



EJERCICIO AUTONÓMICO DESDE LOS SISTEMAS NORMATIVOS: PROTOCOLOS DE CONSULTA PREVIA, REGLAMENTOS Y ESTATUTOS COMUNALES INDÍGENAS

Elisa
Cruz
Rueda



EJERCICIO AUTONÓMICO DESDE LOS SISTEMAS NORMATIVOS: PROTOCOLOS DE CONSULTA PREVIA, REGLAMENTOS Y ESTATUTOS COMUNALES INDÍGENAS

Elisa
Cruz
Rueda

elisa.cruz@unach.com

UNACH
Escuela de Gestión y
Autodesarrollo Indígena



Elisa Cruz Rueda, *Ejercicio Autónomo desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos*

comunales indígenas, Colección Sin Fronteras, núm. 2, UNACH, México, 2022 / 166 pp. ISBN: 978-607-561-122-8

www.unach.mx

Disponible en: www.editorial.unach.mx

**Ejercicio autonómico desde los sistemas normativos:
protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos
comunales indígenas**

Primera edición, 2022

Esta publicación ha sido dictaminada en la modalidad
de Par Ciego Externo.

Dirección Editorial: Luis Adrián Maza Trujillo
Diagramación: José Uriostegui
Formación Editorial: Marisol Palomeque Alvarez

ISBN Colección: 978-607-561-118-1
ISBN Volumen: 978-607-561-122-8



D.R. 2022 Universidad Autónoma de
Chiapas.
Boulevard Belisario Domínguez km
1081, sin número, Terán,
C. P. 29050, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
Miembro de la Cámara Nacional de la
Industria Editorial Mexicana con número de registro: 3932

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra,
así como su transmisión por cualquier medio, actual o
futuro, sin el consentimiento expreso por escrito de los
titulares de los derechos. La composición de interiores
y el diseño de cubierta son propiedad de la Universidad
Autónoma de Chiapas.

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

BREVE CURRÍCULUM DEL AUTOR

Dra. Elisa Cruz Rueda, es Licenciada en Derecho por la UNAM, Maestra y Doctora en Ciencias Antropológicas por la UAM-I. Profesora-Investigadora de tiempo completo por oposición nivel C, en la escuela de Gestión y Autodesarrollo Indígena de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH, docente en el Doctorado en Estudios Regionales de la UNACH, responsable de Re diseño curricular en la misma escuela y Coordinadora de Investigación (2019 a la fecha) y Posgrado en la Facultad de Derecho de la UNACH (2020-2021); Investigadora del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT-SNI-2; miembro del Registro Nacional de Evaluadores Acreditados de CONACYT desde 2012. Medalla de Oro por reconocimiento al Mérito Estatal de Investigación 2020. Proyectos de Investigación: Discurso oficial y adaptación social a los efectos del cambio climático y ambiental en espacios rurales de Chiapas. Veterinaria, EGAI UNACH y ECOSUR, Protocolos autonómicos de consulta previa. IWGIA- International Work Group for Indigenous Affairs, Derecho indígena desde sus propios parámetros, Análisis en materia agraria y medio ambiente (Educación): Excarcelación de hombres y mujeres indígenas en Chiapas y Campeche hacia una política pública de la diversidad cultural. UTS Ocosingo, dimo, ITS Calkini y Hopelchen, CRIPX, Universidad de Campeche, Facultad de Humanidades Pijijiapan, Derecho y EGAI. Cuenta con múltiples publicaciones sobre Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas y Derecho Indígena comparado desde sus propios parámetros, Su último libro es de 2018 con el título: *Derecho indígena: dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*. Libro electrónico. INAH, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA). México.

PRÓLOGO	8
PRESENTACIÓN	15
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES DE LOS PROTOCOLOS AUTONÓMICOS EN EL MARCO INTERNACIONAL Y EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	
1.1. Marco jurídico internacional de los protocolos comunitarios autonómicos ...	21
1.2. Vinculación entre el nivel internacional y el nacional	25
CAPÍTULO 2	
PROTOCOLOS COMUNITARIOS AUTONÓMICOS: EL CASO MEXICANO Y SUS ESPECIFICIDADES	
2.1. El caso mexicano. ¿Protocolos o reglamentos ejidales y estatutos comunales?.....	39
CAPÍTULO 3	
PROTOCOLOS SOBRE CONSULTA EN MÉXICO	
3.1. Protocolos sobre consulta en México. ¿Elaborados por los indígenas, con o sin ellos?	61
3.2. Regulación de la vida interna	80

CAPÍTULO 4

MECANISMOS COMUNITARIOS DE CONSULTA. HACIA UN MODELO DE ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS DE CONSULTA COMUNITARIOS

4.1. Análisis sobre el proceso de consulta indígena y jornadas de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya.....135

REFLEXIONES FINALES155

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS157

PRÓLOGO

DRA. ARACELY BURGUETE CAL Y MAYOR
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas

El libro *Ejercicio autonómico desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas*, de la Doctora Elisa Cruz Rueda, que aquí se presenta, se inscribe en el marco de un debate más amplio, sobre los “protocolos autonómicos” de consulta previa indígena que actualmente se discuten en distintos países de la región latinoamericana.

El texto *Protocolos Autonómicos De Consulta Previa Indígena En América Latina*, que coordinó el abogado mapuche Dr. Salvador Millaleo Hernández, publicado bajo el sello editorial del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA)¹ sirve de antecedente y contexto en esta discusión. Es un libro en el que Elisa Cruz participa con un capítulo que explica la perspectiva mexicana de la consulta indígena. El limitado número de páginas de su contribución en dicho volumen (pp. 202-263), no le permitió ampliar su argumentación, es por eso que elaboró este nuevo libro que ahora la/el lector tiene en sus manos. Para abundar en su argumentación, la autora acopió distintas experiencias de procesos de consulta indígena en México, tanto las que se han desplegado desde las instituciones gubernamentales, como en los que ella ha participado, como especialista, abogada, antropóloga y activista.

1 Millaleo, S. (ed.) (2020). *Protocolos Autonómicos De Consulta Previa Indígena En América Latina*. IWGIA-FORD. Copenhague. Disponible en https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos_Autonmicos_de_Consulta_Previa_Indgena_en_Amrica_Latina.pdf

En el libro que coordinó S. Millaleo se recopilan distintos estudios de caso en comunidades y pueblos indígenas de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Perú y México; todos ellos tienen como materia de reflexión los “protocolos autonómicos”, se trataba de dar cuenta de la particularidad de cada uno de ellos en cada realidad nacional.

El tema de los protocolos autonómicos en América Latina se inscribe en una discusión más amplia, su relevancia estriba en que los protocolos en el Derecho Internacional Público son instrumentos que pueden ampliar, modificar o complementar el contenido de un tratado, convención o convenio internacional, para facilitar y hacer eficiente u operativa su aplicación; lo que ha dado lugar a distintas iniciativas en esos países. En algunas ocasiones la elaboración de dichos protocolos son apoyados por Organismos No Gubernamentales (ONG), para que comunidades puedan desarrollar fortalezas para defender sus territorios y tener mejores condiciones para negociar con los Estados y empresas privadas.

De acuerdo con la definición de Millaleo, los protocolos autonómicos son “artefactos útiles” para materializar el ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía indígena, ya que son elaborados por el sujeto de derecho. Las contribuciones de los autores de los capítulos del libro se preguntaron sobre cómo los protocolos autonómicos pueden ser útiles para relacionarse con agentes externos a los territorios indígenas, y si estos les sirven para blindarse, y tener mejores condiciones en la exigibilidad de sus derechos de autodeterminación.

En el capítulo introductorio, el coordinador del volumen pondera algunas de las características de dichos protocolos que han contribuido a empoderar a los pueblos indígenas en donde se han desarrollado. Menciona que además de servir como un recurso para poner los límites en la negociación hacia afuera, al mismo tiempo han sido útiles para la regulación interna de su vida comunitaria, siendo parte de sus sistemas normativos propios. Esto es así porque han sido construidos desde sus propias instituciones, cosmovisión, saberes, epistemologías, y la identidad de los sujetos individuales y colectivos.

La experiencia de la elaboración de los protocolos autonómicos que se documentaron, tuvo como propósito expreso contribuir a empoderar a las comunidades para dotarlas de recursos para entablar diálogos y negociaciones con agentes externos, en igualdad de condiciones. Al mismo tiempo que en el ejercicio de su construcción, las comunidades fortalecían la comprensión sobre sus propios derechos, y dimensionaban la relevancia de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Hoy día los protocolos se perciben como instrumentos necesarios para enfrentar el neoextractivismo y el despojo territorial, al mismo tiempo que contribuye a renovar la convivencia interna en defensa de los bienes comunes. A través de los protocolos autonómicos en los países participantes, se ha contribuido a fortalecer su autodeterminación.

Los autores del libro que coordina S. Millaleo, coinciden en que en la región se asiste a una situación de crisis del derecho a la consulta indígena. Los Estados han manipulado y ha ocurrido un vaciamiento de este derecho humano, al mismo tiempo que ha perdido el filo de defensa que se espera desde el Estado, ya que este tiene la obligación a consultar. Desde la aplicación de los Estados, la consulta se ha convertido en una mera formalidad del sistema jurídico, como una regla simbólica que cumplir.

A esta conclusión llega también Elisa Cruz en el libro que aquí se prologa. Afirma: “Hoy por hoy se vive una paradoja de los derechos. Cuanto más reconocimiento de derechos se tiene, más es su transgresión.”. Tal afirmación la sostiene después de una revisión de distintas experiencias de consultas indígenas que se han aplicado en México; los mismos que expone y analiza, tales como: el Protocolo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); el Protocolo de actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los protocolos comunitarios medioambientales y capítulo ambiental en reglamentos internos y estatutos comunales (implementación del protocolo de Nagoya); entre otras consultas.

Al revisar dichos protocolos, la autora se interroga sobre si esos fueron realizados con la participación de los pueblos indígenas interesados, o sin ellos. Y, aquí Elisa Cruz toma distancia del uso del concepto

de “protocolo”, ya que en México, este recurso jurídico ha estado en manos de los Estados. Y a diferencia de las experiencias de América del Sur, en México los protocolos han sido integrados a los procesos de consulta gubernamentales, siendo usados básicamente para despojar a los pueblos indígenas de sus derechos, y no cumplen con el horizonte aspiracional del Convenio 169 de la OIT, de la declaración de derechos de los pueblos indígenas por parte de la ONU, y los estándares nacionales e internacionales sobre derecho a la consulta a pueblos indígenas. Por lo que reflexiona de manera crítica sobre la pertinencia del uso de “los protocolos” en México, dado que esos ya fueron capturados por la lógica gubernamental, poniéndolo a favor de los intereses del capital neoextractivista, y no de los pueblos.

Otros rasgos que caracterizan a los protocolos autonómicos no gubernamentales que se han desarrollado en América del Sur marcan al derecho consuetudinario, a las normas propias, como principios fundantes. Contienen reglas para regular la vida social interna, con énfasis en las decisiones colectivas, y la regulación de sus relacionamientos hacia afuera, sobre todo con el Estado y las empresas privadas. Esta característica pone de relieve la pertinencia cultural que cada protocolo elaborado por las comunidades debe de contener. Debe aludir a métodos propios de deliberación y toma de decisiones de las comunidades, como procedimientos propios que fortalecen a sus autoridades comunitarias, y les proporcionan capacidades para conducir diálogos culturales.

