nacional. Por ejemplo, en Chiapas y Oaxaca las tasas son de 31.9 y 31.7, respectivamente. En contraste, a nivel nacional esta tasa es de 24.9.

Adicional a esto, los estados en donde existe mayor desnutrición infantil son Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Yucatán, Puebla e Hidalgo. Estos estados concentran el 70% de la desnutrición infantil. A decir de Abelardo Ávila Curiel, “el mapa de desnutrición está directamente en función de la proporción de la población indígena”.<sup>12</sup>

En cuanto a los diez municipios con el menor Índice de Educación, la totalidad son indígenas, y en cada uno de ellos, el grado de marginación es muy alto. Éstos se concentran en cuatro estados. Cinco en Oaxaca, dos en Chiapas, dos en Veracruz y uno en Guerrero. El menor Índice de Educación de todo el país se encuentra en Oaxaca, en la región mixteca, en el municipio de Coicoyán de las Flores, en donde el 98% de la población es indígena.

Por su parte, de los diez municipios con menor Índice de Ingreso, nueve son indígenas y todos tienen un grado de marginación muy alto. Seis de estos municipios se encuentran en Oaxaca, y uno en cada uno de los estados de Chiapas, Veracruz, Guerrero y Guanajuato.

De acuerdo con los datos, en la mayoría de los municipios en donde se encuentran los menores índices de desarrollo humano,

<sup>11</sup> [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

<sup>12</sup> Abelardo Ávila es investigador del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán” de la Secretaría de Salud. La información sobre el estado de desnutrición infantil se puede consultar en [www.agricultura.com.mx](http://www.agricultura.com.mx)

### Municipios con el menor Índice de Salud

<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Grado de marginación</i>
Nayarit	Del Nayar	Indígena	86.6%	Muy alto
Puebla	Eloxochitlán	Indígena	98.4%	Muy alto
Veracruz	Mixtla de Altamirano	Indígena	99.4%	Muy alto
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	Indígena	98%	Muy alto
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	Indígena	99.7%	Muy alto
Chihuahua	Morelos	Población indígena dispersa	30%	Muy alto
Oaxaca	Santiago Amoltepec	Indígena	93%	Muy alto
Chihuahua	Batopilas	Indígena	53.5%	Muy alto
Veracruz	Tehuipango	Indígena	97.9%	Muy alto
Guerrero	Metlatónoc	Indígena	99%	Muy alto

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, México, PNUD, 2004.

### Municipios con el menor Índice de Educación

<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Grado de marginación</i>
Oaxaca	Santiago Yaitepec	Indígena	99.3%	Muy alto
Oaxaca	Santa María la Asunción	Indígena	99%	Muy alto
Chiapas	Santiago el Pinar	Indígena	81%	Muy alto
Chiapas	Sitalá	Indígena	56.8%	Muy alto
Veracruz	Mixtla de Altamirano	Indígena	99.4%	Muy alto
Oaxaca	San Martín Peras	Indígena	99.5%	Muy alto
Guerrero	Metlatónoc	Indígena	99%	Muy alto
Veracruz	Tehuipango	Indígena	97.9%	Muy alto
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	Indígena	99.5%	Muy alto
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	Indígena	98%	Muy alto

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, México, PNUD, 2004.



### Municipios con el menor Índice de Ingreso

<i>Estado</i>	<i>Municipio</i>	<i>Tipo de municipio</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Grado de marginación</i>
Oaxaca	Santa Lucía Miahuatlán	Indígena	99.7%	Muy alto
Oaxaca	San Vicente Lachixío	Indígena	99.7%	Muy alto
Guerrero	Metlatónoc	Indígena	99%	Muy alto
Oaxaca	San Lorenzo Texmelucan	Indígena	99.6%	Muy alto
Chiapas	Santiago el Pinar	Indígena	81%	Muy alto
Veracruz	Tehuipango	Indígena	97.9%	Muy alto
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	Indígena	99%	Muy alto
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	Indígena	98%	Muy alto
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	Indígena	99.5%	Muy alto
Guanajuato	Santa Catarina	Población indígena dispersa	0.7%	Alto

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México*, México, PNUD, 2004.

Violeta R. Núñez Rodríguez

la población indígena rebasa el 95% de la población total municipal. Esto significa que hay una relación directa entre los pueblos indígenas y el menor Índice de Desarrollo Humano (educación, salud e ingreso). Esta relación también se presenta en pueblos indígenas y grados de marginación mayores.

Pero la gran pregunta sigue siendo: ¿por qué si estos pueblos han sido sujeto de innumerables programas de desarrollo (durante años el Instituto Nacional Indigenista, INI, y hoy la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI, crearon y coordinaron estos programas), y se encuentran en territorios con profundas riquezas materiales y culturales, continúan en una situación de pobreza y marginación?

### **Su historia: ¿explicación del porqué de su marginación y pobreza?**

*El inicio... el “encubrimiento” del Otro (1492)*

Desde la llegada de Cristóbal Colón a tierras que hoy conforman el territorio del continente americano, los pueblos que habitaban estas tierras fueron erróneamente nombrados como “indios”, al creer que habían arribado a la India. Es decir, el concepto de *indio* es un concepto colonial, el cual hasta la fecha es despectivo. Por ejemplo, la palabra *indio* sigue haciendo referencia a alguien inculto, grosero o de corta instrucción.<sup>13</sup>

A partir de entonces, estas comunidades, que tenían diferentes historias, idiomas, culturas, cosmovisiones y formas de orga-

<sup>13</sup> En algunos países del continente americano, la palabra *indio* es utilizada despectivamente. Por ejemplo, en Guatemala y Nicaragua el concepto *indio* significa “inculto”, término que a su vez hace referencia a una persona o a un pueblo “de modales rústicos y groseros o de corta instrucción”.

*Los pueblos indígenas: ¿excluidos o incluidos en el desarrollo?*

nización, fueron borrados como pueblos, siendo reducidos todos a “indios”. Esto conllevó a que sus diferencias y particularidades entre ellos no fueran reconocidas. Por el contrario, todos eran “indios”.

Con el arribo de los hombres europeos y con el inicio de la Conquista, se implementaron diferentes instituciones, acciones y políticas dirigidas a los pueblos, mejor dicho, a los “indios” que habitaban estas tierras. Estas políticas fueron instrumentadas desde el poder, desde la Corona española (de “arriba hacia abajo”), con el objetivo, entre otros, de “transformar”, “civilizar” y “evangelizar” a estos pueblos, que desde el pensamiento occidental eran vistos como salvajes, de quienes incluso se dudó si eran hombres, o si tenían alma; o bien eran vistos como “niños” que tenían “todo por aprender”. Por esto, dice María Dolores París, “el deber del conquistador es enseñarle, transformarlo y convertirlo, someterlo para salvarlo”.<sup>14</sup>

Sin embargo, no sólo eran considerados como “niños”, sino como animales que sirvieron como mano de obra para “sacar” los recursos y las riquezas naturales del continente, sobre los cuales existía un profundo interés y ambición por parte de los europeos.

En esta “transformación” se intentó borrar y eliminar los idiomas, las religiones, las cosmovisiones, los pensamientos, las creencias, las costumbres, las formas de organización que tenían los pueblos originarios de lo que hoy nombramos América. Este “intento de transformar” al Otro, al diferente, para hacerlo “similar” a Occidente, costó muchas vidas. Al respecto, Fray Bartolomé de las Casas indica, en la *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*,

<sup>14</sup> María Dolores París, “Estudios sobre el racismo en América Latina”, *Política y Cultura*, núm. 17, México, Departamento de Política y Cultura, UAM-Xochimilco, 2002. En este mismo artículo, París indica que el esclavo era considerado muchas veces menos que un animal de carga, que podía ser reemplazado y desechado al volverse inútil.

que murieron miles de hombres y mujeres de pueblos originarios durante el proceso de “evangelización” y colonización. Estas muertes fueron realizadas por los españoles, quienes utilizaron diversos métodos profundamente violentos. Por ejemplo, dice Fray Bartolomé, “fueron infinitas las gentes que yo vide quemar vivas y despedazar e atormentar por diversas y nuevas maneras de muertes e tormentos y hacer esclavos todos los que a vida tomaron [sic]”.<sup>15</sup>

A partir de la obra de Fray Bartolomé, se ha llegado a calcular que murieron alrededor de 20 millones de indígenas. Sin embargo, hay autores, como Cecilia Rabell Romero, que comentan que “existen suficientes evidencias para afirmar que durante el primer siglo de conquista y colonización murió alrededor del 90% de la población indígena por el esclavismo y exceso de trabajo, pero principalmente por enfermedades”.<sup>16</sup> Por esto, hoy sólo sobreviven 62 culturas de las 600 que se calcula que había a la llegada de los españoles al continente.<sup>17</sup>

No obstante, se manejó un discurso en el que se decía que el propósito era “salvar” al “indio”. Pero en el fondo, el “salvar” al “indio”, mediante una misión civilizadora, implicó un exterminio

<sup>15</sup> Fray Bartolomé de las Casas, *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, 1552.

<sup>16</sup> Cecilia Rabell Romero, “El descenso de la población indígena durante el siglo XVI y las cuentas del gran capitán”, en Conapo, *El poblamiento de México. Una visión histórico-demográfica*, t. II, México, Secretaría de Gobernación, 1993, pp. 18-35. Citado por Serrato, Embriz, Fernández (coords.), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002*, México, INI-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002.

<sup>17</sup> Este dato es proporcionado por el Dr. Pedro Ponce en su ponencia “Desarrollo sustentable en las comunidades indígenas de México”, presentada en el Foro Nacional de Políticas de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero, Universidad Autónoma Chapingo, 20 y 21 de septiembre de 2006.

*Los pueblos indígenas: ¿excluidos o incluidos en el desarrollo?*

cultural, o como indica París, un “racismo de exterminio”,<sup>18</sup> que también fue configurando un proceso de “desindianización”.

Algunas de las instituciones instrumentadas, mediante las cuales se pretendía “transformar” a los “indios” (además de utilizar su trabajo para sacar las riquezas naturales), fueron las encomiendas.

Al respecto, es importante enunciar que se han elaborado diversos trabajos en donde se muestra cómo éstas debilitaron la organización indígena tradicional.<sup>19</sup> Aunado a éstas, las congregaciones, las formaciones de gobiernos y cabildos indígenas, también contribuyeron fuertemente a este proceso de transformación del mundo indígena. Mediante este último, se intentó imponer un modelo de gobierno y de propiedad que respondía a una racionalidad occidental.<sup>20</sup>

Este proceso, que fue muy costoso, ha sido nombrado como un proceso “civilizatorio”, iniciado después del “descubrimiento” de América. Sin embargo, éste fue un proceso que pretendió no “descubrir” a los Otros, ni conocerlos, ni aprender, ni respetarlos, sino encubrirlos, ocultarlos, sepultarlos; es decir, que no se supiera de su cultura, que fuera borrada. Por esto, algunos autores, como Enrique Dussel, lo han denominado como el “encubrimiento” del Otro, del diferente, de los diferentes. Además de

<sup>18</sup> París, *op. cit.*, 2002, p. 295.

<sup>19</sup> Este tema ha sido trabajado por diversos autores, entre ellos, Margarita Menegus, “Encomienda, tributos y señores naturales”, en Isabel Fernández Tejedó (comp.), *Historia colonial de México. Instauración y desarrollo del sistema de encomiendas*, México, Universidad Iberoamericana, 1995.

<sup>20</sup> Entre algunos autores que han trabajado el tema se encuentran: Peter Gerhard, “Congregaciones de indios en la Nueva España antes de 1570”, *Historia Mexicana*, XXVI, núm. 3, 1970; Ernesto de la Torre Villar, “Las congregaciones de los indios en el siglo XVI”, *Boletín del Archivo General de la Nación*, XXII, núm. 2, 1952; Andrés Montemayor, “La congrega o encomienda en el Nuevo Reino de León, Monterrey”, *Humanitas. Anuario del Centro de Estudios Humanísticos*, Universidad de Nuevo León, 1970.

Violeta R. Núñez Rodríguez

Dussel, el tema del Otro también ha sido trabajado por autores como Tzvetan Todorov,<sup>21</sup> Emmanuel Levinas<sup>22</sup> y muchos más.

**Después de la Independencia:  
una nación homogénea. La continuación  
del “encubrimiento”**

El proceso “civilizatorio” que pretendía borrar al Otro, no terminó con el periodo de la llamada Conquista. Con la Independencia, indica Dussel, “los criollos, blancos nacidos en estas tierras, salieron victoriosos. Promovieron un concepto de soberanía basado en los ayuntamientos, y por ello, una vez liberados del rey, pudieron ejercer solos el poder, excluyendo al pueblo de los pobres: indígenas y esclavos, el Otro encubierto”.<sup>23</sup>

Así, es posible afirmar que la Independencia fue una nueva etapa del encubrimiento del Otro. Muestra de la continuación del encubrimiento es que después de la Independencia de la Corona española siguió otro proceso y aplicación de políticas hacia los pueblos indígenas que también fueron en perjuicio de las comunidades originarias. Algunas de estas políticas, al pretender eliminar la diferencia, intentaron nuevamente “transformar” a los pueblos

<sup>21</sup> Entre la bibliografía de Tzvetan Todorov donde se trata esta temática sobresalen: *Nosotros y los otros. Reflexión sobre la diversidad humana*, México, Siglo XXI, 1991; *La conquista de América. El problema del otro*, México, Siglo XXI, 1987.

<sup>22</sup> Entre la bibliografía de Emmanuel Levinas donde se trata este tema podemos mencionar: *La huella del otro*, México, Taurus, 2000; *El tiempo y el otro*, Barcelona, Paidós, 1993; *Entre nosotros: ensayos para pensar en otro*, Valencia, Pre-textos, 1993; *Totalidad e infinito: ensayos sobre la exterioridad*, Salamanca, Sígueme, 1977.

<sup>23</sup> Enrique Dussel, “1810: ¿el nuevo encubrimiento del Otro?”, septiembre de 2005, [www.paginadigital.com.ar](http://www.paginadigital.com.ar)

que habían resistido el proceso del “encubrimiento”. Ejemplo de esto son las políticas liberales, que al intentar “homogeneizar” a los habitantes de la nación mexicana, borrando del texto constitucional la palabra *indio*, “encubrieron” por otra ocasión a los pueblos originarios. Este acontecimiento, como indica Carlos Montemayor en *Los pueblos indios de México hoy*, se llevó a cabo en febrero de 1824, cuando “en las sesiones iniciales del Congreso constituyente, José María Luis Mora insistió en que sólo se reconocieran en la sociedad mexicana diferencias económicas y que se desterrara la palabra *indio* del lenguaje oficial”.<sup>24</sup>

A partir de estos hechos y de otras políticas liberales, Montemayor indica que “el liberalismo mexicano destruyó más comunidades en un siglo de las que la Colonia destruyó a lo largo de trescientos años”.<sup>25</sup> En este tenor, Dolores París indica que “la idea de integración tuvo efectos perversos: mientras que pretendía refutar las ideas racistas europeas y liberales, terminaba por postular también la necesidad de un fundamento racial o de una asimilación cultural para la construcción de la nacionalidad”.<sup>26</sup>

Entre las políticas liberales, el despojo de las tierras (política agraria) a las comunidades originarias fue otra forma de intentar eliminarlas. No bastaba con eliminar la palabra *indio*. Lo más importante era declarar la inexistencia de las propiedades indígenas. Al respecto, Montemayor señala que después de la “eliminación” de los “indios”, “el pensamiento liberal se oponía frontalmente a la orientación comunal de la propiedad; por tanto, el apoderamiento de las tierras de estos pueblos fue el paso a seguir”.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Carlos Montemayor, *Los pueblos indios de México hoy*, México, Temas de Hoy, 2001, p. 65.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>26</sup> París, *op. cit.*, 2002, p. 297.

<sup>27</sup> Montemayor, *op. cit.*, 2001, p. 67.

*Violeta R. Núñez Rodríguez*

Esta política agraria de despojo se intensificó durante los treinta años que estuvo como presidente Porfirio Díaz. Mediante estas políticas se expropió y privó a los pueblos originarios de grandes cantidades de tierras por no “poder probar”, mediante títulos primordiales, que éstas les pertenecían. Asimismo, se llevó a cabo un proceso de colonización de terrenos que aparentemente no eran propiedad de “nadie”. Sin embargo, varios de estos territorios, que fueron denominados como “baldíos”, eran propiedad de los pueblos indígenas.

**El inicio y la consolidación del indigenismo  
como política de Estado: nueva etapa  
del “encubrimiento”**

Durante el proceso revolucionario, los indígenas –que ya habían sobrevivido el proceso colonizador, el primer “en-cubrimiento”, iniciado después del arribo de los castellanos a tierras de lo que más adelante sería nombrado como América, y un segundo y tercer “encubrimiento”, comenzado a partir de la Independencia de la Corona española, en concreto con las políticas liberales y las políticas aplicadas durante el largo mandato de Porfirio Díaz– no participaron con la identidad de pueblos originarios. Sin embargo, varios de ellos estuvieron presentes clamando la restitución de sus tierras, en donde se encontraba parte de su pasado, su historia, sus raíces, sus muertos. Tierras cuyo despojo pretendía enterrar, todavía más, a estos pueblos.

En el periodo posrevolucionario fueron creadas diferentes dependencias e instituciones, a partir de las cuales se establecieron e instrumentaron distintas políticas hacia los pueblos originarios, que seguían siendo vistos como “indios” y no como pueblos. Para finales de los años treinta, había sido creado el Departamento de Antropología en la Secretaría de Agricultura, el cual preten-



*Los pueblos indígenas: ¿excluidos o incluidos en el desarrollo?*

día apoyar a los indígenas. Asimismo, se crearon el Departamento de Educación y Cultura Indígena y la Casa del Estudiante Indígena en la ciudad de México. Estas instituciones continuaron con la asimilación e incorporación de los indígenas, es decir, con otra etapa del ya prolongado “encubrimiento” e invisibilidad de los pueblos.

Con el arribo a la presidencia del general Lázaro Cárdenas, se crearon diversas instancias mediante las cuales se realizaron diferentes acciones y políticas que también repercutieron en los pueblos originarios. Entre ellas, la Reforma Agraria y la modificación al Código Agrario fueron de gran importancia y trascendencia. Aunado a esto, se realizaron diferentes acciones que impactaron de manera trascendente en los pueblos indígenas, como la creación del Departamento de Asuntos Indígenas (DAI), la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), la ampliación de las escuelas rurales, la creación de internados indígenas, entre otros. En particular, la creación del DAI, que sería el antecedente del Instituto Nacional Indigenista (INI), daría pauta a la instrumentación de la política indigenista seguida por el Estado, la cual se concretó con la creación del INI y de los Centros Coordinadores.

Es posible afirmar que la creación del INI en 1948 constituyó otro “encubrimiento” de los pueblos originarios, debido a que a partir de éste se establecieron políticas de asimilación e incorporación de estos pueblos a la “nación mexicana”, una nación que buscaba “desarrollar” y homogeneizar a los diferentes, a los Otros. Es decir, se inducía una aculturación en aras del mito de mestizaje –tema que fue ampliamente desarrollado en *La raza cósmica* por José Vasconcelos,<sup>28</sup> y por los autores Manuel Gamio<sup>29</sup> en *Forjando*

<sup>28</sup> José Vasconcelos, *La raza cósmica*, México, Porrúa, 2001.

<sup>29</sup> Este planteamiento se encuentra desarrollado en su libro *Forjando patria*, Porrúa, México, 1982.

Violeta R. Núñez Rodríguez

*patria* y Luis Villoro<sup>30</sup> en *Los grandes momentos del indigenismo en México*, lo cual extendía el proceso de encubrimiento. Pero además, intensificaba un proceso vivido desde la independencia de España, la “colonización interna”, concepto que ha sido desarrollado y trabajado por diversos autores, entre ellos Pablo González Casanova, quien al respecto indica que “el problema indígena es esencialmente un problema de colonialismo interno. Las comunidades indígenas son nuestras colonias internas. La comunidad indígena es una colonia en el interior de los límites nacionales. La comunidad indígena tiene las características de la sociedad colonizada”.<sup>31</sup>

Ejemplo de esta política de colonización interna fueron las políticas de castellanización de los hombres y las mujeres que hablaban un idioma diferente al castellano, políticas que pueden ser “similares” a las establecidas desde la Corona española durante el periodo de Conquista, en el que se “civilizó”, “evangelizó” y “castellanizó” a los Otros, a los “indios”, para que salieran de su “salvajismo” y fueran vistos como humanos. Pero también a las políticas implementadas después del periodo independiente y de la constitución de una nación, que en medio de una profunda diversidad, se declaraba homogénea.

### **La reducción del Estado social: nueva forma del “encubrimiento”**

Con la reducción del Estado social, los pueblos indígenas comenzaron a vivir una nueva etapa de encubrimiento. Por una parte, la

<sup>30</sup> *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, CIESAS, SEP, Conafe, 1987.

<sup>31</sup> Pablo González Casanova, “Sociedad plural y colonialismo interno”, en Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965.

*Los pueblos indígenas: ¿excluidos o incluidos en el desarrollo?*

desaparición y/o privatización de algunas paraestatales y dependencias gubernamentales (recordemos que de 1983 a 1994, el número de paraestatales pasó de 1 155 a 200) repercutió de manera considerable en aumentar la marginación y la pobreza. Por ejemplo, la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) –de abasto rural– implicó que diversas comunidades dejaran de ser abastecidas de productos de primera necesidad (maíz, frijol, azúcar), que para ellas eran vitales.