Y, aquí Elisa Cruz, recurrió a su experiencia como abogada, antropóloga y activista, para identificar que en el caso de México las comunidades, como parte de pueblos indígenas, que tienen en su poder tierras reconocidas por la legislación agraria como comunidades, ejidos o propiedad privada, regulan su vida comunitaria mediante instrumentos como los estatutos comunales y los reglamentos ejidales, que son mecanismos comunitarios de consulta que las comunidades agrarias se dan para normar el usufructo de sus bienes comunes, y en su relación con el exterior, ya que muchos de ellos son vinculantes/obligatorios para el gobierno mexicano.

En su perspectiva, los pueblos indígenas han hecho suya la legislación agraria mexicana, ya que les ha permitido constituirse como campos semiautónomos del Estado mexicano. Mediante reglamentos internos ejidales y estatutos comunales han construido equivalentes a los protocolos autonómicos de las otras experiencias de los países de América Latina. Para sostener este argumento, la autora recurre a su amplia experiencia como abogada, antropóloga y activista en distintas entidades federativas, en donde ha contribuido y participado en la elaboración de acuerdos varios, como estatutos comunales, reglamentos ejidales y Bandos de Policía y Buen Gobierno en Oaxaca, Chiapas y Campeche, para dotar a las comunidades, ejidos y pueblos con los que ha trabajado, de instrumentos para su negociación.

En su perspectiva estos instrumentos son parte del ejercicio del derecho a la libre determinación, como expresión de su autonomía y que, eventualmente, podrían ser la base para la elaboración de protocolos autonómicos, cuyo potencial se valora, pero que por ahora han sido capturados por las instituciones gubernamentales.

La autora pondera la relevancia de estos instrumentos de regulación comunitaria que pasan por una asamblea y que empoderan a sus autoridades, ya que cada uno de tales reglamentos responde a la particularidad de la pertinencia cultural. Ya que uno de los problemas que tienen las políticas de consulta previa en México es que estas se aplican con pautas uniformes y generalizadas, sin considerar la particularidad de cada realidad social.

Desmenuza cada uno de esos instrumentos comunitarios, de cara a las prácticas gubernamentales. En el texto se abunda con conocimiento, ya que a en la mayoría de los casos ha contribuido a su elaboración. Por ejemplo, con estos recursos ejidos y comunidades de Campeche han enfrentado a la imposición de las políticas de desarrollo neoliberal que impulsa el gobierno actual. En particular el Proyecto de Desarrollo Tren Maya, que el propio presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, lo promueve como el proyecto de infraestructura más importante de su gestión.

Respecto a ello la autora refiere: “Desde el inicio de su cargo, ha manifestado que ‘el tren va porque va’, violentando los principios de consulta previa y libre, de buena fe, culturalmente adecuada y con información previa y cabal conforme señala el Convenio 169 de la OIT. Más que un tren o rehabilitación o puesta de vías, se trata de un proyecto de reordenamiento territorial impulsando el mercado inmobiliario, por tanto, el cambio de uso productivo agrícola de la tierra y del territorio.”.

Frente a ese desafío, Elisa Cruz concluye que en México, desde los gobiernos anteriores y el actual, no se cumplen ni con las condiciones mínimas de consultas ciudadanas, mucho menos los estándares internacionales en materia de participación y consulta a indígenas y sus pueblos.

Ante este escenario adverso, y estando los protocolos autonómicos tan distantes, la autora pone de relieve la importancia de los reglamentos y estatutos comunales, que en la coyuntura actual han sido revitalizados, como espacios semiautónomos, incorporando la gramática de autodeterminación y autonomía en ellas, para dar un paso más allá de ser estas un recurso agrario, para convertirlos en instrumentos de defensa territorial.

Los casos estudiados, dice la autora: “muestran cómo los indígenas, sus comunidades y pueblos, lejos de aislarse o separarse del Estado y de la sociedad mexicana, buscan por todos los caminos que sus derechos, jurídicamente reconocidos, sean de facto efectivos, cuyo fin último es el cambio en la correlación de fuerzas, ganando más espacios en el ejercicio de sus derechos, autónomos o semiautónomos.”.

Todo lo antes expuesto da cuenta de la relevancia de la obra. Se trata de un libro necesario, de utilidad para las comunidades y pueblos indígenas de México, y en particular los de Oaxaca, Chiapas y Campeche. También servirá como un recurso pedagógico en las universidades, así como para consulta de actores varios que están situados en el terreno de las políticas públicas.

Con esta obra, la Doctora Elisa Cruz Rueda, se refrenda como una abogada, antropóloga, académica, activista, experta en el tema del derecho de consulta, en el ejercicio autonómico desde los pueblos; eje analítico que ha trabajado desde 2004, según ella misma da cuenta en la presentación.

Invito pues a sumar lectores a esta obra, a comentarla y difundirla; pero sobre todo a usarlo como un recurso para sostener las resistencias en los territorios.

Concluyo felicitando a la Dra. Elisa Cruz por esta contribución, agradeciendo la confianza en darme la oportunidad a aprender al elaborar el prólogo de esta estupenda obra. Al mismo tiempo que felicito a IWGIA y a la Universidad Autónoma de Chiapas, por la publicación de la misma.

PRESENTACIÓN

Una parte importante de esta obra es producto de la investigación auspiciada por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, IWGIA, con lo que se dio continuidad a una línea de trabajo iniciada en 2004 acerca del derecho a la consulta culturalmente adecuada y al consentimiento previo, libre e informado de los indígenas. Sin embargo, aun cuando se publicó en el año 2020 un capítulo del libro *Protocolos Autonómicos de Consulta Previa Indígena en América Latina* (Millaleo, 2020) hubo una parte significativa que no se incluyó por estar fuera de la extensión y propósitos del libro en mención. Es por ello que, mediante la convocatoria del año 2020 de la Universidad Autónoma de Chiapas, se propuso la publicación del resto del trabajo.

Por tanto, este documento reúne datos recogidos durante más de veinte años de mi quehacer como abogada y antropóloga, en el acompañamiento a comunidades y organizaciones indígenas en el reclamo de sus derechos territoriales y agrarios, principalmente. Pero también datos actuales sobre el proceso de resistencia indígena, de organizaciones proambientales y de Pronatura, en torno al mal llamado Tren Maya. En este sentido, para exponer la distinción del caso mexicano de otros de Latinoamérica, en lo que respecta a protocolos autonómicos de consulta elaborados por los propios indígenas, sin injerencia del Estado mexicano, se integró la revisión de reglamentos internos y estatutos comunales, ubicándolos con datos y mapas del programa Google Earth, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA), del Registro Agrario Nacional (RAN). A los reglamentos y estatutos se ha permitido el acceso, justo por el acompañamiento otorgado; los segundos son de acceso abierto.

Se incluye el análisis de los elementos fundamentales de la consulta, con énfasis en el de buena fe, contextualizado en la relación del Estado y la sociedad mexicana con los pueblos indígenas, marcada por el indigenismo y la reforma agraria de los años setenta del siglo pasado y, en la actualidad, por la cancelación del reparto agrario estipulada en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Este análisis se propone a la luz del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde un enfoque más antropológico que normativo, pues permite una perspectiva crítica más allá de la norma por sí misma, y de la concepción estatista y positivista del Derecho mexicano. Muestra, además, el reto que implica el efectivo reconocimiento de la diversidad en todas sus formas, fuera del discurso jurídico.

Se agradece al IWGIA y a The Ford Foundation, por su respaldo para la publicación de resultados de la investigación, contenidos en este libro. Principalmente, a la Universidad Autónoma de Chiapas, que durante la gestión del Dr. Carlos Faustino Natarén Nandayapa, ha impulsado los procesos de publicaciones con dictámenes de rigor, lo cual promueve entre los investigadores de esta Máxima Casa de Estudios, el acceso a reconocimientos nacionales e internacionales.

Dra. Elisa Cruz Rueda
Escuela de Gestión y Autodesarrollo Indígena
Universidad Autónoma de Chiapas

INTRODUCCIÓN

La consulta es deber del Estado, de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Así lo señalan también los informes y recomendaciones de distintos relatores especiales para los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Se entiende por Estado, la forma de organización más compleja para organizar la vida política, económica, social y cultural de un pueblo; a nivel internacional se utiliza como sinónimo de país. Como tal, es sujeto jurídico central del Derecho Internacional Público, llamado Derecho Internacional de los Tratados. Por su parte, al concepto de nación se asocia la existencia de un pueblo conformado por distintas sociedades, que a pesar de esa diversidad insiste en sus características comunes, muchas veces construidas a posteriori, y que no corresponden a las historias de origen ni a sus características culturales (lengua, vestimenta, alimentación, estructura organizativa), como parte de una nación. Por lo mismo, el concepto de nación identificado con la existencia de un pueblo homogéneo, es insuficiente, principalmente si es sinónimo de Estado. La existencia de los pueblos indígenas en las Américas y, sobre todo en México, ha cuestionado esos dos conceptos, más en torno al alzamiento zapatista de 1994, que dio lugar a los acuerdos de San Andrés en febrero de 1996.

En el caso mexicano, el Estado tiene que establecer las condiciones para cumplir con los estándares internacionales y garantizar, con ello, que las comunicaciones de información sean comprendidas por los pueblos interesados y, de manera libre, sin dolo, mala fe, error o ignorancia, tomen la mejor decisión sobre las medidas promovidas por el gobierno, las cuales pudieran afectarles en derechos, concretamente en la libre determinación como expresión de su autonomía, la integridad de sus tierras y territorios, en la totalidad de su hábitat. A diferencia de pueblos indígenas de otras partes del continente de las Américas o Abya Yala (Doyle y Tugendhat, 2019), en México no existen protocolos autonómicos de mecanismos de consulta interna o de relacionamiento con el exterior. Seguramente esto tiene que ver con las diferentes formas mediante las cuales el Estado nación, en cada región de Latinoamérica, se

ha construido históricamente, relacionándose con sus historias de invasión y de lucha por la independencia colonial.

El Estado mexicano ha implementado desde sus inicios, mecanismos de control y clientelismo, lo cual hace muy difícil pensar en algún rincón de este país sin presencia de éste, encabezada sobre todo por los maestros rurales, a quienes se les encomendó la alfabetización en castellano; además de los funcionarios públicos vinculados al reparto agrario o encargados de su operatividad en las distintas regiones del país, aunado a la política indigenista.

A la par de ese proceso de penetración, se ha dado una suerte de construcción diferenciada del Estado mexicano en cada región, la cual toma formas diversas según cada entidad federativa. En todos los casos, los llamados cacicazgos locales personificados en individuos de los propios pueblos indígenas, como la zona mixe de Oaxaca, o externos a ellos, como Chiapas y Oaxaca, han sido pieza clave en la conformación del Estado nación. El surgimiento de los cacicazgos en zonas rurales en México, van de la mano con la historia mexicana, primero en la guerra de independencia de la corona española en 1810 y después en la guerra civil democrática en 1910, con caudillos o líderes armados que enarbolaron la lucha por la tierra bajo el lema tierra y libertad, o bien, la tierra es de quien la trabaja.

Por tanto, el objetivo de este trabajo es mostrar los resultados de investigación sobre el contenido y aplicación de diferentes mecanismos de consulta previa, muchas veces no escritos, pero sí implementados internamente por comunidades y pueblos indígenas de México, para la toma de decisiones. Esto, con miras a la formulación de pautas particulares, de tal forma que sean asumidos y respetados por el Estado, para que sea efectivo uno de los estándares internacionales sobre derecho a la consulta a pueblos indígenas, es decir, culturalmente adecuada y que garantice que, a través de sus órganos de gobierno, no aplique procedimientos generalizados con una falsa aspiración de homogeneización y homologación de procesos, ya que éstos no son posibles.

De igual forma, se ofrece un instrumento para establecer directrices, no restrictivas ni limitativas, que las comunidades y pueblos indígenas adopten para el ejercicio de su derecho a la autonomía y libre determinación. Asimismo, para que establezcan por escrito mecanismos internos de decisión que los coloquen en condiciones óptimas, en los casos en que se encuentren en la condición de tomar decisiones sobre el destino de sus tierras y territorios, sobre posibles afectaciones a sus derechos culturales y lingüísticos, sus derechos ambientales y bioculturales y, con ello, puedan obligar a los gobiernos a cumplir y respetar sus decisiones, teniendo como base el estado de derechos humanos internacional.

ESTRUCTURA DEL TRABAJO

Este libro se divide en cuatro partes, en la primera se exponen los antecedentes de los protocolos autonómicos en el marco internacional y en países de América Latina, para comprender el uso del término protocolo y la diferencia con su uso en el caso mexicano. Es decir, se muestra el marco jurídico internacional en materia de consulta y protocolos, y su relación con la implementación del mecanismo de consulta en México, además de los intentos de varios organismos por impulsarlos entre indígenas y sus organizaciones. En los antecedentes se destaca, como elemento de distinción en el caso mexicano, los llamados Acuerdos de San Andrés firmados en el año 1996 entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el gobierno federal, y el estado de Chiapas.

En la segunda parte se abunda en la diferencia entre los protocolos comunitarios autonómicos y de consulta previa, y el caso mexicano. Se explica la elaboración y establecimiento de normas internas de uso y usufructo de la tierra en ejidos y comunidades agrarias, en referencia a la política indigenista y a la política pública agraria gubernamental. A partir de esto, se argumenta cómo los reglamentos internos ejidales y los estatutos comunales, son parte del ejercicio de libre determinación de ejidos y comunidades como campos semiautónomos del Estado mexicano. Para cerrar esta parte, se aborda el caso de San Marcos Móctum, una localidad del municipio de Totontepec, en el estado de Oaxaca, tema tratado en otra investigación (Cruz, 2018) porque la elaboración de su estatuto comunal se ubica en el periodo de transición entre la anterior Ley Federal de Reforma Agraria (en los años setenta del siglo pasado) y la actual Ley Agraria del año 1992.

En el tercer apartado, se aborda el concepto de protocolos de consulta que en México adoptan otro uso, pues han sido iniciativa del gobierno federal, más que el impulso del ejercicio de la libre determinación desde los indígenas y sus pueblos. Con esto, se refuerza el planteamiento de que los estatutos comunales y los reglamentos ejidales son más que regulación de la vida interna, porque en el marco de la “nueva” legislación agraria de 1992, muchos empezaron a adoptar e invocar el C. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Para ilustrar el caso de Campeche en la península de Yucatán, referimos el Proceso de Consulta Indígena y Participación Ciudadana, ya que justamente no se tomaron en cuenta los estándares internacionales en esta materia. Así lo expresó públicamente la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cual fue testigo invitado del gobierno federal en dicho proceso. Sin embargo, las autoridades no se cercioraron, o constataron, de la existencia de la normatividad indígena para consultas internas que ellos mismos y sus pueblos se han otorgado.

De igual forma, para los casos de Chiapas y Oaxaca, expondremos algunos ejemplos, y solo una parte de sus reglamentos y estatutos para demostrar la manera cómo los aplican en un ejercicio autonómico, enfocándonos en este como instrumento jurídico internacional.

En la cuarta parte, y última, a partir de los casos arriba expuestos, mostramos los mecanismos comunitarios de consulta que llevaron a la elaboración de los reglamentos y estatutos comunales, para posteriormente reflexionar sobre los mecanismos comunitarios de consulta, vinculantes/obligatorios para el gobierno mexicano. Finalmente, a modo de reflexión final, se llega a un balance sobre buenas prácticas y los desafíos en el horizonte sobre la elaboración de protocolos propios/comunitarios/autonómicos, en el caso mexicano.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES DE LOS PROTOCOLOS AUTONÓMICOS EN EL MARCO INTERNACIONAL Y EN OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

En este apartado se expondrán el marco jurídico internacional de los protocolos autonómicos y los antecedentes sobre el Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas como deber del Estado mexicano, además del proceso de diálogo de San Andrés realizado entre los años 1994 a 1995 y, los acuerdos resultantes en 1996 entre el EZLN con los gobiernos federal y del estado.

1.1 Marco jurídico internacional de los protocolos comunitarios autonómicos

Los protocolos en el Derecho Internacional Público son instrumentos que pueden ampliar, modificar o complementar el contenido de un tratado, convención o convenio internacional, para facilitar y hacer eficiente u operativa su aplicación. Tanto en el convenio como en el protocolo, los estados son los sujetos obligados para cumplirlos. Esto se advierte en la parte introductoria de los protocolos de los pueblos Nasa y Arhuaco (p. 8, pie de página 2):

Un protocolo basado en un tratado marco es un instrumento con obligaciones sustantivas específicas que implementa los objetivos generales de un marco anterior o de una convención «marco».

Bajo esta definición, un protocolo se hace parte de un instrumento internacional de competencia de los estados, sin embargo, dentro de sus estructuras internas los estados también pueden desarrollar, adoptar e impulsar mecanismos para alcanzar los compromisos adquiridos en los tratados internacionales, en este caso dentro del Convenio 169 de la OIT de manera vinculante y como firmante -de cumplimiento no obligatorio- de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En concordancia con esta cita, un tratado marco es un documento inicial que bosqueja los puntos clave o provisiones de un acuerdo o contrato mayor. En otras palabras, normalmente requiere agregados o inclusiones posteriores de las partes. En este orden de ideas, por ejemplo, el Convenio 169 de la OIT requeriría un acuerdo adicional que especifique, por ejemplo, las reglas que deben cumplirse de la consulta como derecho de los indígenas y de sus pueblos. No es menos importante lo que actualmente existe y que se adiciona al Convenio: el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) de Naciones Unidas, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas y los instrumentos generados en el seno del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (la Comisión y la Corte).

En el caso mexicano, nos encontramos con el hecho de que el Estado ha elaborado varios protocolos para hacer efectivo el deber de consultar (véase CDI, s/f), más que impulsar el ejercicio de la autonomía indígena, siguiendo el modelo del pueblo Nasa o Arhuaco, los cuales fueron elaborados por ellos mismos para regular su relación con el Estado.

En otras palabras, además de que el Estado tiene el deber de consultar, también tiene el deber de promover los mecanismos que hagan efectivo el derecho de los indígenas y sus pueblos, a su autonomía y libre determinación, tal como lo señala la relatora especial de la ONU para pueblos indígenas en su informe de visita a México, a finales del año 2017:

Recomendación n° 109: La Relatora Especial alienta a los pueblos indígenas, al Estado y a otros actores a que incluyan en sus debates opciones adicionales, incluyendo los procesos de autoconsulta o los protocolos de relación con el Estado desarrollados por los pueblos indígenas. Cualquier mecanismo utilizado por el Estado para cumplir con el deber de consultar debe ser, en sí mismo, el resultado de diálogo y consulta de acuerdo con los estándares internacionales (ONU, 2018a, p. 18).

De la misma forma lo señala el informe temático del MEDPI de Naciones Unidas acerca del derecho al consentimiento libre, previo e informado, aludiendo al derecho a la autonomía y la libre determinación para formular sus propios protocolos de consulta:

20 d) Los pueblos indígenas deben tener derecho a orientar y dirigir el proceso de consulta y la facultad de determinar cómo se celebrará y cuál será su curso. Para ello, deben ser consultados cuando se prepara el propio proceso de consulta y tener ocasión de dar a conocer y utilizar o formular sus propios protocolos de consulta. Deben ejercer control suficiente sobre el proceso y no sentirse obligados a participar o a seguir participando (ONU, 2018b, p. 7).

Se mencionan los casos en las Américas, donde los pueblos indígenas han elaborado sus propios protocolos, dándoles el poder para el establecimiento de sus mecanismos de participación y mantenimiento de sus instituciones para la toma de decisiones, haciendo efectivo el derecho a la libre determinación:

57. Los pueblos indígenas están estableciendo también sus propios protocolos para el consentimiento libre, previo e informado, especialmente en América del Norte y América Latina, con inclusión de Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Canadá, Colombia, Guatemala, Honduras, el Paraguay, Suriname y los Estados Unidos de América. Estos protocolos son un instrumento importante para preparar a los pueblos indígenas, los Estados y otras partes a fin de participar en un proceso de consulta o de consentimiento libre, previo e informado al enunciar cómo, cuándo, por qué y con quién se ha de consultar. El establecimiento de estos protocolos es un instrumento que da poder a los pueblos indígenas y guarda estrecha relación con sus derechos a la libre determinación, la participación y el establecimiento y mantenimiento de sus propias instituciones de toma de decisiones (véase A/HRC/EMRIP/2010/2). El derecho a ser consultados “por medio de sus instituciones representativas”, que se menciona en varios artículos relativos al consentimiento libre, previo e informado, da a entender la seriedad con que deben ser reconocidos. En algunos casos estos protocolos han sido reconocidos por el Estado (Brasil, por ejemplo) y en otros por el Banco Mundial (Belice). En enero de 2018, un Tribunal Federal del Estado de Amazonas en el Brasil exigió que se cumpliera el requisito del consentimiento libre, previo e informado en el caso del pueblo Waimiri Atroari con respecto a cualquier ley o plan de desarrollo que les afectara, así como a actividades militares en sus tierras (ONU, 2018b, p. 17).

Es particularmente relevante la opinión número 11 del MEDPI, en relación al consentimiento libre, previo e informado que acompaña el informe de la relatora especial de la ONU para pueblos indígenas de su visita a México en el año 2017. De esa opinión, los puntos 8 y 9 son especialmente importantes por lo que se refiere a respetar los protocolos elaborados por los propios indígenas y sus pueblos, para regular las consultas que se les pretendan aplicar, pues los estados deben promover el fortalecimiento de las instituciones indígenas a través de la asignación de recursos:

8. Los Estados deben asegurarse de que sus órganos tengan capacidad institucional y voluntad política para entender el significado del proceso dirigido a obtener el consentimiento libre, previo e informado y, entre otras cosas, de que respeten los protocolos indígenas existentes.

9. Los Estados deben asegurarse de que los pueblos indígenas tengan recursos y capacidad para participar efectivamente en los procesos de consulta y, a esos efectos, respaldar el desarrollo de sus propias instituciones, sin por ello poner en peligro su independencia. Los Estados y el sector privado deben promover y respetar los protocolos de los pueblos indígenas como medio esencial de preparar al Estado, a terceros y a los pueblos indígenas para entablar consultas y cooperar y para que las consultas tengan lugar sin contratiempos (ONU, 2018b, p. 21).