Por otra parte, la eliminación de los precios de garantía también fue un golpe mortal para algunos de estos pueblos. Asimismo, la desincorporación o desprendimiento de diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) también repercutió en las comunidades campesinas e indígenas. Al respecto, se indica que “durante 1985, la SARH se había desprendido de 31 entidades paraestatales y 22 en 1984”. Asimismo, “para el mes de marzo de 1987, se desincorporaron de la SARH 22 paraestatales, y por liquidación se suprimió la empresa Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos”.<sup>32</sup>

Enmarcado en esta lógica, un nuevo y profundo “encubrimiento” de los campesinos y los pueblos indígenas se dio con la reforma al artículo 27 constitucional, cuya modificación canceló el reparto agrario y la posibilidad de que los campesinos sin tierra (que al momento de la reforma todavía eran miles) pudieran solicitarla. Esto aceleró la aparición pública del movimiento indígena del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), lo cual, aunado a la conmemoración de los 500 años del “descubrimiento”, o del “encubrimiento”, ocasionó un cambio en torno a la presencia de los pueblos indígenas en México. Desde entonces, mucha

<sup>32</sup> Alfredo Vargas, “Proceso de privatización en la Subregión: México, Centroamérica y el Caribe”, *Gestión y Estrategia*, núm. 1, México, UAM-Azcapotzalco, julio-diciembre de 1991.

gente sabe que en México existen pueblos originarios, y que ellos (aunque no se acepte por todos) tienen derechos.

La aparición pública del EZLN, junto al profundo movimiento de reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas, dio pauta a una transformación profunda, aunque no suficiente. Esta transformación implicó una reforma constitucional en materia indígena y la elaboración de la Ley General de Derechos Lingüísticos.

A partir del 2001, con la aprobación de la reforma constitucional (reforma que no tuvo el consentimiento y acuerdo de varios pueblos y organizaciones indígenas, porque no se rescató la esencia de los “Acuerdos de San Andrés” y no se reconoció plenamente la llamada Ley Cocopa), y con la llegada de la administración “del cambio”, se habla de un nuevo tipo de política hacia los pueblos indígenas y un nuevo tipo de relación gobierno-pueblos indígenas, lo cual llevó, entre otras cosas, a la desaparición del histórico Instituto Nacional Indigenista y al “nacimiento” de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígena. Esta nueva institución, y las políticas que de ella derivan, en discurso son construidas y diseñadas con la participación y corresponsabilidad de los pueblos originarios, dando pauta a un nuevo tipo de política, las “políticas públicas de los pueblos indígenas”. Con estas políticas se argumenta que en todo el proceso (diagnóstico, diseño, instrumentación, ejecución y evaluación de las políticas públicas) se encuentran presentes estos pueblos. Sin embargo, mucho se argumenta que en el gobierno del “cambio” los pueblos indígenas continúan viviendo en condiciones de marginación, olvido y exclusión social. Asimismo, se indica que sobre ellos perdura el colonialismo interno y el “encubrimiento”, razones que hacen imposible que en México exista una política pública de los pueblos indígenas.

Para muestra un botón. Durante los últimos tres años, el presupuesto destinado a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha sido sumamente bajo. En el 2004

**Presupuestos: Total, Programa Especial Concurrente, CDI y Población Indígena  
(Millones de pesos)**

<i>Concepto</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
PEF	1 361 867 (100%)	1 463 334 (100%)	1 524 846 (100%)	1 650 505 (100%)	1 818 442 (100%)	2 000 072 (100%)	2 260 412 (100%)
PEC <sup>1</sup>				119 647 (7.2%)	145 974 (8.0%)	154 761 (7.7%)	176 794 (7.8%)
CDI				2 992 (0.18%)	6 918 (0.38%)	5 080 (0.25%)	5 058 (0.22%)
PI <sup>2</sup>	13 289 (0.97%)	17 056 (1.16%)	18 520 (1.21%)	20 331 (1.23%)	24 918 (1.37%)	27 488 (1.37%)	28 883 (1.27%)

Fuente: SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación, 2001-2006*; Gobierno de la República, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación (las cifras se han redondeado); PEC: Programa Especial Concurrente.

<sup>1</sup> Presupuesto destinado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

<sup>2</sup> Erogaciones para atender a la población indígena. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la información proporcionada por las dependencias y entidades.

*Violeta R. Nájera Rodríguez*

se destinó el 0.1% del presupuesto de egresos de la Federación a la CDI. Para los años 2005 y 2006, este monto fue de 0.3% y 0.2%, respectivamente. Por su parte, en este año, la proporción también es de 0.2 por ciento.

El panorama no mejora si se considera a todas las entidades que tienen programas dirigidos a pueblos indígenas, ya que en conjunto el gasto destinado a esta población para el 2001 fue menor del 1% del presupuesto total de la Federación. Del 2002 al 2006 el escenario no cambió radicalmente. En el 2003 y 2004, los montos dirigidos a los pueblos indígenas fueron de 1.2% del presupuesto total. Por su parte, en el 2005 y 2006 este monto fue de 1.3%. Asimismo, para este año la proporción es de 1.2 por ciento.

Esto significa que a pesar de que los pueblos indígenas representan cerca del 10% de la población total del país, y más del 40% de la población rural, ellos no son prioritarios. Así, el discurso de “nunca más un México sin ustedes”, o el de “nunca más una nación que no considere a sus pueblos indígenas”, seguirá siendo un discurso si no se cambia. Pero la pregunta sería si esto es sólo un problema de política de gasto; es decir, si basta con dirigir más recursos a los pueblos indígenas o si se requiere otro tipo de cambio.

# Comunidades de mexicanos en Estados Unidos: la emergencia de las comunidades transnacionales y su importancia para las políticas públicas

*Yerko Castro Neira*

## **La magnitud del problema migratorio México-Estados Unidos**

Con un crecimiento sorprendente en las últimas décadas, la migración de mexicanos a Estados Unidos se está transformando en un hecho muy importante para el país. Desde hace por lo menos 25 años, la frontera de México y Estados Unidos se ha convertido en la más transitada y dinámica del planeta, con más de 500 mil mexicanos que año con año deciden cruzarla. Esto sin considerar la gran cantidad de migrantes de otras partes del mundo que eligen México como el país de tránsito para llegar a los Estados Unidos. Al mismo tiempo, esta frontera constituye el punto de contacto entre los países más desiguales entre sí. No hay otra frontera terrestre con mayor diferencia económica como la que existe entre México y Estados Unidos.

Hoy por hoy, el pueblo mexicano que se moviliza hacia el norte constituye el éxodo de población más importante del mun-

103

do. Consecuente con esta importancia, resulta imposible estudiar o pensar el desarrollo mexicano sin considerar esta dependencia que tenemos con el trabajo en los Estados Unidos.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),<sup>1</sup> tan sólo en el sexenio pasado salieron de nuestro país más de tres millones de mexicanos, unos 575 mil cada año. Los especialistas no prevén que estos niveles cambien dramáticamente, pero sí suponen que algunos aspectos de la naturaleza del fenómeno se vean modificados. Por ejemplo, en el último tiempo la cantidad de mujeres que salieron a Estados Unidos llegó a alcanzar el 40% respecto a los hombres en el mismo periodo. Un fenómeno masculino, como lo fue la migración en sus inicios, se está transformando en un proceso masivo y sin consideraciones de género.

Otra de las transformaciones tiene que ver con el tipo de población migrante que predomina. En el citado informe de la OIM, se propone que el grupo de migrantes con mayor crecimiento fue el constituido por la migración indígena, con lo cual fueron los estados del sur-sureste los que más crecieron en número de migrantes, con Oaxaca, Chiapas y Quintana Roo a la cabeza. Esto contradice la idea de que los estados con la migración más masiva son los del norte del país; por el contrario, el fenómeno actual es de carácter nacional.

En síntesis y de acuerdo a esta información, la emigración a Estados Unidos es un fenómeno masivo, sostenido en el tiempo y con una gran incógnita acerca de su futuro: ¿seguirá la migración siendo un fenómeno ascendente o llegará a estabilizarse en el tiempo para después caer en intensidad y ritmo?

<sup>1</sup> Informe 2006 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).



## **Rasgos de la migración de mexicanos a Estados Unidos**

Si observamos retrospectivamente, podemos concluir que la migración ha sido un componente central de las estrategias de desarrollo tanto de México como de algunos estados de Estados Unidos.<sup>2</sup>

Ejemplo de esto es aquella época donde primaba en México el modelo de “sustitución de importaciones”, en el cual la migración del campo a la ciudad era central para apoyar el crecimiento industrial. Recordemos las obras importantes de la ciudad de México, como el tren subterráneo, el cual fue fundamentalmente construido con fuerza de trabajo proveniente de los estados de México.

En el otro lado, en Estados Unidos, la migración de mexicanos se convirtió en clave para explicar la reconversión agrícola que llevó a Estados Unidos a ser considerada una “potencia alimentaria”. El caso de California es impactante, pues el estado más rico de la unión americana desarrolló una historia de más de cien años de agricultura capitalista gracias a oleadas de inmigrantes de todo el mundo; chinos en un comienzo, japoneses y filipinos después, americanos del medio oeste más tarde (conocidos popularmente como okies), y finalmente, desde la Segunda Guerra Mundial y sin contrapeso de otras nacionalidades, los mexicanos.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> La mayor parte de la información que se presenta en este documento proviene de los estudios desarrollados por el Grupo de Estudio de Comunidades Transnacionales de la UAM. En particular esta información ha sido discutida en la investigación titulada *Etnografía transnacional comparada*, documento elaborado en el marco del proyecto “Comunidades transnacionales de América del Norte”, de la Universidad Autónoma Metropolitana.

<sup>3</sup> Existe una amplia y rica literatura que da cuenta de estos procesos migratorios en California y su conexión con la agricultura capitalista. Véanse, entre otros: Walter Goldschmidt, *As you Sow*, Glencoe, Illinois, The Free

En los últimos tiempos, la economía abierta que ha primado en México (al menos desde los años noventa) ha dado como resultado que la migración internacional se acelere. Una de las opciones más *reales* que ha tenido la población para enfrentar la pobreza y el abandono estatal ha sido emigrar al norte. Gracias a esto, muchas regiones de México se han transformado en zonas altamente dependientes de las remesas, desactivando cualquier posibilidad para sus deprimidas economías locales.

La dependencia ha sido tal, que es posible afirmar que estructuralmente la economía de muchas regiones y estados de México depende de esta vinculación económica, y del otro lado, condados y ciudades de Estados Unidos dependen y necesitan esa fuerza de trabajo de México. La mutua dependencia es un hecho social y político entre ambos países.

Sin embargo, uno de los primeros problemas que observamos al momento de analizar la situación, es que mientras el gobierno y los poderes en Estados Unidos no han tomado demasiado en serio la importancia de esta mutua dependencia que tienen con México, de este lado no hemos creado aún un plan inteligente y total que pueda aprovechar esta condición. Mas allá de lamentar esta histórica y geográfica dependencia con Estados Unidos, es preciso aprender más de los migrantes y sus estrategias para tener más agencia y mejores resultados de esta relación entre países.