Si bien el deber de consultar es de los estados, para hacerlo efectivo se requiere que los pueblos indígenas fortalezcan sus instituciones de decisión, por ello, el MEDPI establece la necesidad de que los pueblos indígenas formulen los mecanismos y las formas en las que tomarán decisiones colectivas, así como los indicadores para considerar que el consentimiento se ha dado de manera libre y culturalmente adecuada.

14. Se alienta a los pueblos indígenas a establecer sólidos mecanismos de representación y leyes, costumbres y protocolos sobre el consentimiento libre, previo e informado. Al comienzo de un proceso de consulta, los pueblos indígenas deben llegar a un acuerdo acerca de la forma en que tomarán una decisión colectiva y dejar en claro cómo lo harán, incluido el umbral que indicará la existencia de consentimiento (véase A/HRC/21/55) (ONU, 2018b, p. 21).

Es aquí donde se enfatiza la importancia de impulsar a los indígenas y sus pueblos a que señalen los requisitos de consulta que ellos implementan a su interior, para, de la misma forma, establezcan mecanismos de regulación de su relación con el Estado cuando se trate de decidir sobre iniciativas gubernamentales, las cuales comprometan o afecten derechos de los indígenas y sus pueblos como son el autogobierno, la autonomía y libre determinación, la cultura, el territorio y sus aspectos espirituales intangibles.

En conclusión, tanto para la relatora especial de la ONU para pueblos indígenas, como para el MEDPI, es derecho fundamental la participación de los indígenas en la discusión de los asuntos que los afectarán, más cuando se trata de gobiernos democráticos que buscan la participación ciudadana, volviéndose el derecho a la consulta parte fundamental para la buena gobernanza. Su ausencia determina no solo debilidad del estado de derecho de un gobierno, sino la vulnerabilidad de las comunidades indígenas y tribales, porque el ejercicio de ese derecho está estrechamente vinculado a los conflictos interétnicos, la desposesión de tierras y numerosas vulneraciones de derechos humanos dadas por situaciones de guerras de baja intensidad, desplazamiento forzado, entre muchos otros.

El MEDPI ha señalado el riesgo que supone la homogeneización de los procedimientos de consulta en procesos generales, sin considerar las particularidades de cada pueblo y, por lo mismo, muestran la necesidad de que estos procedimientos consideren un enfoque intercultural que cumpla a cabalidad con el principio de “culturalmente adecuados” y por tanto, de buena fe. También ha señalado su preocupación ante la falta de reconocimiento y aceptación del derecho indígena por parte de los estados, en cuanto a las dificultades que estos pueblos enfrentan para mantener sus sistemas legales tradicionales (Véase A/HRC/15/35).

1.2 Vinculación entre el nivel internacional y el nacional

México ha firmado la mayoría de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por ello y por formar parte de la ONU, está obligado a cumplirlos y hacerlos cumplir. Por tanto, le obligan los mecanismos de control de cada tratado, así como los informes y recomendaciones de los organismos internacionales que observan si un Estado cumple o no con el Convenio 169 de la OIT y con los estándares internacionales. En el caso de México, el comité contra el racismo y la discriminación de la ONU, la oficina de la alta comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos y la relatora especial para los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, han señalado que el Estado mexicano no solo no cumple, sino violenta, el Convenio 169 de la OIT, así como los estándares internacionales que son parte de los instrumentos internacionales que regulan la materia de consulta como derecho de los indígenas y sus pueblos. Concretamente, se refieren a procesos de consulta sobre parques eólicos, parques solares, siembra de soya transgénica, implementación de megaproyectos hidroeléctricos como el Plan Morelos o presas como la del Zapotillo en Jalisco y Los Pilares en Sonora, esta última amenazando con afectar territorio del pueblo guarijío.

En el caso del comité contra el racismo y la discriminación, es relevante su informe CERD C/MEX/CO/18-21 de fecha 29 de agosto de 2019 (ONU, 2019). Si bien el documento de observaciones finales contiene numerosos elementos en materia de discriminación, nos interesa destacar lo relativo a pueblos indígenas, sobre todo a las consultas en torno al Proyecto Tren Maya, lo cual se abordará en las líneas siguientes:

Consentimiento libre, previo e informado

20. (...) En ese sentido, el Comité toma nota con preocupación de la información recibida sobre la realización de consultas ciudadanas respecto de la ejecución de grandes proyectos de inversión como el tren maya y el corredor transístmico que podrían afectar territorios de pueblos indígenas en los que no se ha tenido en cuenta a las comunidades de los pueblos indígenas ni se han

respetado las exigencias del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (arts. 2 y 5).

Tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas.

22. El Comité nota con preocupación que el Estado parte no cuenta con mecanismos adecuados para la protección, preservación, reclamación y restitución de las tierras, territorios y recursos tradicionalmente ocupados por pueblos indígenas. Esta situación, aunada a otros factores, incluyendo la realización de proyectos de inversión y desarrollo ha generado el desplazamiento forzoso de los pueblos indígenas, y afecta de manera desproporcionada sus formas tradicionales de vida y de subsistencia. Además, preocupa al Comité que efectos de la crisis climática tales como la degradación de la tierra y las afectaciones a los recursos hídricos impacten de manera desproporcionada a los pueblos indígenas (arts. 2 y 5).

Difusión de información

40. El Comité recomienda que el Estado parte ponga sus informes a disposición del público desde el momento mismo de su presentación y que difunda las presentes observaciones finales en el idioma oficial, así como en otras lenguas de uso común en el Estado parte (ONU, 2019).

Intentos en México: protocolos Abya Yala y taller sobre protocolos OACNUDH-DPLF

Antes de abordar el caso mexicano, es importante mencionar que, en América latina, hay pueblos indígenas que cuentan con protocolos propios de consulta, como los de Belice, los de Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Canadá, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay, Suriname y Estados Unidos. Se mencionan algunos ejemplos:

Colombia

Protocolo para el relacionamiento del y con el pueblo Nasa del resguardo de cerro Tijeras, municipio de Suárez, departamento del Cauca. Base para la consulta previa interna–externa y el consentimiento previo, libre e informado. <https://www.hchr.org.co/files/eventos/2017/PROTOCOLO-CP-Y-CPLI-DEL-PUEBLO-NASA-CERRO-TIJERAS.pdf>

Protocolo autónomo –mandato del pueblo Arhuaco para el relacionamiento con el mundo externo, incluyendo la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Por la protección, conservación y la existencia integral de la Sierra Nevada de Santa Marta; por el bien del planeta y la humanidad. <https://www.hchr.org.co/files/eventos/2017/PROTOCOLO-AUTONOMO-PUEBLO-ARHUACO.pdf>

Protocolo comunitario del pueblo negro de las cuencas de los ríos Mayorquín, Raposo y Anchicayá para el fortalecimiento interno y relacionamiento intercultural externo y la participación en los procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado. <http://www.hchr.org.co/files/eventos/2017/PROTOCOLO-BUENAVENTURA.pdf>

Protocolo para la consulta y consentimiento previo, libre e informado del pueblo negro norte-caucano de los consejos comunitarios de los municipios de Suárez y Buenos Aires del departamento del Cauca. https://www.hchr.org.co/files/eventos/2017/PROTOCOLO-PARA-LA-CONSULTA-Y-CONSENTIMIENTO-PREVIO-SUAREZ-BUENOS_AIRES-CAUCA.pdf

Argentina

Kachi Yupi. Huellas de la sal. Procedimiento de consulta y consentimiento previo, libre e informado para las comunidades indígenas de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc. <https://farn.org.ar/archives/20277>

Brasil

Protocolo de consulta Juruna (Yudjá) da terra. Indígena paquicamba da volta grande do rio Xingu. <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/protocolo-de-consulta-juruna-yudja-da-terra-indigena-paquicamba-da-volta>

Protocolo de consulta e consentimento wajapi. https://rca.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2014_protocolo_consulta_consentimento_wajapi.pdf

Protocolo de consulta ao povo waimiri atroari. <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2018/08/PROTOCOLO-WAIMIRI-ATROARI-capa-e-miolo-baixa-para-site.pdf>

Protocolo de consulta dos Kayapó-Menkragnoti asociados ao Instituto Kabu. <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2019/03/Protocolo-Kayap%C3%B3-Menkr%C3%A3gnoti.pdf>

Protocolo de Consulta Munduruku. <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/munduruku-final-2.pdf>

Protocolo de consulta montanha Mangabal. <https://rca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Protocolo-de-Consulta-Montanha-e-Mangabal.pdf>

Protocolo de consulta prévia do povo Krenak. https://rca.org.br/wp-content/uploads/2016/07/2017-Protocolo-Consulta-KRENAK_.pdf

Protocolo de consulta dos povos indígenas Munduruku e Apiaká do planalto Santareno. https://rca.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Protocolo_de_Consulta_mar%C3%A7o_2017.pdf

A partir de estos antecedentes, en México los días 13, 14 y 15 de septiembre de 2019, se convocó a varias organizaciones de derechos humanos, académicos e investigadores para acompañar a pueblos indígenas en sus luchas por el respeto a sus territorios y derechos en general, y a participar en el taller Protocolos Abya Yala, teniendo como promotora central a la doctora Mónica Yriart.

La invitación se hizo circular el 8 de agosto de 2019, en la cual se expresó:

El Movimiento por los Protocolos de Abya Yala consiste en una gran acción colectiva, a nivel de nuestro continente. Tiene la finalidad de que los pueblos indígenas de América ejerzan genuinamente tres derechos humanos fundamentales: (1) el derecho a controlar permanentemente a sus territorios y recursos naturales, (2) el derecho al Consentimiento libre, previo e informado en materia de territorio (CLPI-T), (3) el control de los correspondientes procesos de decisión en las instituciones propias indígenas. Estos derechos territoriales han sido reconocidos internacional y jurídicamente como necesarios para garantizar: (1) la identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas; (2) la reproducción cultural, (3) la libre determinación y (4) y la preservación de las culturas y comunidades indígenas.

El Movimiento plantea suministrar recursos, conocimientos y pericias a la iniciativa continental. Se plantea que solo un Movimiento internacional podrá alterar las políticas nacionales que abusan de los territorios indígenas.

La organización promotora de esta iniciativa fue *Native and Tribal Human Rights* en coordinación con la organización Lekil Kuxlejal.

Sin embargo, la propuesta realizada en dicho taller, no se pudo concretar dadas las diferencias sustanciales en los procedimientos. Se trataba de llegar a acuerdos con los indígenas y sus pueblos en la elaboración de los llamados protocolos de Abya Yala.

Posterior a esta iniciativa, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas (OAC-NUDH) y la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF), convocaron a varios talleres sobre elaboración de protocolos en varias sedes como, Ciudad de México, Chihuahua y Yucatán. En la invitación enviada vía correo electrónico el 7 de octubre de 2019, se manifestó:

Esta actividad tiene como objetivo reflexionar sobre los protocolos comunitarios como una herramienta para el ejercicio de la libre determinación, en diálogo con integrantes de pueblos indígenas de Colombia que han impulsado este proceso. El taller es un primer acercamiento a esta herramienta y está dirigido a integrantes de comunidades de la región con la finalidad de fortalecer sus capacidades de organización y defensa de sus derechos humanos. Esperamos que los asistentes difundan el conocimiento y las reflexiones del taller en sus organizaciones y comunidades en los meses siguientes al evento.

Como invitados nos acompañarán Eyder Flor del pueblo Nasa y Alejandra Llano de la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia) para platicarnos sus experiencias en la formulación y ejecución de protocolos comunitarios en sus territorios.

Actualmente apoyamos, junto con la organización Lekil Kuxlejal, al consejo regional indígena y popular de Xpujil a impulsar la elaboración de protocolos, porque desde principios del año 2020 se inició un juicio de amparo contra el Proyecto de Desarrollo Tren Maya que se implementará en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, ubicados en el sureste de México.

Mecanismos de consulta de los pueblos indígenas: el caso mexicano.

Son antecedentes de la iniciativa de elaboración del protocolo de consulta, el marco jurídico internacional en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha firmado y ratificado, de conformidad con los artículos 133 y 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y, por tanto, es norma nacional que esté comprometido a cumplirla a través de la modificación del marco jurídico nacional y del diseño e implementación de políticas públicas, así como de los programas de gobierno.

De ese marco jurídico, interesan especialmente los que se refieren a los indígenas y sus pueblos, ya que en ellos se ha depositado la representación y definición de la diversidad cultural en México, aunque como han señalado varios autores, no es su única expresión (Cruz y Santana, 2013):

- Convenio 169 de la OIT (1990)
- Declaración Universal de la UNESCO sobre Diversidad Cultural (2001)
- Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ONU (2007)
- Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2001)
- Código Federal de Procedimientos Penales (Cámara de Diputados Federal 1991)

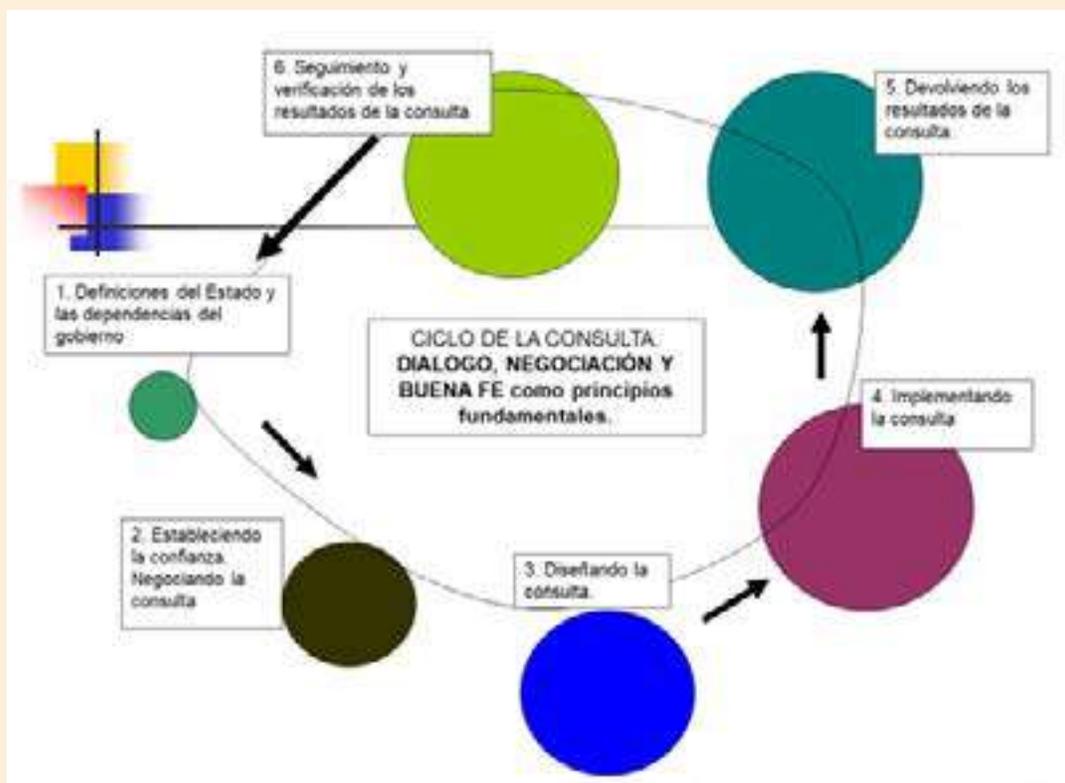
En este orden de ideas, uno de los compromisos del Estado mexicano frente al concierto de las naciones, es el respeto a la diversidad cultural, concretamente a los derechos de los pueblos indígenas. Por ello, existe la convicción de que la iniciativa de elaboración de protocolos propios, autonómicos y de relacionamiento con el exterior, específicamente con los estados, es necesaria para hacer efectivo el derecho a la consulta y el consentimiento previo e informado, como directriz transversal de la política pública gubernamental en y para la diversidad.

Como parte del ejercicio profesional que concierne –desde 1992 y con mayor énfasis desde el año 2005– a varios espacios nacionales e internacionales de derechos humanos, se ha trabajado en torno a la importancia de difundir, usar e invocar el derecho internacional y concretamente los derechos humanos, además del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Por esa experiencia, en 2004 se llevó a cabo un trabajo de investigación en el tema *Metodologías para procesos de consulta desde las comunidades indígenas*, de mi autoría, a solicitud del área de capacitación y organización de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). Los resultados se publicaron en el libro coordinado por Esther Sánchez Botero (2009). Desde entonces, se convirtió en uno de nuestros ejes de investigación (Cruz, 2008), sobre el reconocimiento y cumplimiento de los derechos humanos de

los pueblos indígenas, y cómo esto se puede proyectar en políticas públicas de reconocimiento al resto de la sociedad mexicana frente al Estado mexicano.

El trabajo realizado con la CDI en el año 2004, justamente tenía el propósito de dar cuenta de la manera como los indígenas, sus pueblos y sus comunidades, resuelven asuntos internos y toman acuerdos. Esto condujo también a indagar sobre los megaproyectos impuestos en territorios indígenas, sin una debida consulta y conforme a lo estipulado por el Convenio 169 de la OIT.

En dicho trabajo se propuso un método de consulta que debía asumirse bajo el principio de construcción de acuerdos con los indígenas, desde el diseño del proceso de consulta, el alcance de los acuerdos adoptados (hasta dónde serían vinculantes y qué implicaría eso), hasta el seguimiento y verificación de los acuerdos, teniendo como pilares centrales el principio de buena fe, de consentimiento previo, de información cabal y el de culturalmente adecuada. Para su elaboración se tomaron en cuenta las experiencias de distintos procesos de diálogo en América Latina, concretamente los de El Salvador, Guatemala y México, y de este último, los que dieron origen a los Acuerdos de San Andrés. Gráficamente, nuestra propuesta se puede representar de dos maneras:



Fuente: Cruz Rueda, 2008 y 2009. Elaboración propia

Elisa Cruz Rueda, *Ejercicio Autonomico desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas*, UNACH, México, 2022, ISBN: 978-607-561-122-8



Fuente: Cruz Rueda, 2008 y 2009. Elaboración propia

En ese momento se planteó que:

- 1.- La consulta a los pueblos indígenas debe apegarse al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, en lo general y concretamente en los artículos 6 y 7.
- 2.- Las consultas deben establecer obligaciones y acuerdos que el gobierno debe cumplir en plazos determinados y ciertos, es decir, tener carácter vinculante. Por ello, deben establecerse los criterios de este carácter, así como las hipótesis y sus alcances.
- 3.- La consulta debe considerar mecanismos de participación de los indígenas en el diseño, implementación y seguimiento de la misma.

4.- Los talleres, foros de información, consultas de opinión y otros mecanismos, son herramientas que pueden ayudar en los fines que persigue una consulta (apegada al Convenio 169), pero no se pueden considerar consultas.

5.- El acceso a la información sobre los temas o asuntos a consultar, la calidad de ésta y el manejo que de ella tengan los interesados (indígenas, pueblos indígenas y sus organizaciones), determinan la calidad de la consulta y, eventualmente, el cumplimiento del principio de la buena fe. Ésta es un requisito fundamental de cualquier acto jurídico, por lo que los vicios de la voluntad como el engaño, o el dolo, atentan contra ese principio. Debe considerarse la nulidad de una consulta cuando no cumpla con ello o bien, se compruebe que ha habido mala fe o algún vicio de la voluntad.

6.- La consulta como derecho de los pueblos indígenas, es un proceso de diálogo con la finalidad de llegar a acuerdos, por tanto, es un medio y no el fin en sí mismo. Es decir, el cumplimiento al derecho a la consulta de indígenas y sus pueblos como medio para hacer efectivo el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y sociedad mexicana con los pueblos indígenas.

Por ello, cada fase implica una participación activa de los indígenas, sus comunidades y pueblos, porque cada uno tiene circunstancias geográficas, sociales, económicas y regionales particulares que determinan los tiempos y plazos para poner a consideración un asunto y deliberar sobre él. De igual forma, solo ellos conocen sus propias dinámicas de discusión y deliberación, es decir, las modalidades o formas que deben adoptarse para la discusión de ciertos asuntos, cuánto tiempo se requiere para esa discusión y para el entendimiento de la información, así como para comprender las implicaciones de las propuestas que se les ponen a consideración.

Acuerdos de San Andrés en el año 1996 (contexto común para Oaxaca, Chiapas y Campeche).

Se hace hincapié en que el proceso de diálogo que dio lugar a estos acuerdos motivó la elaboración de la propuesta de proceso de consulta en el año 2004, sobre todo porque después no se repetiría en la historia de México un proceso de esas dimensiones, tampoco en la actualidad se ve la posibilidad de algo parecido, con un presidente de México electo por mayoría popular. Este documento marca un parteaguas en la historia de México, porque por primera vez se establece un proceso y mecanismo de diálogo y acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas, sin precedente. Después del alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional,

en el año 1994, se da lugar a un proceso de encuentro entre el gobierno federal y del estado de Chiapas, con los insurrectos.

Este proceso comienza con los llamados diálogos de la catedral (en San Cristóbal de Las Casas), continuando con los diálogos de San Miguel (también en Chiapas), para culminar con el llamado proceso de diálogo de San Andrés, en el cual se participó directamente como parte del equipo asesor de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), encabezada por el obispo Samuel Ruiz García. Esta instancia, durante el proceso de diálogo, tuvo que hacer grandes esfuerzos por el planteamiento de posturas de cada una de las partes involucradas, lo cual se volvió muy complejo por la traducción de los idiomas o lenguas indígenas al español; por el sentido de mundo implicado en él.

Un evento presenciado directamente es ejemplo de cómo los conceptos de las arenas tanto política como jurídica, soberanía y monismo jurídico, se sometieron a revisión y se mantuvieron bajo la lupa de las demandas indígenas. Los diálogos de San Andrés se diseñaron para desarrollarse en cuatro mesas, sin embargo solo se realizó la primera, titulada Derechos y cultura de los pueblos indígenas. Esta mesa se subdividió en varias, las cuales abordaron diversos temas, entre ellos el de derechos y cultura de los indígenas y sus pueblos. En esta última los asesores de los militantes zapatistas expresaron que “los indígenas tienen derecho a sus propios derechos, y uno de ellos es el de ejercer su propia jurisdicción y sistemas normativos”, a esto, el gobierno federal señaló que “no es potestad de los individuos y gobernados generar normas, eso es potestad del Estado.”