Las discusiones que se realizan en Estados Unidos sobre una probable ley que favorezca o perjudique a los inmigrantes indocumentados, en las dos cámaras de representantes y en un sinnú-

---

Press, 1947; Philip L. Martin, *Harvest of confusion. Migrant Workers in US Agriculture*, Westview Special Studies in Agriculture and Policy, 1988; Carey McWilliams, *Factories in the Field. The Story of Migratory Farm Labor in California*, Archon Books, 1969 [1935]; y Lloyd H. Fisher, *The Harvest Labor Market in California*, Harvard, Massachusetts, Harvard University Press, 1953.

mero de foros y eventos públicos, nos hace pensar que se trata de un tema importante pero sobre el cual no existe consenso.

Por otra parte, recordemos que uno de los rasgos de esta dependencia descansa en lo que algunos estudios han definido como *convergencia demográfica*,<sup>4</sup> es decir, aquella dependencia e interrelación entre las demografías de México y Estados Unidos. México provee de migrantes jóvenes a Estados Unidos, migrantes en plena edad productiva. Ese país tiene una pirámide poblacional que está envejeciendo, con un bloque más amplio y numeroso en las generaciones de hombres y mujeres mayores, es decir, población que comienza a abandonar las edades productivas.

Por estas razones, la llegada de jóvenes a Estados Unidos se transforma en central para sostener, por ejemplo, el sistema de pensiones norteamericano, y junto con ello, parte de su economía. En México, en tanto, se pierde capital humano, las regiones expulsoras se van *envejeciendo* al quedar con una población mayoritaria compuesta por personas mayores. En los hechos, las regiones y comunidades expulsoras de emigrantes son ahora verdaderos lugares de retiro para la última etapa de sus vidas.

Resultado del envejecimiento de las regiones expulsoras es que es allí donde el Estado va retirando sus servicios, especialmente los más básicos de ellos, como la salud o la educación, puesto que en México la cobertura de servicios se define por criterios demográficos, es decir, por la permanencia física de las personas en la localidad. Una localidad que no “demuestra” tener una población estable y asentada la mayor parte del año, es una localidad con problemas para tener médicos y enfermeras en los servicios de salud, o maestros suficientes en las escuelas.

<sup>4</sup> El concepto de *convergencia demográfica* es propuesto en el trabajo colectivo titulado *Exclusión transnacional. Informe para la Fundación Rockefeller*, Grupo de Estudio de Comunidades Transnacionales de la UAM, 2005.

Por este motivo, el tema de los censos en las comunidades y regiones con migrantes se vuelve un aspecto clave por definir, en especial si consideramos que deben existir mecanismos de conteo y registro de población que trasciendan los límites estrictos de las localidades, y que imaginen mejor un mecanismo comprensivo que incluya a los ausentes. Éste sería un punto de partida obligado en cualquier construcción de políticas o planes sociales.

### **Las comunidades transnacionales como sujetos de las políticas públicas**

Como hemos visto, la fuerte dependencia entre las economías de México y Estados Unidos ha permitido que se construyan verdaderas redes que articulan regiones transnacionales. Existen muchos ejemplos de estas regiones transnacionales, como las que unen zonas de la mixteca de Oaxaca con el estado de California, o el sur del estado de Puebla con la ciudad de Nueva York, o el estado de Zacatecas con la ciudad de Chicago. Estas regiones transnacionales están constituidas por circuitos económicos, demográficos y simbólicos que estrechan los lazos entre varias localidades en ambos países, mismas que son pobladas por comunidades transnacionales.<sup>5</sup>

Las *comunidades transnacionales*<sup>6</sup> son aquellas comunidades de mexicanos en Estados Unidos que, lejos de asimilarse pasivamen-

<sup>5</sup> Esta idea de las regiones y comunidades transnacionales ha sido expuesta por Federico Besserer en el informe citado *Etnografía transnacional comparada*.

<sup>6</sup> La teoría sobre las comunidades transnacionales surge en algunas áreas de la sociología y antropología norteamericana como rechazo, en gran medida, a las teorías que predominaron en los ochenta para explicar la migración. Estas teorías ponían demasiado acento en la asimilación de las personas y sus comunidades a la sociedad receptora. También estas teorías descuidaron mucho

te a la sociedad receptora, construyen o mantienen lazos familiares, económicos, políticos y culturales con sus lugares de origen. Ellos envían remesas, designan candidatos para los cargos locales en sus pueblos de México, y apoyan un sinnúmero de proyectos sociales, productivos y de obra pública, muchas veces con mayor presencia y consistencia que el propio Estado.

Los migrantes de estas comunidades, asimismo, viven dentro de campos sociales que tienen expectativas, valores culturales y patrones de interacción humana que provienen de más de un sistema social y político, en este caso, de dos países. En este sentido, los miembros de estas comunidades viven y se desarrollan inmersos en medios muy diversos, con diferentes experiencias y perspectivas para mirar las cosas. Las comunidades transnacionales articulan tanto regiones rurales, como barrios de ciudades mexicanas y estadounidenses.

Lo transnacional, en este sentido, describe la manera en que lo local llega a ser global, y cómo todas las partes del globo están ahora mucho más interrelacionadas por los mercados económicos, la información, la diseminación y la homogeneización cultural.<sup>7</sup> En este mundo interconectado, son las migraciones de un país a otro las que van mostrando la capacidad de las personas para construir nuevas configuraciones culturales, una de cuyas expresiones son las comunidades transnacionales:

---

los aspectos culturales de la migración y el hecho de que a pesar de esta asimilación, también los migrantes estaban por todos los medios manteniendo lazos y redes con sus lugares de origen. La migración, en este sentido, incluye dos procesos paralelos y complementarios: la emigración y la inmigración. Las teorías precedentes a la perspectiva transnacional casi referían exclusivamente a la inmigración cuando hablaban de migración.

<sup>7</sup> Robert Smith, *Mexican New York: Transnational Lives of New Immigrants*, Nueva York, manuscrito inédito, University of California Press, 2002, pp. 1-17.

*Yerko Castro Neira*

Las comunidades transnacionales son uno de los resultados del flujo migratorio desarrollado en el siglo XX entre México y Estados Unidos. Las políticas migratorias que definieron los términos de la estancia y residencia legal de los migrantes, así como su movilidad a través de las fronteras, fueron determinantes para la definición de la actual configuración de las comunidades transnacionales.<sup>8</sup>

Por otra parte, a pesar de esta descripción de las comunidades transnacionales que pone el énfasis en la conexión con los lugares de origen, no debemos dejar de considerar el proceso simultáneo de inserción en las sociedades de destino que viven los migrantes. En efecto, muchas veces lo que observamos son sociedades y comunidades de migrantes que a la vez de mantener y reforzar lazos con sus lugares de origen, van poco a poco insertándose y estableciéndose en Estados Unidos. La historia reciente en cientos y miles de pueblos y ciudades de la unión americana demuestra cómo muchos mexicanos van poco a poco insertándose en las sociedades de llegada e incluso logrando ciertos espacios públicos y de decisión colectiva. Ocurre algo así como un proceso de empoderamiento en los lugares de destino.

No se trata aquí de plantear que las condiciones de vida y trabajo de nuestros migrantes estén mejorando sustancialmente, o que intentemos ocultar los profundos procesos de discriminación y racismo que viven muchos de ellos en Estados Unidos. De lo que se trata es de insistir en que la migración es un fenómeno mucho menos lineal y reduccionista de lo que pensábamos. Es un fenómeno heterogéneo, con resultados diversos, jerárquicos, y donde los mexicanos no actúan o reciben influencias de un solo tipo y como un solo bloque.

<sup>8</sup> Laura Velasco, "Identidad cultural y territorio: una reflexión en torno a las comunidades transnacionales entre México y Estados Unidos", *Región y Sociedad*, vol. IX, núm.15, Sonora, México, 1998, p. 107.

### *Comunidades de mexicanos en Estados Unidos*

Para seguir en esta línea de pensamiento, conviene que nos enfoquemos en las nuevas generaciones de migrantes. Los nuevos migrantes de México en Estados Unidos, luego de muchos años de historia migratoria, son aquellos jóvenes que en su mayoría han nacido en Estados Unidos, que han desarrollado toda su vida escolar en las escuelas de ese país, que por estas mismas razones dominan con mayor fluidez el inglés, conocen y se mueven mucho mejor en los espacios estatales y judiciales de Estados Unidos, y que al mismo tiempo, mantienen lazos de diverso tipo con sus lugares de origen en México.

Estos jóvenes han vivido lo que los lingüistas denominan “inmersión lingüística”, es decir, un proceso en el cual a muy temprana infancia son *inundados* por una lengua diferente a las de sus padres o de sus orígenes, y por extensión, viven inmersos en una cultura diferente, un mapa mental que difiere sustancialmente de la experiencia de los padres. Las coordenadas que guían ahora sus mapas mentales son, por lo tanto, diferentes de lo que pudiéramos pensar.

Todo esto nos obliga a pensar en esta doble paradoja: por una parte, la realidad de personas y comunidades de México que mantienen y refuerzan lazos entre los lugares de destino y los de origen; y por otra, la realidad de muchos migrantes que pretenden mantener sus trabajos y, en la medida de lo posible, ascender social y económicamente en Estados Unidos, incluso ganando espacios públicos que tradicionalmente le correspondían a la sociedad anglosajona de aquellos lugares.

El concepto de *comunidad transnacional* nos puede ayudar a entender y tener siempre presentes estas paradojas. Al mismo tiempo, resulta de importancia fundamental como concepto operativo que pudiera actuar como sujeto social migrante de las políticas públicas que necesariamente México debe incorporar en un Plan de Desarrollo Nacional.

Para esto, es menester que nos detengamos un poco en otra de las transformaciones fundamentales que están experimentando los migrantes. La migración, en este sentido, está modificando la relación entre el Estado y sus ciudadanos. Los migrantes de hoy en Estados Unidos no sólo han estado interesados en los grandes procesos nacionales de México, como las elecciones para presidente o para aprobar el voto de los mexicanos en el exterior. Al mismo tiempo, estos migrantes están preocupados por apoyar con obras de infraestructura en sus pueblos en México, o con apoyos económicos para las fiestas. Por estas razones, estos migrantes se han transformado en actores económicos y políticos importantes en sus lugares de origen. Al mismo tiempo, muchos de ellos van siendo actores importantes en sus lugares de destino, ya sea como líderes comunitarios, profesores o activistas de derechos humanos; en fin, también van construyendo con agencia una relación muy diferente a la que vivían los mexicanos con Estados Unidos hace 20 años.