Con lo anterior, lo que se ponía a discusión era el monismo jurídico el cual plantea que solo existe un centro generador de normas y, por tanto, un centro para su aplicación a través de la coacción. De esta manera, el concepto de soberanía también se sometía a revisión, porque la generación de normas y su ejercicio implican población, territorio y poder político, de lo cual el Estado mexicano reclama exclusividad, mientras los “indios” cuestionaban ese monopolio.

De ese proceso surgieron los Acuerdos de San Andrés, de los cuales se subraya la buena fe como una característica central, entre el gobierno federal y el estado de Chiapas, para establecer una nueva relación con los indígenas y sus pueblos. Estos acuerdos se apegan al principio de *pacta sunt servanda*, al establecer mecanismos jurídicos y obligaciones que deben ser cumplimentadas. La importancia de estos acuerdos quedó establecida en las recomendaciones del primer relator especial, Rodolfo Stavenhagen, sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, el 23 de diciembre de 2003:

64. El Relator Especial recomienda al Congreso de la Unión reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

El contenido de estos acuerdos, sienta las bases de lo que actualmente la relatora especial de la ONU para pueblos indígenas recomienda sobre el fortalecimiento de las instituciones indígenas. Estos acuerdos se desarrollan en tres documentos: 1. Pronunciamiento conjunto de las partes, 2. Acuerdos con el gobierno federal y el EZLN y, 3. Acuerdos entre el gobierno del estado de Chiapas con el EZLN. Vale decir que gran parte de estos acuerdos no se han cumplimentado, o bien, lo que se ha hecho no se refleja en el respeto cabal a los derechos de indígenas y sus pueblos.

A continuación, se exponen algunos puntos relevantes respecto al tema.

Documento 1. Pronunciamiento conjunto.

Nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado.

Fuente: Elaboración propia.

PRINCIPIOS

Pluralismo	Pluriculturalidad, respeto a la diferencia,
Sustentabilidad	Respeto a la naturaleza, indemnizaciones,
Integridad	Acción integral de instituciones gubernamentales y transparencia de recursos, respeto a las formas de organización y participación.
Participación Libre determinación	Respeto a practicar su autonomía en todos los ámbitos

COMPROMISOS

- Reconocer a los pueblos Indígenas en la Constitución Mexicana
- Ampliar la participación y representación política
- Garantizar el acceso pleno a la justicia
- Promover las manifestaciones culturales de los Pueblos Indígenas
- Asegurar la educación y la capacitación
- Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas
- Impulsar la producción y el empleo
- Proteger a los indígenas migrantes

NUEVO MARCO JURÍDICO

Libre Determinación	Ejercicio de Autonomía
<ul style="list-style-type: none"> • POLÍTICOS • JURISDICCIONALES • SOCIALES • ECONÓMICOS • CULTURALES 	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio • Ámbitos de aplicación • Competencias • Autodesarrollo y etnodesarrollo • Identidad y patrimonio

COMUNIDADES COMO ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO

<ul style="list-style-type: none"> • Asociación de comunidades y asociación de municipios • Transferencia de facultades, funciones y recursos • Definición de ámbitos y modalidades de autonomía

Documento 2. Propuestas Conjuntas.

Fuente: Elaboración propia

<ul style="list-style-type: none"> • Transformación profunda del Estado • Nuevo pacto social • Reconocimiento de los derechos en la Constitución en el marco de la Unidad Nacional. • Reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos • Fortalecimiento del sistema federal y descentralización democrática • Nuevo marco jurídico que legisle sobre derecho indígena

Compromisos	Nueva relación caracterizada por pueblos indígenas con autonomía
<ul style="list-style-type: none"> • Remunicipalización • Reformas legales y reformas institucionales • Políticas y programas • Asociación, coordinación y remunicipalización 	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidad • Municipio • Región • Federación y estados • Municipios y comunidades • Transferencia de facultades y recursos

El texto final integrado por los tres documentos en mención, se firma el 6 de febrero de 1996. En este sentido, la referencia a los Acuerdos de San Andrés es importante, porque como se analizará más adelante, representa un hito en la relación que el Estado mexicano ha establecido con los pueblos indígenas, pues anterior a este proceso las comunidades indígenas debían cumplir con requisitos de ventanilla o bien, negociar con cuadros de baja jerarquía. Asimismo, el proceso que implicó a los Acuerdos de San Andrés, en lo formal colocó frente a frente a los

pueblos y al Estado, planteándose la posibilidad real de un proceso de negociación y acuerdo permanentes.

Finalmente, estos acuerdos representan el primer ejercicio para adecuar la norma jurídica internacional que representa el Convenio 169 de la OIT, a la realidad jurídica mexicana. Retomando lo que señala el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, sobre la interpretación de los tratados:

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá además del texto, incluidos su preámbulo y anexos (...). 3. Junto con el contexto, habrá de tenerse en cuenta; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado (Chambers, 1997, pp. 463-464).

Si se parte de que un tratado es un acuerdo de voluntades de los estados que intervienen, interesa el punto tres porque entonces, a nivel internacional, los Acuerdos de San Andrés presentados ante la OIT por el gobierno mexicano, representan un documento jurídico que da base a la interpretación del Convenio según la realidad de este país y, como tal, deben ser respetados.

Pese a este acontecimiento, se ha querido minimizar su alcance, pues si bien tienen una atadura política que se puede ubicar en estos momentos como conflicto sobre la interpretación de los acuerdos, de su seguimiento y de su aplicación, no por ello carecen de validez legal. Así, se ha alegado infundadamente que no tienen carácter jurídico. Sin embargo, en el Derecho mexicano se reconocen como fuentes de las obligaciones, entre otras, los contratos, la declaración unilateral de la voluntad, las obligaciones contraídas a favor de terceros. De esta manera, si el gobierno argumenta que no hubo acuerdo de voluntades (contrato o convenio), debe admitir que de su parte sí hubo una declaración unilateral de la voluntad (oferta o propuesta) o por lo menos, suscribió estipulaciones a favor de terceros, por lo que se comprometió sobre una serie de aspectos, es decir, empeñó su palabra y debió apegarse a ella, desde el fundamento de la buena fe. Sin embargo, el carácter jurídico de los acuerdos, como su nombre lo indica, son más un acuerdo de voluntades que la expresión unilateral de la voluntad del gobierno mexicano, y éste no ha sido fiel a la palabra empeñada.

CAPÍTULO 2

PROTOCOLOS COMUNITARIOS AUTONÓMICOS: EL CASO MEXICANO Y SUS ESPECIFICIDADES

En el caso mexicano no contamos, como en varios países del continente, con los llamados protocolos comunitarios. En cambio, las comunidades indígenas por la historia de construcción del Estado mexicano sí cuentan con reglamentos internos o estatutos comunales según si sus tierras les fueron reconocidas u otorgadas por la figura jurídica de ejido o comunidad agraria. En este sentido, vale advertir que, si bien la mayoría de las tierras de indígenas se encuentran amparadas bajo estas figuras, muchas otras están bajo el régimen de pequeña propiedad.

La finalidad de este apartado es explicar las especificidades de la relación entre el Estado mexicano con los pueblos indígenas, para comprender por qué en el caso mexicano existen regulaciones internas de comunidades y pueblos indígenas sobre su vida interna, como se dio a conocer en la primera parte de este trabajo, en cuanto a los protocolos autonómicos propuestos en los organismos internacionales de derechos humanos; esto apenas es una idea incursionando.

Al final, se presentará brevemente el estatuto comunal de un pueblo indígena, para mostrar que la invocación del ejercicio de la libre determinación como expresión de la autonomía, es reciente. Las comunidades indígenas, principalmente como comunidades agrarias en su relación con el Estado mexicano, reclaman derechos y respeto a sus espacios de ejercicio de poder.

2.1. El caso mexicano. Protocolos o reglamentos ejidales y estatutos comunales

Como se ha mencionado en otra publicación (Cruz, 2018), en el caso mexicano existen, por lo menos, cuatro intentos de orientar la manera en que deben ser consultados los indígenas y sus pueblos, a saber:

2013. Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT y aprobado por el Consejo Consultivo de la CDI.

2014. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la SCJN.

2016. Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de distribución electoral, del INE.

2016. Recomendación General núm. 27/2016 sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana que emitió la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 11 de julio de 2016.

De una u otra manera, estas propuestas coinciden en que deben cumplirse los elementos fundamentales de una consulta de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, en el terreno de los hechos, la consulta, sobre todo la que se refiere a la llamada energía limpia, ha pasado por un proceso de normatividad acorde con los llamados protocolos de consulta impulsados por la Secretaría de Energía (Cruz, 2019b).

En este sentido, los casos que se han ventilado en materia electoral tampoco siguen la recomendación de la relatora especial de la ONU para pueblos indígenas, en el sentido de que debe promoverse por los estados que los indígenas y sus pueblos establezcan las reglas, características, procedimientos, mecanismos y requisitos de las consultas. Ejemplo de esto lo es el caso de Oxchuc, Chiapas (Cruz, 2020). Porque justamente la sentencia del Tribunal Electoral de Chiapas (de fecha 28 de junio de 2017) ordenó se hiciera un dictamen antropológico que dé cuenta del sistema normativo indígena de elección de autoridades y, posteriormente, implementarse una consulta para determinar si los ciudadanos de dicha localidad optan por el cambio de sistema de elección –pues asumían el de elección por partidos políticos–. Como se ha señalado (Cruz, 2008 y 2009), la consulta en términos del Convenio 169 de la OIT (artículos 6 y 7), es un proceso de diálogo entre el Estado, los indígenas y sus pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo. En este caso, fue utilizado el mecanismo de consulta en su modalidad de consulta ciudadana, para que los pobladores decidieran si cambiaban su sistema de elección de autoridades. No fue sobre la base de un protocolo propio, elaborado por los indígenas, más bien fue organizada por el Instituto Estatal Electoral (IEEPC) con la intervención del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI).

Es de interés subrayar la recomendación de la CNDH, porque a diferencia de los protocolos mexicanos que se mencionan, éstos son directrices para orientar la intervención gubernamental, mientras aquella se dirige a regular la consulta a pueblos indígenas, en un contexto poco favorable para ellos.

De 23 cuartillas, con formato del *Diario Oficial de la Federación*, se estructura de la siguiente manera:

<p>I. ANTECEDENTES Contexto en México.</p> <p>II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • La consulta previa en el derecho comparado. • La consulta previa en los ordenamientos jurídicos nacionales. • La consulta previa en las entidades federativas. <p>III. OBSERVACIONES</p> <p>A. Concepto. A.1 La consulta previa y su interrelación con otros derechos humanos.</p> <p>B. Contenido esencial.</p> <p>C. Características.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Previa. • Libre. • Informada. • De buena fe. • Procedimientos culturalmente adecuados. • Pertinencia cultural. <p>D. Sujetos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sujetos de consulta. • Sujetos que realizan la consulta. <p>E. Materia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Medidas administrativas. • Medidas legislativas.
<p>F. Algunos casos sobre consulta previa en México.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyecto "Acueducto Independencia". • Pueblo indígena Wixárika. • Transgénicos. • Caso Cherán. • Proyecto eólico en Juchitán de Zaragoza. • Caso La Parota. <p>G. Importancia de una ley de consulta.</p> <p>H. Acuerdo o consentimiento y la tendencia hacia su vinculatoriedad.</p> <p>IV. RECOMENDACIONES GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al Ejecutivo federal. • Al Congreso de la Unión. • Al jefe de gobierno de la Ciudad de México y los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas. • A los poderes legislativos de las entidades federativas.

Contenido de la recomendación general núm. 27/2016. Fuente: Elaboración propia.

Se pueden señalar varias ausencias en la recomendación de la CNDH, como el hecho de que los procesos de consulta no se limitan a los casos señalados, pues la práctica gubernamental de hacer consulta data de mucho tiempo antes, por ejemplo, cuando existía el Instituto Nacional Indigenista intentando implementar consultas sobre la reforma constitucional para dar lugar al artículo 4º, o bien de esta misma institución para dar cuenta de las formas de organización y desarrollo de los pueblos. Esto es relevante porque, aunque la CNDH hace un excelente recuento tiene lagunas, con lo que encubre que la dinámica de “consultas” desde el Estado y sus instituciones, han sido marcadas por una tendencia a la simulación (Cruz, 2008; 2009; Gómez, 2011). De igual forma, la CNDH omite decir que, como su recomendación afecta o pudiera afectar los derechos de indígenas y sus pueblos, debe ser sometida a consulta, sobre todo en cuanto a su recomendación/propuesta de regularla, ya que en la misma se puede vislumbrar su propuesta de ley con los órganos responsables de diseñarla, aplicarla y hacerla efectiva.

Particularidades. La política pública agraria gubernamental, hacia los indígenas y sus pueblos.

La relación del Estado mexicano con los indígenas y sus pueblos ha sido, desde sus orígenes, profundamente intervencionista y clientelar sostenida e implementada a través de dos políticas de Estado: la política indigenista y la reforma agraria.

El indigenismo y la política indigenista.

La política indigenista es la relación que el Estado ha tenido con los pueblos indígenas y se ha construido sobre la base de un indigenismo de origen colonial y evolucionista, porque se explica al indio o indígena desde los parámetros no indígenas y con propósitos ajenos a ellos. En este sentido es importante precisar que si bien nos referimos indistintamente a los conceptos de indio e indígena, estos son diferentes más allá de una cuestión semántica. Es decir, ambos son constructos sociales e históricos que se refieren a las desigualdades estructurales, en palabras de Bonfil (2019):

La definición de indio o indígena (términos que en este ensayo se emplean indistintamente) no es una mera preocupación académica ni un problema semántico. Por lo menos, no lo es en la medida que se reconozca que el término en cuestión designa una categoría especial específica y, por lo tanto, al definirla es imprescindible establecer su ubicación dentro del contexto más amplio de la sociedad global de la que forma parte. (p. 16)

La categoría de indio, en efecto, es una categoría supraétnica que no denota ningún contenido específico de los grupos que abarca, sino una particular relación entre ellos y otros

sectores del sistema social global del que los indios forman parte. La categoría de indio denota la condición de colonizado y hace referencia necesaria a la relación colonial. (p. 22) Es decir, la construcción de la categoría indio, justifica la explotación de los indígenas y el despojo de sus territorios al momento de la invasión española o “conquista”, hasta la colonia. La de indígena es más reciente y se institucionaliza con la creación del INI y del III en los años 40 con la política indigenista, como la relación que el Estado mexicano estableció con ellos para mostrarlos como atrasados y ajenos al desarrollo.

Por ello, el indigenismo es la ideología del no indígena sobre lo que es el indígena, que siguiendo la explicación de Bonfil (2019) sobre la categoría indio, los no indios son los que racial y culturalmente se distinguen de los que sí lo son, sobre todo porque se autoadscriben como los “retrasados” y son los más desarrollados que darán respuesta al “problema indio”. Y a su vez este es base de la política indigenista como acción del Estado que nombra al indígena como “problema”, se ha construido, difundido y reforzado la idea de un Estado nación y una cultura nacional, por antonomasia excluyentes.

Con mayor detalle, Héctor Díaz-Polanco (1992) hace una crítica a los indigenismos y a las políticas indigenistas surgidas desde la Colonia hasta nuestros días:

Las diversas políticas indigenistas que han operado a lo largo de nuestra historia son el reflejo, y en varios sentidos la causa, de la heterogeneidad étnica no resuelta. Los indigenismos implican políticas concebidas y diseñadas por los no indios, para ser aplicadas a los otros; no suponen una consideración del punto de vista y los intereses de esos otros, sino una negación rotunda de que éstos tengan algo que opinar sobre sus propios asuntos. Los indigenismos reúnen así la doble cualidad de ser inorgánicos (respecto a los grupos étnicos) y extremadamente homogeneizadores (pp. 43-44).

Por su parte Henri Favre (1999) señala lo que, a modo propio de ver, caracteriza la política indigenista de este país:

El apogeo del movimiento indigenista se sitúa entre 1920 y 1970. El indigenismo se convirtió entonces en la ideología oficial del Estado intervencionista y asistencialista, establecido durante la gran depresión y que dio los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto nacional [...] Durante esos cincuenta años, el indigenismo orientó el curso de una política, dictó normas a la sociedad, impuso cánones a las letras y a las artes, y presidió la reescritura de la historia.

El movimiento indigenista no es la manifestación de un pensamiento indígena, sino una reflexión criolla y mestiza sobre el indio. De hecho, se presenta como tal, sin pretender en absoluto hablar en nombre de la población indígena. Esto no impide que tome decisiones acerca de su destino en sus propios lugares, según los intereses superiores de la nación tal y como son concebidos por los indigenistas. (pp. 10-11).

De esta manera, bajo la idea del indigenismo y de la política indigenista, nació en 1940 el Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Instituto Indigenista Interamericano (III).

A favor del indigenismo

Es importante considerar las múltiples críticas a la política indigenista, y los argumentos a favor. Siendo director del Instituto Indigenista Interamericano, José del Val señalaba que esas críticas han sido injustas y superficiales, pues no consideran el proyecto original de esta política:

[...] si bien la crítica al ‘indigenismo’ ha sido abundante, detallada y en muchas ocasiones injusta y virulenta, podemos afirmar, con conocimiento de causa, que no se ha producido ésta, con claridad y profundidad suficiente como para esclarecer suficientemente las causas y condiciones que nos permitan comprender seria y cabalmente este ‘fracaso’ (1997, p. 149).

Sin embargo, las motivaciones expuestas en el estado de Michoacán en el año de 1940, distaron mucho de los resultados en la puesta en marcha y la ejecución de los programas gubernamentales, a través de los cuales se pretendió implementar la política indigenista a favor de los indígenas. Los hechos hablan por sí solos pues, en todo caso, muchas organizaciones y pueblos indígenas exigen otro tipo de política y de relación con el Estado.

Por su parte, Maya Lorena y Arturo Argueta, han explicado el indigenismo como una política de Estado destinada a un sector de la población, el indígena, haciendo énfasis en una faceta del indigenismo, el de transferencia y participación impulsada por Arturo Warman, quien se propuso transferir a los indígenas las decisiones y recursos indigenistas. En este campo se privilegió la formación y la consolidación de organizaciones a todos los niveles y se le dio un lugar especial a la formación y capacitación de cuadros indígenas, tanto técnicos como políticos. De igual forma hacen una crítica a lo que se quiere perfilar como el nuevo indigenismo (privilegiando el asistencialismo), crítica que debe ser considerada con seriedad para no incurrir en errores o repetirlos (Pérez y Argueta, 2003, pp. 14,15,22 y 23).

Los efectos de la política indigenista

En términos prácticos la política indigenista y el indigenismo han tenido resultados positivos y negativos, los primeros, como apunta Pérez y Argueta, se manifiestan por el surgimiento de las organizaciones indígenas que tomaron en sus manos el impulso de proyectos educativos, de desarrollo económico y conservación ambiental, muchas veces como contestatarias de la política estatal en estos temas, así como la proliferación de líderes indígenas y no indígenas que han revalorado la diversidad cultural.

El Convenio 107 del año 1957 de la OIT, resume la ambivalencia de esa política, sobre todo su lado negativo: proteccionista, asimilacionista, paternalista y discriminatoria; resabios que todavía son evidentes en la actitud anquilosada, no solo de algunos funcionarios y servidores públicos, sino de personas de muchos sectores de la sociedad mexicana sobre la cuestión indígena, de la cual tienen una opinión negativa, catalogando a los indígenas como atrasados o salvajes, quienes tienen que ser incorporados a la nación.

La política agraria

Parte de esa política ambivalente, es la propia política agraria que adquiere especial relevancia porque la historia de la conquista y colonización fue también la historia de la intrusión, la dominación y el despojo en contra de los pueblos indígenas, lo que es posible documentar en los distintos periodos de formación del Estado en México. De esta manera, se ha instaurado un derecho estatal, sentando sus fundamentos en el derecho colonial y posteriormente republicano, a partir de lo cual se ha legitimado jurídicamente la dominación y el despojo (Medina, 1987, González, 1995) y el indigenismo (según como lo caracteriza Díaz, 1992) fue uno de sus puntales. Destacan en especial las bulas alejandrinas, las instituciones del Derecho romano relacionadas con la propiedad, las reducciones, encomiendas, la República de indios y los municipios, utilizadas por los españoles para tener mejor control de los pobladores de estas tierras. Respecto al México independiente, tenemos las leyes de reforma y desamortización y la reforma agraria (Chávez, 1984) por las que se vieron afectados varios pueblos indígenas, como los ikoot (Bailón, 2001, Hernández y Lizama, 1996) y wixárika (Arcos, 1998), hasta llegar a las últimas reformas (de 1992) al artículo 27 constitucional.

La reforma al artículo 27° constitucional que sienta las bases para las futuras disociaciones entre los productores (o pueblos) indios y sus medios de producción (tierras, o mejor dicho, territorios).

[...] Con las nuevas disposiciones legales los territorios étnicos quedan desprotegidos como bienes fundamentados en un derecho histórico o de ocupación primigenia y la población indígena, la más pobre entre los pobres, puede ser nuevamente objeto de injusticia social, sobre todo aquella que

ha sobrevivido con características de debilidad política, económica y cultural, como los guarijíos (Valdivia, 1995, p. 286).

Para responder a la interrogante planteada al comienzo de este apartado, es necesario remitirse a la historia agraria de México. Como se ha expuesto en otros trabajos (Cruz, 2013 y 2018) a la historia agraria de México le sigue paralelamente, la historia de los pueblos indígenas por la recuperación de sus territorios y tierras. El territorio es de suma importancia no solo para los estados nacionales —en términos geopolíticos, representa el espacio de aplicación del Derecho Positivo— como ámbito jurisdiccional, incluyendo el espacio aéreo, el subsuelo y el mar, también lo es para los pueblos indígenas para quienes el vínculo con la tierra y sus territorios ha sido un elemento central de su existencia, en cuanto a colectividades se refiere.

De esta manera, el México independiente surge formalmente en 1821, después de la revolución de 1810. Con este hecho histórico se da lugar a la primera Constitución Mexicana de 1824, precedida por los Sentimientos de la Nación, de 1814, de José María Morelos y Pavón y, posteriormente, a las de 1857 y 1917, mediando la revolución de 1910. Es en el artículo 27 donde se expresa uno de los elementos más importantes de México: su territorio (aéreo, aguas superficiales, someras y plataforma continental) y sus recursos naturales del suelo y subsuelo, todos propiedad de la nación mexicana.