Por estas razones, partiremos de la idea de que para comprender bien cómo apoyar el desarrollo de las regiones de expulsión de migrantes, es preciso entender los procesos que suceden en ambos países y en cada uno de ellos por separado. Necesitamos, al igual que lo hacen los migrantes, construir poder incorporando ideas y antecedentes desde ambos lados de la frontera, superando así sólo una visión estatal (y limitada) sobre el desarrollo asociado a la migración.

Como Estado y como políticas públicas, es el momento de aprender mucho de los migrantes y de sus comunidades, de sus estrategias de inserción en la sociedad huésped, así como de la capacidad para sostener relaciones con sus lugares de origen. En Estados Unidos hay cientos de organizaciones de mexicanos bajo la forma de asociaciones, clubes, federaciones, organizaciones de pueblos, grupos de derechos humanos; en fin, una cantidad suficiente de interlocutores con los cuales se pueden establecer rela-



ciones de trabajo y participación. Ellos pueden ser nuestra contraparte para proyectos de desarrollo de diverso tipo.

En estos dos sentidos anteriormente expuestos, el futuro desarrollo de políticas públicas, considerando a la migración como elemento clave, debe suponer, al mismo tiempo, un plan de desarrollo nacional no anclado exclusivamente en una visión estatal limitada, y tomando a los migrantes y sus comunidades como centro. El desarrollo con la comunidad al centro<sup>9</sup> y la visión transnacional del Estado son cuestiones fundamentales.

### **Dificultades a tener en cuenta y retos por superar**

Existen múltiples dificultades que enfrentar para poner a prueba argumentos como los desarrollados en este documento. Una de ellas tiene que ver con la relación entre migración y pobreza. En las comunidades no emigran los más necesitados y desamparados, sino, por lo general, son grupos que cuentan con alguna base económica y respaldo familiar o doméstico. Lo común en muchos de estos casos es que están movidos por la búsqueda del *bienestar*, un concepto más amplio que el de *pobreza*. El *bienestar* es un concepto que si bien puede apuntar a consideraciones de orden económico, también refiere a muchos otros aspectos generalmente descuidados por la teoría económica clásica. Por ejemplo, la búsqueda de mejor educación para los hijos, la urgencia de contar con una vivienda digna, la necesidad de muchas mujeres de tener independencia económica, etcétera.

Por otra parte, la migración produce en las comunidades de origen en México nuevas desigualdades socioeconómicas, depen-

<sup>9</sup> *Desarrollo con la comunidad al centro* es un concepto propuesto y trabajado por Federico Besserer y su equipo de estudio de comunidades transnacionales en la UAM.

dencia de las remesas, inflación de precios en el comercio local y cambios en el significado del “estar bien”.

Ejemplo de todas estas paradojas es el caso de California: el estado más rico de Estados Unidos pero con grandes áreas de pobreza donde precisamente se asientan los migrantes mexicanos, y con un sistema altamente desigual y competitivo.

Problemas asociados a los señalados existen en varias áreas de la vida social y política de los migrantes. Por ejemplo, en cuanto a la salud, sabemos que los migrantes sufren grandes problemas de acceso porque, entre otras cosas, en Estados Unidos el estatus migratorio (legal y documentado) es definitorio. Ante estos problemas de acceso, la realidad muestra que cientos de migrantes viajan año tras año para curarse en algún centro de salud en México, generalmente los que se ubican en las regiones fronterizas. Del lado contrario, en las zonas de expulsión la cobertura se reduce por los criterios demográficos con que se rige el Estado, tal como se explicó anteriormente.

La educación también es un límite para darle un impulso a las regiones de migrantes y a las comunidades transnacionales. En México los indicadores de calidad educativa continúan siendo muy malos en relación a los demás países latinoamericanos. Tenemos más de 58% de rezago educativo en nuestra población. En Estados Unidos, los jóvenes de origen mexicano tienen los niveles más altos de deserción escolar. Los jóvenes que están indocumentados, por otra parte, están limitados para poder cursar estudios universitarios puesto que para tener acceso a niveles superiores de educación es requisito fundamental la comprobación de estancia legal en el país.<sup>10</sup> Aunado a esto, aumenta todos los años la

<sup>10</sup> En casi todos los estados de Estados Unidos se exige probar la estancia legal para entrar a las universidades. En California, por el contrario, si bien no se exige este requisito al ingresar a la universidad, sí es exigido cuando los alumnos completan sus estudios y tratan de conseguir sus cédulas profesionales.

*Comunidades de mexicanos en Estados Unidos*

“fuga de cerebros” hacia Estados Unidos, con lo cual los mejores profesionales del país, al irse de México, van transfiriendo capital muy valioso de nuestro país a otro.

En vivienda, los migrantes mexicanos en Estados Unidos se ubican principalmente en tres tipos de áreas: en zonas urbanas, en zonas de frontera y en regiones rurales. En muchas de éstas prima el hacinamiento en las habitaciones. Conseguir una casa en Estados Unidos depende, entre otras cosas, del estatus migratorio, de tener un récord estable de empleos, y de conocer la operación y las condiciones de los mercados de bienes raíces en Estados Unidos. En México, por otra parte, no existen planes de construcción y acceso a la vivienda para poblaciones migrantes. A pesar de esto, los migrantes continúan levantando proyectos de construcción de viviendas en sus pueblos de origen, por lo que estos proyectos constituyen los principales planes de los migrantes con sus localidades de origen. En un estudio realizado en nuestra universidad, hemos encontrado que más del 50% de los hogares que reciben remesas las destinan a la construcción de casas, con lo que aumenta en las regiones expulsoras el número de cuartos en las casas, así como aumentan también las viviendas deshabitadas o las “casas solas”.<sup>11</sup>

Un último comentario que deseamos hacer y que complementa los anteriores tiene que ver con la atención que debemos colocar a los grupos más vulnerables en ambos lados de la frontera. Uno de ellos es el de las mujeres. Ellas no son parte de un grupo homogéneo de personas, tienen problemas específicos que las afectan, como las reglas matrimoniales, los mercados de trabajo, el tráfico de personas, las múltiples formas de violencia de

<sup>11</sup> El estudio aludido fue una investigación que formó parte del proyecto “Comunidades Transnacionales de América del Norte”. En ella se desarrolló una completa encuesta con muchos hogares en México y Estados Unidos, a la que se denomina ETNONATC. Informe 2006 de proyecto, México, UAM.

género, y la reducción de sus capacidades de decisión individual. Otro grupo es el conformado por la población indígena.

Las zonas expulsoras de población migrante son altamente marginales, y los indígenas migrantes ocupan preferentemente lugares en mercados laborales rurales, como campesinos (pizcadores) o trabajadores en los empaques. Ellos viven en zonas muy contaminadas por los plaguicidas y pesticidas que requieren los cultivos, y en donde son frecuentes los problemas de racismo, discriminación y violación de sus derechos humanos. Los adultos mayores son el tercer grupo vulnerable. No existen sistemas de retiro adecuados para ellos, ni en México ni en Estados Unidos. Tampoco existen sistemas de salud adecuados, por lo que en general la dependencia del dinero migrante es más alta en este grupo de personas. El cuarto grupo está conformado por los niños. Vemos muchos niños que emigran solos a temprana edad, muchos de ellos trabajan también en los campos agrícolas donde hay mayor permisividad para aceptar este tipo de fuerza de trabajo. Los niños nacidos en Estados Unidos, aunque son ciudadanos y parecieran no tener problemas por su estatus legal, sí los padecen puesto que sus hogares son generalmente mixtos y en ellos conviven ciudadanos norteamericanos, residentes permanentes y personas indocumentadas. El último grupo vulnerable es el de los trabajadores agrícolas. El 75% de los trabajadores del campo en Estados Unidos es de origen mexicano.

Los derechos laborales en estas regiones están altamente disminuidos. En muchas zonas se permite el trabajo infantil, hay escasa seguridad médica (sólo el 23% de la población en el campo cuenta con algún tipo de seguro), hay muy bajo nivel de educación (promedio de educación de 11 años), con escaso manejo del inglés, y en donde se concentra la población indígena migrante proveniente de México.

## **Conclusiones**

En este documento hemos querido destacar el fenómeno migratorio como central para el diseño de un Plan Nacional de Desarrollo. Es momento de ser muy creativos y poner todas las fuerzas para aprovechar esta estrecha relación económica y de trabajo que tenemos con Estados Unidos. Más allá de ver a la migración como un fenómeno residual y resultado de nuestras desfavorables condiciones de vida, debemos pensar con agencia para proponer ideas novedosas que puedan mejorar la situación tanto para los migrantes y sus familias como para el propio Estado mexicano.

La propuesta es *seguir a los migrantes*, quienes desde sus precarias condiciones nos están enseñando a mejorar su situación, sin dejar de pensar en México pero tampoco descuidando su inserción en los Estados Unidos.

En este documento hemos propuesto que el sujeto básico de acción para el desarrollo pueden ser las comunidades transnacionales, un nuevo sujeto social que articula muchas experiencias y varias propuestas. Este sujeto, contrario a la imagen tan difundida del mexicano migrante pisoteado en sus derechos y en sus trabajos, puede ser visto ahora como un sujeto altamente creativo y constructivo a pesar de que sean reales las condiciones de marginación y pobreza descritas.



# Inclusión digital y pueblos indígenas de México

*Scott S. Robinson*

El término *inclusión digital* refiere a un conjunto de políticas públicas referentes a la conectividad, capacitación y contenidos relacionados con la Internet. En algunos países se observan políticas enfocadas a la oferta pública, conveniente y de bajo costo para la conectividad a la red de Internet, la disponibilidad en línea de información confiable, puntual y a detalle sobre los procesos, reglamentos y trámites de gobiernos en los tres niveles, y además, la aplicación de los instrumentos digitales para atenuar carencias, apoyar procesos de desarrollo y servir a los diversos intereses del público. En este momento el Estado mexicano no tiene una clara política de inclusión digital, mucho menos un enfoque a las necesidades de los pueblos indígenas del país que las herramientas digitales pueden atender.

El proyecto e-México no constituye una política pública eficaz porque adolece de una serie de fallas en la accesibilidad a los muchos Centros Comunitarios Digitales instalados en escuelas primarias, secundarias y bibliotecas, instituciones cerradas en las tardes y durante los fines de semana, cuya falta de mantenimiento es también un tema sensible. Paradójicamente, la conectividad en México hoy se ofrece a través de una enorme red de cibercafés, pequeños negocios, “changarros” digitales, muchas veces endebles, que compiten entre sí en función del costo por hora de ser-

*Scott S. Robinson*

vicios de Internet, y que hoy se encuentra en todos los pueblos del país (con pocas excepciones).

Desde los cibercafés, uno tiene acceso a todos los servicios de la red, pero no necesariamente a la capacitación de los y las usuarias, ni a la preparación de contenidos sobre eventos locales e información útil de una región. En efecto, los cibercafés constituyen un recurso humano y técnico instalado en los pueblos sin ningún costo al fisco, representan una suerte de inclusión digital gracias a la omisión o la ineficacia de los programas del Estado.

La extensa red de cibercafés ahora es una herramienta de creciente importancia en la administración de las comunidades transnacionales. Sin perfilar a detalle las causas e impactos de la consolidada economía de la migración y las remesas familiares —una suerte de modo de producción con base en la emigración—, es evidente que los cibercafés hoy permiten a los migrantes en el norte, procedentes de las distintas regiones indígenas del país, entre otras, mantener un contacto frecuente y barato con sus familiares en casa. Otra paradoja es la relativa carencia de cibercafés accesibles a los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, cuyos familiares gozan de un mejor acceso a la red y comunicaciones vía telefonía digital en sus pueblos comparado con los parientes que emigraron. Las comunidades transnacionales utilizan el teléfono y, de manera creciente, la Internet en los cibercafés para sus comunicaciones internas. La comunicación digital en las economías de remesas en regiones indígenas es hoy una costumbre en plena consolidación. Pero esta tecnología permite nuevos servicios que requieren de consultas, acciones y normas del Poder Legislativo.

Es bien conocido que los migrantes indígenas mexicanos en el norte carecen del acceso a servicios médicos confiables, costeables y culturalmente apropiados. La mayoría de estos migrantes pueden formar parte del enorme gremio de más de cinco millones de migrantes indocumentados que hoy son tema de negociaciones



*Inclusión digital y pueblos indígenas de México*

políticas en el Poder Legislativo estatal y federal dentro de los Estados Unidos.

Hace falta un programa de seguro médico binacional para esta amplia población, un grupo que, en efecto, ahora sostiene con su sacrificio, trabajo y compromiso con sus familias y comunidades, el mantenimiento de la costumbre en sus municipios y pueblos de origen.

A continuación se ofrecen unas sugerencias para una acción legislativa a futuro enfocando cuatro temas pertinentes a la inclusión digital y las poblaciones indígenas transnacionales: la conectividad (en los pueblos y en el norte); las transferencias de las remesas; la configuración de un seguro médico binacional; y la capacitación en los municipios en el uso efectivo de los recursos digitales disponibles.

1. La red nacional de cibercafés merece ser censada explícitamente por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); los negocios registrados como tales en esta red deben recibir descuentos en su tarifa de conexión a los proveedores de Internet, y merecen tener acceso a una ventanilla de compras de equipos y consumibles por mayoreo en una nueva oficina de enlace dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). De manera paralela, la instancia respectiva de la SCT puede ofrecer créditos blandos a mexicanos legales en los Estados Unidos, integrantes de las comunidades transnacionales, para crear y operar cibercafés en los barrios y pequeños pueblos donde hoy vive la mayoría de los migrantes.
2. El Poder Legislativo debe revisar todos los aspectos relacionados con el envío de las remesas, incluyendo las opciones de enviar mensajes “encriptados” de transferencia

de valor viables de ser recibidos en diversos puntos en México, cibercafés por ejemplo, afuera de los bancos y casas de cambio, por medio de grabadoras de valor en tarjetas de débito inteligentes. Dicho sistema pasaría por la supervisión del Banco de México y del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), por ejemplo, reduciendo aún más el costo de la transferencia de valores.

3. La implementación de un Expediente Médico Personal (EMP) en México, compatible con los sistemas actuales en Canadá y Estados Unidos, permitiría negociar con mayor éxito el ingreso a los servicios públicos de la salud en ambos países del norte. Este EMP vendrá acompañado de un seguro médico binacional que combina la cobertura del Seguro Popular o el programa del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para migrantes, con contratos con proveedores de servicios de la salud en los Estados Unidos, por ejemplo, donde las federaciones de los clubes de los migrantes y/o las organizaciones equivalentes negocian contratos de cobertura colectiva para sus agremiados. El gobierno federal mexicano podría avalar estos contratos, ofreciendo una especie de fianza para alentar una cobertura básica de seguro médico para sus ciudadanos. Los jornaleros cuyo destino es Canadá tendrán un acceso más expedito a servicios médicos durante su estancia temporal. (Es urgente asegurar mediante cabildos con legisladores en la Cámara de Representantes de Estados Unidos que cualquier reforma migratoria permita de manera explícita que cualquier mexicano con un trámite de regularización migratoria en proceso tenga permiso para viajar a México para gastos médicos mayores y volver a su trabajo en Estados Unidos.)

4. Un programa de capacitación en el manejo de los instrumentos digitales, disponible vía la red de cibercafés en los pueblos, y orientada a las mujeres jóvenes que frecuentan estos puntos de acceso a la red, podría ofrecer adiestramientos en programas de cómputo de sistemas de información geográfica y bases de datos útiles para que los mismos municipios y comunidades indígenas tengan mayor control de sus recursos, linderos e información estratégica. Un conjunto de bases de datos del sector público de probable utilidad en este caso sería el acceso a los datos no confidenciales de la matrícula consular (de la Secretaría de Relaciones Exteriores), los municipios receptores de remesas (proporcionada por Banxico) y los municipios donde hubo y hay inversiones de remesas colectivas según la fórmula 3x1 (programa de gobierno Microrregiones, en la Secretaría de Desarrollo Social). Estas fuentes son complementarias para fortalecer las capacidades de los recursos humanos en los municipios rurales para mejor administrar los Fondos Municipales y otros programas de los gobiernos. Las comunidades indígenas poseen el derecho a manejar la información pertinente a ellas mismas, y esta capacitación lo puede catalizar. La inclusión digital lo hace factible y es el momento oportuno para actuar.



# El sistema de radiodifusoras culturales indigenistas

*Citlalli Ruiz*

A partir de 1979, con la instalación de la radiodifusora XEZV en Tlapa, Guerrero, comienza una de las experiencias radiofónicas más importantes en el país —y quizás en muchos lugares del mundo—: la voz indígena a través de las ondas radiofónicas. Con la estación de Tlapa, la gente escuchó la radio por primera vez, escuchó su voz y su música y se empezaron a ver nuevas formas de hacer radio.

Después de 28 años, se han instalado 20 emisoras de este tipo, si bien éste no ha sido un proceso fácil ni rápido.

Quienes iniciaron este proyecto, probablemente se basaron en el esquema de Radio Educación, pues ambos eran muy parecidos, sobre todo en cuanto al lenguaje, *muy de avanzada*, muy inclusivo, muy abierto a diferentes expresiones; sin embargo, a lo largo de este tiempo se ha visto que no es lo mismo, pues este proyecto —el del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, SRCI— tenía que caminar por otros lugares. El objetivo principal en ese inicio era llevar la educación en las propias lenguas, pero se vio que las necesidades de comunicación y de información de la población indígena iban mucho más allá de sólo dar lecciones o llevar la educación escolarizada a través de las ondas de la radio en las lenguas indígenas.

Hoy tenemos estas 20 emisoras en 15 estados de la República, con un auditorio potencial de 22 millones de personas, entre ellas seis millones de hablantes de lenguas indígenas. Esto nos da una dimensión muy grande de los alcances de este proyecto; además, una vez que se publicó esta información en Internet, el interés por las radios de parte de diferentes dependencias y organizaciones creció por la cantidad de gente a la que se llega.

A partir de 1994, cuando se hace evidente la realidad indígena, llegan de manera discreta las dependencias gubernamentales a las radios –a la dirección y subdirección de las radios– a solicitar que se pasen sus mensajes, sus servicios, y la información dirigida a las poblaciones indígenas. A partir de que se publicó la estimación de radioescuchas, que representan 22 millones de personas –de las cuales seis millones son hablantes de lenguas indígenas–, la demanda de traducción y transmisión de mensajes gubernamentales se multiplicó. Esto no tiene nada de malo, porque una de las obligaciones es la de informar a la población indígena de los servicios a los que tiene derecho.

Lo grave, sin embargo, es que se abre la información, pero no se les da respuesta; es decir, se crea la expectativa, se lanza la información, pero sin conocer al auditorio. Tampoco en las regiones donde se están transmitiendo los mensajes de las diferentes dependencias hay quien dé respuesta o quien dé la atención sobre los servicios difundidos: las campañas de salud, de derechos, de educación. En fin, tenemos una larga lista de dependencias que solicitan los servicios de traducción para transmitir sus mensajes, pero en muchos de los casos es simplemente para cubrir una meta, la meta de impactos por cada lengua sin importar lo que suceda, cómo se entienda la información, qué dudas despierte en los lugares donde se está transmitiendo, y sobre todo, qué respuesta se va a dar a la gente. Las radios transmiten programas y campañas de salud, pero cuando la población acude a las clínicas, simplemente no se les da el servicio, se les niega o se les trata mal.

*El sistema de radiodifusoras culturales indigenistas*

Entonces, como institución, tenemos la preocupación de que el sistema de radiodifusoras no sea sólo un canal de aquí para allá, sino que se tenga la certeza de que la información difundida va a cristalizarse en una buena atención y que ésta sea de calidad, porque se está usando a la radio y la gente cree en la radio, y si se le trata mal, pues va a dejar de creer.

¿Qué son las radios? Son sitios donde llega la gente con toda libertad, con toda tranquilidad, para solicitar información, para solicitar servicios de comunicación, para transmitir, a través del micrófono, sus propios mensajes en su propia lengua, para mandar felicitaciones, para grabar la música.

De lo que se trata, sobre todo, es de que en estos lugares la gente encuentre no solamente un medio de comunicación, sino un sitio amable, como en su casa, como en su familia; pero sobre todo, un espacio donde pueda comunicar en su propia lengua. Las radios, como lugares de servicio público, son quizás el único sitio donde se habla y se da el servicio en la propia lengua. No conozco otro, incluyendo las clínicas del sector salud. Tal vez en algunas escuelas sí, sobre todo donde llegan los papás y hablan con los maestros que hablan en sus propias lenguas; pero en las oficinas públicas donde se llega a solicitar un servicio, tiene uno que hablar en español, con un documento escrito en español.

En cambio, en las radios sucede que la persona puede hablar en su lengua, solicitar el servicio en la propia lengua y que éste se transmita en la misma lengua. Éste es uno de los principios que tiene el SRCI: el reconocimiento a las expresiones culturales, el respeto a éstas, y la palabra es la primera de estas expresiones que debe respetarse.

En cuanto al perfil radiofónico, puede decirse que las emisoras del SRCI tienen un perfil único, en México y en el mundo. Son radios que tienen un carácter jurídico de permisionadas.

Aquí me voy a detener un poco en las formas en que el gobierno otorga permisos o concesiones para la operación de me-

dios de comunicación. Solamente son estas dos: existen radios permisionadas y radios concesionadas.

Queda fuera, sobre todo a partir del año pasado con la llamada “Ley Televisa”, la otra forma de operación que solicitaba la sociedad civil y que son las radios comunitarias. La demanda de contar con radios comunitarias es un proceso que no se va a detener, pues a pesar de que muchas organizaciones buscan actuar en la legalidad, se les cierran los pasos para ello.

La “Ley Televisa” pasó de noche por la Cámara de Diputados, aprobándose, aunque después vino aquel debate que presentamos la gente que estuvimos cerca, y que ni debate fue, pues la ley ya estaba cocinada. Se aprobó a través de la Cámara de Senadores y ahorita es la ley vigente. Por si fuera poco, esta ley no acata las disposiciones constitucionales.

El artículo 2º constitucional, apartado *b*, inciso 6), dice que “se deben establecer las condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar, y administrar medios de comunicación en los términos que las leyes de la materia dictaminen”, lo cual no se consideró con la “Ley Televisa”; por el contrario, se cerró el paso para su cumplimiento.

Hasta la fecha, no ha habido un reconocimiento legislativo explícito de los medios de comunicación a que se refiere este artículo, y mucho menos ha habido medidas legislativas satisfactorias para dar cumplimiento al mismo. No es solamente por las radios que tienen que ver con la población indígena, sino por todas las radios de carácter comunitario o de organizaciones civiles urbanas y rurales.

Sin embargo, no ha habido una respuesta en la red nacional de radiodifusoras y televisoras educativas y culturales. Se ha planteado una nueva ley que también tenga que ver con todos los medios de servicio público. No ha habido grandes avances; más bien, no ha habido avances, y esto está estancado. Tampoco ha sido por falta de interés de las organizaciones. Pero sería bueno



*El sistema de radiodifusoras culturales indigenistas*

que la Cámara de Diputados atendiera las observaciones en este renglón.

Antes de la “Ley Televisa”, se empujó mucho otra ley que contemplaba precisamente la inclusión de una tercera figura jurídica que fuera la de las radios comunitarias. Esta ley se detuvo dos veces en el Senado, se congeló, pero cuando aparece la “Ley Televisa”, a ésta sí se le da salida rápida.

Puede quizá ser un motivo de regocijo, no lo sé, o de vergüenza, que únicamente en el Reglamento a la Ley Federal de Radio y Televisión de octubre de 2002 –que se le llamó el “decretazo”– aparece ya el reconocimiento de que en los medios de comunicación mexicanos se puede transmitir en las lenguas indígenas. De 1962, cuando entra en vigor la Ley Federal de Radio pasada, a la fecha, no había absolutamente nada.

La ley decía que el idioma oficial de México era el español, y que solamente se podría transmitir en este idioma, y si quería uno hacerlo en otra lengua, había que pedir un permiso especial a la Secretaría de Gobernación. Entonces, en el famoso “decretazo”, se reconoce ya la diversidad de lenguas indígenas para su transmisión en los medios de comunicación.

La figura de emisoras permisionarias es un poquito mañosa, pues las radios concesionarias pueden lucrar con la explotación del medio, pero las radios permisionarias no, y eso ha condenado a muchos medios universitarios y estatales que tienen permisos de operación, a estar siempre en la retaguardia tecnológica y a no poder tampoco sufragar sus propios gastos y su mantenimiento.

Entonces, sin quitar el objetivo de los medios públicos, que sería precisamente dar un servicio y no lucrar con ellos, sí debe abrirse un capítulo para que estos medios puedan tener algunos procedimientos para autofinanciarse.

Una de las particularidades del SRCI es que se ha dado cuenta en este tiempo de que no podía crearse una comunicación solamente de aquí para allá, o del Estado hacia los pueblos, sino que

la comunicación debe ser a partir de los mismos pueblos en estos medios, que se han fomentado con algunas figuras de participación comunitaria, como son los consejos consultivos, los corresponsales comunitarios y la creación de algunas cabinas de producción o centros de producción radiofónica.

A partir de esto y de otras formas que se han ideado en cada una de las radios, se pretende garantizar que éstas obedezcan y tengan un perfil acorde a las necesidades de las regiones que están cubriendo. No podemos pensar que los mensajes tuvieran que hacerse en el centro, mandarse y transmitirse; en eso consistió la comunicación con las grandes cadenas durante mucho tiempo, las radios de amplitud modulada, los canales libres internacionales de México para toda la República, *La Hora Nacional*, en fin. Lo que queremos con las radios culturales indigenistas es que cada una tenga su propia personalidad, genere sus propios mensajes, responda a sus propias necesidades y expectativas y a sus propias características culturales. Así debe ser.

Transmitimos en 32 lenguas y múltiples variantes dialectales; obedecemos a los principios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y también a los principios que deben observarse por los comunicadores e informadores: la objetividad, la imparcialidad, el equilibrio, la pluralidad de opiniones; mientras esto suceda, en las emisoras podemos estar tranquilos de que estamos cumpliendo con nuestro deber.

¿Qué falta hacer? Falta hacer muchas cosas; son 20 radios, son seis millones de hablantes indígenas; si pensamos que son 10, nos faltan cuatro millones por alcanzar; nos falta hacer todo un estudio sobre la migración. Ahora podemos decir que nuestras radios ya van más allá de las fronteras, con enlaces que hacemos a radios en Estados Unidos para población mixteca, sobre todo, y ñhañhú en Florida.

Pero nos faltan muchas cosas por hacer. Abrir estos canales de comunicación hacia la ciudadanía, apoyar, continuar apoyando

*El sistema de radiodifusoras culturales indigenistas*

con avales la apertura de emisoras independientes, comunitarias indígenas, y continuar en este proceso de radiodifusoras culturales indigenistas, que no es una cuestión acabada.

Podemos pensar que institucionalmente le podemos dar más tiempo de vida al SRCI. Pero, sobre todo, esto se lo darán las mismas comunidades por el servicio que pidan y por su participación y presencia en ellas.



# El México indígena al margen de los medios

*Guillermo Monteforte*

Ojo de Agua Comunicación es una sociedad civil sin fines de lucro, que busca hacer de los medios de comunicación herramientas de fortalecimiento para los pueblos indígenas. Nuestro quehacer se divide en tres partes: la primera consiste en hacer video, con la intención de que las voces y visiones de los pueblos indígenas se expresen a través de nuestras producciones, y que los resultados sean todo lo contrario a las visiones que solemos ver, impuestas desde afuera. En segundo lugar, hacemos trabajo de capacitación, con la idea de que sea la gente de los pueblos indígenas la que produzca sus propios medios de comunicación. La tercera parte consiste en la difusión. Una acción de difusión que recientemente hicimos fue la organización y realización del VIII Festival Internacional de Cine y Video de los Pueblos Indígenas, evento que celebramos junto con otras organizaciones e instituciones el año pasado. Nosotros pensamos que para cualquier proceso social, el fomento de la comunicación es fundamental: sin una comunicación efectiva no hay organización, no hay cohesión social.

Pensamos que para los pueblos indígenas la comunicación propia es algo que se debe fortalecer, y éste ha sido un elemento muy rezagado; no por la falta de acceso a la tecnología, sino por actitudes sociales, políticas, e incluso empresariales que están siempre marginando a los pueblos indígenas. Nuestro trabajo está en-

133

caminado a buscar formas para apuntalar los procesos propios de comunicación.

Algo que quiero recalcar es la transversalidad. La comunicación también tiene este mismo elemento, que es muy importante porque abarca todos los aspectos. No es un tema aislado, sino algo integral que toca todas las realidades y todos los procesos que pueden tener relación con los pueblos indígenas.

En cuanto a la experiencia con los medios audiovisuales, hay una especie de romanticismo del que tenemos que cuidarnos. A veces nos molesta que se tome como un símbolo exótico el hecho de que el “indio está trabajando con la nueva tecnología”. Yo creo que tenemos que rebasar todo esto y reconocer que la tecnología está ahí, no es gran misterio ni gran cosa manejarla; cada día es más accesible, es más fácil de adquirir y más fácil de manejar.

Ahora bien, el principio de oralidad –que existe entre los pueblos indígenas desde hace muchos siglos– se puede fácilmente traducir a los medios audiovisuales. Ya no es tanto la palabra escrita lo que importa, sino lo que se dice, se ve, y se vuelve a decir o a expresar. De ahí el gran interés que mucha gente en las comunidades y organizaciones de base expresa por el video. Es muy importante poder seguir escuchando a los abuelos, aunque ya estén muertos. El interés se centra en torno al hecho de que se puede mantener la memoria, arraigar la tradición y conocer el pasado a través de las nuevas tecnologías.

En oposición a estos grandes potenciales, también existe una limitación ineludible que tiene que ver con la estructura social, legal y política en la que vivimos. Los medios se incluyen en los elementos que contribuyen a la marginación de los pueblos indígenas actuales.

Si pensamos en lo que vemos en la televisión o lo que escuchamos en la radio, debemos preguntarnos cuántos programas, cuántos temas se tratan en los medios que realmente responden a las necesidades de información y comunicación de los pueblos

indígenas. Hagamos a un lado las cuestiones turísticas que hablan de cuán exóticos son los pueblos para que los extranjeros vengan a gastar su dinero aquí. Más allá de eso, ¿cómo se conoce su realidad y de qué forma se responde a sus necesidades verdaderas de estar informados y comunicados? La respuesta nos incita a buscar cambios para lograr una mayor equidad.

En nuestro trabajo durante todos estos años, también hemos visto que existe una fuerte necesidad de formar parte de un diálogo nacional a través de diferentes medios de comunicación. Esto no se expresa con palabras como las que acabo de decir, pero lo hemos vivido, por ejemplo, con una serie de televisión en la que colaboramos para la Secretaría de Educación Pública (SEP), que se llama *Pueblos de México*. La producción exigía una dinámica de trabajo con muy poco tiempo en cada comunidad para hacer las grabaciones.

Cuando la gente en las comunidades a las que nos acercábamos para trabajar se daba cuenta de la posibilidad de aparecer en televisión, no sólo en México sino también en América Latina y partes de Estados Unidos, y al saber que lo que queríamos era, en esencia, poner en la pantalla lo que ellos mismos querían expresar, se interesaron muchísimo. A veces insistían en que grabáramos aspectos íntimos de sus rituales que normalmente no se permiten exponer ante una cámara, y todo simplemente porque hay un sentimiento ampliamente compartido, en diversos niveles de interpretación y de manifestación, de que los pueblos indígenas quieren ser incluidos en este discurso nacional, y de que los medios de comunicación audiovisual son una de las formas importantes para hacerlo.

Ante la diversidad y riqueza que se puede ofrecer, hay serias limitantes que tienen que ver con que no hay suficientes espacios en los medios que se abren a este tipo de programas. Tampoco contamos con una legislación que obligue a las televisoras y a las radios a dedicar un cierto porcentaje de su tiempo a los pueblos indígenas.

Además, estamos viendo con suma preocupación cómo los procesos represivos aumentan; por ejemplo, en los últimos meses vividos de manera tan cruda en Oaxaca. Es evidente que los medios de comunicación desempeñan un papel sumamente importante, estratégico, porque la expresión de los pueblos indígenas –y no indígenas– ha sido callada. Es por esto que el pueblo llega a cometer acciones agresivas, como hacer pintas en las paredes, e incluso ocupar las radios y televisoras. Estos actos son una manera de decir: “Tenemos que expresarnos, nos urge reclamar nuestra situación, necesitamos que se sepa que sentimos mucho coraje e indignación contra esta impunidad y represión”. Como resultado, y en particular en el caso de Oaxaca, se ha dado un increíble crecimiento de las radios comunitarias. Hay muchas radios que a pesar de estar destinadas a la condena jurídica, se siguen propagando por todos lados. En Oaxaca, dentro de poco habrá docenas de nuevas radios, y nadie las podrá parar.

Estas manifestaciones públicas, como las pintas, la toma de radios y televisoras, la formación de radios comunitarias o alternativas, y muchas otras acciones, operan al margen de la ley; quienes toman estas iniciativas corren el riesgo de sentencias penales gravísimas. Esto pone en evidencia el rezago de los pueblos indígenas, porque a partir de lo anterior podemos cuestionar la legalidad, pero también preguntarnos sobre su concepto y ejercicio. Creo que, en muchos aspectos, los pueblos indígenas siempre han trabajado al margen de la ley, eso se ha platicado en otros espacios, pero estamos viendo que la Ley de Radio y Televisión está cada vez más cerrada a cualquier posibilidad de diálogo que no sea exclusivamente entre empresas y gobiernos. Y es así que estos medios, condenados a la ilegalidad oficial, se perciben como completamente legítimos, y se ven protegidos e incluso impulsados por los propios pueblos y comunidades indígenas.

Hay muchos tipos de radios comunitarias que están surgiendo, y es importante entender la naturaleza de este fenómeno para



*El México indígena al margen de los medios*

ayudar a fortalecer los aspectos positivos y tratar de frenar los dañinos. Es importante que los legisladores reconozcan que la necesidad de hacer medios de comunicación propios crece conforme la represión se vuelve más cruda. También deben ver que en la medida en que estos medios aumentan en cantidad y popularidad, las empresas se sienten amenazadas y se desenvuelven tensiones también en el ámbito civil.

Como decía antes, es evidente que lo que está mal no son las radios comunitarias, no es el video independiente, es el sistema de gobierno, pero esto tiene que cambiar. En este recinto se tiene que trabajar mucho para cambiar la manera en que se norman los medios de comunicación.

Lo que sucede en Oaxaca con los medios de comunicación es una ventana de lo que puede llegar a ocurrir en otros lugares y contextos en el territorio mexicano. Muchos de los que estamos tratando de documentar el movimiento social hemos sufrido amenazas, porque buscamos cumplir con nuestro compromiso de exponer los acontecimientos y las visiones que los medios oficiales y comerciales no quieren difundir. Esto presenta riesgos: ya ha habido asesinatos, detenciones, golpizas y amenazas a muchas personas y organizaciones, incluso la nuestra. Esto se debe simplemente a que estamos tratando de hacer algo tan básico como generar información importante para la sociedad que mantiene sus propias luchas sociales.

En estos mismos momentos, la familia del periodista estadounidense asesinado, Brad Will, ha viajado a Oaxaca. Como él, ha habido otros muertos, pero es interesante que esta tragedia le tenga que ocurrir a un extranjero para llamar la atención sobre estos abusos de autoridad.

También es importante reconocer que la represión no va a resolver nada. Muchos vemos la situación actual como una caldera a punto de explotar, y hay mecanismos que se pueden activar para reducir esta presión que sigue aumentando. No existe ningún

esfuerzo real para abrir canales de diálogo, mucho menos de disponer de medios de comunicación para que estas expresiones se puedan manifestar. En lugar de buscar soluciones, la represión aumenta más y más, y eso incita a la resistencia civil. Si seguimos así, la caldera va a explotar.

En cuanto a los medios de comunicación y los pueblos indígenas, existe un temor mal fundado de que si los medios de comunicación se salen de control, todo esto puede desembocar en una cuestión revolucionaria o subversiva que va a alterar a la nación. Esto es falso. Muchas de las inquietudes, de las expresiones que se quieren manifestar por parte de los pueblos indígenas no van por ahí, sino simplemente tratan de incitar un sentido más fuerte de identidad, y libremente defender esta identidad y determinar su propio proceso de desarrollo.

Para no terminar estas ideas de manera tan negativa, ofrecemos una serie de propuestas para los legisladores:

- Es importante permitir que las y los comunicadores independientes podamos hacer nuestra labor sin correr riesgos de represalias. Hay que reconocer que este tipo de expresión es para el bien de todos y hay que garantizar la libre expresión sin ser perseguidos, torturados y asesinados.
- Se debe impulsar la producción de programas de autorrepresentación indígena en todos los medios de comunicación. Pensamos que si bien –y con base en las estadísticas más conservadoras que se manejan– el 8% de la población mexicana es indígena, este porcentaje debe corresponder al tiempo aire, tanto en los medios oficiales como comerciales. Este espacio debe servir para que los mismos pueblos generen programas que fomenten su autoexpresión.
- Hay que reformular los procesos de participación ciudadana, ya sea de población indígena o no indígena, en el contexto de la Ley de Radio y Televisión.

*El México indígena al margen de los medios*

- Y por último, mientras no exista una comunicación participativa e incluyente, no podemos pensar en la construcción de una democracia verdadera en México, donde los pueblos indígenas son un elemento sumamente importante.





## Acerca de los autores

### **Carlos Beas**

Economista, integrante del equipo coordinador de la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo, miembro de la dirección colectiva de la Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos; asesor de comunidades y pueblos indígenas de diferentes estados de la República. Autor de seis libros y colaborador de diversas publicaciones de México, los Estados Unidos, Latinoamérica y Europa.

### **Marcelino Díaz de Jesús**

Economista con especialidad en Planeación del Desarrollo Económico por el IPN, maestro en Desarrollo Rural en la Universidad Autónoma Metropolitana. Fue Diputado Federal de la LVII Legislatura, en donde fue Secretario de la Comisión de Asuntos Indígenas. Ha participado en la Subcomisión de Prevención a las Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Organización de las Naciones Unidas, es miembro fundador del Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas; del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígena y de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía. Fue nombrado Coordinador Regional del Consejo Indígena Mesoamericano (CIMA). Actualmente parti-

cipa en la conformación del Congreso Nacional Indígena y es asesor de la Comisión de Asuntos Indígenas de la presente legislatura.

**Carlos Moreno Derbez**

Maestro en Ciencias Antropológicas. Su trabajo ha estado enfocado a la realización de programas de desarrollo y de investigación aplicada en el medio rural e indígena. Fue delegado estatal de Oaxaca del que fuera el Instituto Nacional Indigenista; Secretario de Asuntos Indígenas en la misma entidad; Delegado estatal de la Procuraduría Agraria de los estados de Chiapas y Oaxaca. Actualmente se desempeña como Director de Participación y Consulta Indígena y es Secretario Técnico del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

**Salomón Nahmad**

Doctor en Etnología y Antropología Social por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha desempeñado diversos cargos en el que fuera el Instituto Nacional Indigenista. En dos ocasiones ha sido Director General de Educación Indígena en la Secretaría de Educación Pública; fue asesor del Gobierno del Estado de Oaxaca para asuntos indígenas; ha sido Vicepresidente del Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales de México; miembro de la Academia de la Investigación Científica; miembro fundador de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y consultor del Banco Mundial en México. Actualmente es investigador y Director Regional del CIESAS Pacífico Sur.

**Violeta R. Núñez Rodríguez**

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestra en Desarrollo Rural por la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha realizado investigación en comunidades mayatojolabales del estado de Chiapas. Es autora del libro *Por la tierra. El Corazón no se vence. La historia de una comunidad maya-tojolabal*.

*Acerca de los autores*

Recibió la Medalla Gabino Barreda en 1995 y la Medalla al Mérito Universitario por la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco en 2002. Actualmente es investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

**Yerko Castro Neira**

Candidato a doctor en Antropología por parte de la Universidad Autónoma Metropolitana. Actualmente escribe su tesis doctoral luego de más de tres años de trabajo de campo y de investigación en el tema de migración de comunidades indígenas de Oaxaca hacia el estado de California en Estados Unidos. Formó parte del Grupo de Estudio de Comunidades Transnacionales de la UAM. Allí también, por más de tres años fue profesor asociado al Departamento de Antropología de la UAM. Es miembro de la Red Internacional de Migración y Desarrollo y de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica.

**Scott S. Robinson**

Maestro en Antropología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Es realizador de documentales en el tema de pueblos indígenas. Ha trabajado en la problemática de las relocalizaciones de comunidades rurales e indígenas por la construcción de presas hidroeléctricas y en los últimos años ha hecho investigación sobre los recursos digitales para el desarrollo social en este ámbito. Actualmente es profesor e investigador del Departamento de Antropología Social de la Universidad Autónoma Metropolitana.

**Citlalli Ruiz**

Ha realizado estudios en el Conservatorio Nacional de Música y en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha realizado especializaciones en Etnomusicología y en Pueblos indios y desarrollo por la ENAH y el Institu-

*El ejercicio del respeto*

to Nacional de Antropología e Historia. Ha trabajado en diversas radioemisoras, entre las que están Radio Educación y Radio UNAM, así como en el área de radio en el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y en el que fuera el Instituto Nacional Indigenista. Actualmente es Subdirectora de Enlace con el Sistema de Radios Culturales Indigenistas y Coordinadora de Operación de las emisoras indigenistas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

**Guillermo Monteforte**

Videoasta independiente; realizador de documentales, editor y camarógrafo, así como socio fundador de Ojo de Agua Comunicación, organización independiente que capacita a realizadores, promueve y produce medios audiovisuales para los pueblos indígenas. Ha recibido diversos premios a escala nacional e internacional y recientemente coordinó el VIII Festival Internacional de Cine y Video Indígena en Oaxaca.





*El ejercicio del respeto.*  
*Derechos y desarrollo de los pueblos indígenas*  
se terminó de imprimir en diciembre de 2007  
en los Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados.  
El tiraje consta de mil ejemplares.



**P**arece ser que después de años las reformas a la ley en el tema indígena siguen suscitando fuertes debates en los espacios públicos. El papel del Estado ha sido crucial para la promoción y ejecución de esos derechos, pero también resulta evidente la urgencia de nuevos espacios y mecanismos democráticos donde los propios interesados, en este caso los pueblos indígenas, puedan tener mayor accesibilidad a la toma de decisiones respecto a su presente y futuro como colectividades diversas.

En este sentido los pueblos indígenas representan un tema crucial al hablar de movimientos sociales contemporáneos, que por su carácter histórico requieren de un tratamiento adecuado que pueda coadyuvar a la paz y justicia social. Los pendientes en este tema han dejado al descubierto una realidad insoslayable y cada vez más preocupante, donde es indispensable el trabajo en conjunto dada su complejidad como problema estructural e histórico. De esta manera, el trabajo legislativo es fundamental para el aseguramiento de una mejor calidad de vida para la población en general y, en este caso, en particular a los pueblos originarios de México.