Siendo la tierra y el territorio fuente primordial de riquezas, es el artículo 27 de la CPEUM que encabeza al Derecho Agrario Mexicano. En su etapa previa (1917-1991) fue de carácter social, caracterizado fundamentalmente por reconocer la propiedad social expresada en ejidos y comunidades agrarias —con población indígena y no indígena—. Ese carácter social, en la etapa actual (1992-2013), se desdibuja en una suerte de embate en su contra, primero por las reformas a la CPEUM en 1992 y después en 2013 por la reforma estructural energética. Con esta última, el Derecho Agrario Mexicano sufre una debacle, cambiando su carácter social a una naturaleza mercantilista, formalizándose la liberalización del mercado de la tierra de propiedad social. La Constitución de 1917 fue la primera en reconocer los derechos sociales, entre ellos agrarios, laborales y de educación.

La historia mexicana ha sido marcada por una serie de eventos que se reflejan en su Constitución Política desde 1917. Entre ellos puede mencionarse la serie de invasiones e intervenciones y, sobre todo, el despojo contra la nación mexicana provocado por naciones extranjeras, bajo el pretexto de satisfacer supuestas ofensas contra sus ciudadanos en territorio mexicano —o bien por supuestas deudas—, las cuales se proponían apropiarse de sus recursos y sobre todo de su territorio continental, cielo, aguas, litorales y mares.

Por ello, se establecieron tres principios fundamentales que interesan subrayar en este texto: propiedad originaria del territorio nacional y, por tanto, el establecimiento de la propiedad social a través del reparto agrario, que definirían lo que fuera el interés público como acción del Estado para salvaguardar derechos sociales, a través de la imposición de limitaciones al ejercicio de la propiedad privada y la expropiación por utilidad pública. El principio de intervención del Estado queda plasmado en el artículo 27 y explicado por el discurso de comparecencia de Venustiano Carranza en el Congreso Constituyente, como encargado del Poder Ejecutivo, el 1º de diciembre de 1916, con su propuesta de reforma a la Constitución de 1857. En este contexto y a partir de la discusión de las propuestas sobre el contenido del artículo 27, se constituyeron las figuras de ejido y comunidad agraria, que serían las características centrales del derecho agrario que regiría hasta 1991. Además, quedó expresado de manera contundente el principio de la propiedad originaria del territorio nacional.

En contraste con este marco jurídico “protector” del derecho a la tierra y al territorio de los indígenas y sus pueblos, en el año 1992 se da la primera contrarreforma agraria y en el año 2013 se da la segunda, la cual se materializa en lo que se conoce como reforma estructural o reforma energética. En ambos casos, se afectan derechos de indígenas y sus pueblos, pero ni las reformas constitucionales ni las leyes que se expidieron, han pasado por ningún tipo de consulta popular ni ciudadana, de los indígenas y sus pueblos, mucho menos en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

En la primera contrarreforma se decretó el fin del reparto agrario y se liberó la compraventa de tierras sociales -ejidales y comunales-, se dio libertad a las empresas (artículo 27, CPEUM fracciones IV y V) e iglesias (artículo 27, CPEUM fracciones II) de adquirir tierras y ser propietarias de éstas; se liberalizó el marco jurídico agrario que era de marcado interés público y social al agregarse disposiciones de corte civil y mercantil. Esto, aunado a la trasmutación de lo que fue la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), de corte centralista y proteccionista de los campesinos, posteriormente se convirtió en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), cabeza del sector que establece las directrices que, dependencias como la Procuraduría Agraria siguen a pie juntillas, hecho que se puede apreciar en casos en los que debió estar presente o estuvo presente, con claras inclinaciones a impulsar el capital privado más que el interés social (Cruz, 2013).

De acuerdo con la Presidencia de la República Mexicana, la reforma energética se publicita por decreto del 18 de diciembre de 2013 con reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la CPEUM. De la reforma a dichos artículos, resultaron nuevas leyes como la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Energía Geotérmica, y la Ley de la Industria Eléctrica (2014), así como la reforma a la Ley de Aguas, al Reglamento Interior de la SEDATU (2014), y diversas reglamentaciones y reformas a reglamentos que ya existían.

El artículo 25, modificado en 2013 en sus párrafos cuarto, sexto y octavo, marca el fin del control del Estado sobre la matriz energética, pues explícitamente se señala el impulso del capital del sector privado, no así el público ni el social, por ejemplo, el de sociedades cooperativas de carácter comunitario. Por otro lado, las reformas al párrafo sexto del artículo 28 abren la posibilidad a los particulares o mejores postores, de participar en la industria eléctrica (para la generación); en materia de hidrocarburos, el Estado podría hacerlo a través de empresas privadas (para concesiones). Para facilitar que las tierras con vocación agrícola, por interés comercial o por estar vinculadas a procesos sociales y culturales de comercio y subsistencia, como es el caso de los pueblos indígenas, se pongan al servicio del extractivismo, se establecen además la servidumbre legal y la ocupación temporal. Su alcance jurídico es precisamente el de limitar el derecho de propiedad sobre las tierras o predios de pequeños propietarios, ejidos y comunidades agrarias. La base de estas disposiciones es regulada en el Código Civil Federal, y son elementos representativos de la reforma estructural energética, porque a partir de ellas se modifica el concepto de interés público del Estado mexicano. Por tanto, la utilidad pública ya no es la justicia social, sino el capital.

La ocupación temporal aparece en varios ordenamientos como la Ley de Hidrocarburos y su reglamento, la Ley de Aguas y la Ley de la Industria Eléctrica. Tiene como característica central evitar el largo proceso de la expropiación-indemnización y salvaguardar derechos de propietarios particulares y sociales. De igual forma, califica anticipadamente a la actividad de la industria eléctrica como de interés público, general y prioritaria sobre cualquiera otra actividad que tengan o hayan tenido los terrenos a afectarse/afectados, por lo que éstos tendrán que ponerse al servicio de la primera, o subordinarse a ella; de ahí la connotación de servidumbre. En otras palabras, antes de las reformas de 1992 y de 2013, el interés público del Estado mexicano era salvaguardar los derechos sociales y fomentar la actividad agrícola.

La característica central de la contrarreforma de 1992 en materia agraria, que la reforma energética vendría a coronar veintiún años después, es la legalización del despojo, marcando la diferencia entre un modelo de Estado que de algún modo era social (antes de 1992) y otro denominado tecnócrata-empresarial (después de 1992), el cual busca debilitar los derechos sociales, entre ellos los agrarios, es decir, sobre la tierra.

Como parte de este proceso histórico tenemos que el reconocimiento jurídico constitucional del pluralismo cultural se da en México por primera vez en 1992 (Ortelli et al., 2011), con el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, ambos de la Constitución federal, aunque la educación indígena bilingüe ya se había introducido mucho tiempo atrás (Pérez, 2009). En 2001, y después de que en 1996 se firmaran los Acuerdos de San Andrés, se promueve por parte del gobierno federal la reforma constitucional –en un contexto de un

gran debate y cuestionamiento de la iniciativa del entonces presidente Fox¹ en la que, de nueva cuenta, se hace el reconocimiento de la pluriculturalidad de la nación mexicana, al quedar asentado en el artículo 2º constitucional, que dice a la letra: «la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas».²

Reglamentos internos ejidales y estatutos comunales.

Como se ha mencionado, en el Derecho Agrario Mexicano se reconocen dos formas de tenencia colectiva y social de la tierra: los ejidos y los bienes comunales, y con éstas se ha amparado la propiedad de los indígenas y sus pueblos, sobre sus tierras y territorios. El derecho agrario es uno de los ámbitos de intervención central del Estado mexicano (Cruz, 2011) en comunidades rurales, sean indígenas o no, por lo que aunque se otorga cierta protección a tierras y territorios

1 La iniciativa de reforma como la reforma misma fue muy cuestionada por los representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y sus simpatizantes, porque no recogía la propuesta íntegra de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), además de que violentaba los acuerdos firmados con anterioridad y que se referían a las normas de procedimiento de diálogo y negociación entre las partes, fundamentalmente los llamados diálogos de San Miguel. Para comprender el proceso de diálogo es importante considerar que después del levantamiento del EZLN, el gobierno federal y del estado de Chiapas tuvieron varios acercamientos que se dieron en varias etapas: 1º Los diálogos de la Catedral, 2º Los diálogos de San Miguel y 3º Los Diálogos de San Andrés. Sobre las normas de procedimiento verificar en el documento «Protocolo de Bases para el Diálogo y Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad», como punto de partida del diálogo en San Andrés (cf. Wikipedia 2012).

2 Tal norma jurídica establece a la vez oposición y complementariedad. Por un lado, señala que la pluriculturalidad está representada por los pueblos indígenas frente a la nación indígena y no indígena, y por otro lado, y en consecuencia, esta nación está integrada por dos partes o polos distintos y a la vez complementarios —esto según la norma jurídica—, aunque de facto la realidad muestra un sinnúmero de representaciones de la diversidad étnica (no solo indígena); por ello, no está reconocida en su amplitud, pues sólo alude a los pueblos indígenas. Es importante hacer un análisis de la frase que hemos tomado del artículo 2º constitucional, ya que, por un lado, se considera que existen los pueblos indígenas como iguales entre ellos, por el denominador común de ser indígenas. Es decir, un término tan general como lo es el de «pueblo indígena», carga con el significado de pluriculturalidad y, a la vez paradójicamente invisibiliza a otros pueblos que no son indígenas, e incluso a la riqueza y diversidad de culturas que cada pueblo tiene en su interior. Es decir, la pluriculturalidad en términos sociales y antropológicos no solo se observa entre los polos sino en su interior. De esta manera, en cada uno de los pueblos indígenas de México, existen variantes y formas distintas de «ser», por ejemplo, entre los tseltales o los mixes. Y como se ha señalado, mucho menos se contemplan, en esa oración del artículo 2º, otras culturas como las afroamericanas o negras u otras tantas que existen en la República mexicana como los menonitas, los roms o gitanos, o bien, colonias de extranjeros naturalizados.

Lo anterior muestra que finalmente la diversidad cultural se ha centrado en esos dos polos: indígenas y no indígenas, sin considerar otras expresiones culturales, suerte que sigue la educación intercultural que en sus orígenes fue estructurada y aplicada como educación indígena bilingüe —Pérez (2009) la ubica en los años setenta—.

de indígenas y sus pueblos, éstos han desarrollado su vida interna con cierta autonomía. Por esta razón, se hace referencia a ellos como semiautónomos.

Esta influencia del Estado mexicano en la construcción y en las dinámicas internas de ejidos y comunidades agrarias, es clara desde la lectura del artículo 27 de la CPEUM, concretamente en su fracción VII.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Tanto el reglamento interno como el estatuto comunal, son documentos en los que se pueden observar las dinámicas sociales de una comunidad que al ser reconocida como ejido/comunidad agraria, tiene cierta autonomía (Cruz, 2014 y 2018), porque el establecimiento de cada norma revela los recursos y aspectos relevantes sobre los que la comunidad, autoridades y líderes están preocupados de controlar, pero siempre bajo la revisión del Estado mexicano.

Desde la Ley Federal de Reforma Agraria, ejidos y comunidades estaban obligados a regular su funcionamiento a través de un reglamento interno que debía registrarse en el Registro Agrario Nacional (RAN), sin embargo, muchos núcleos agrarios no contaban con él. Con las modificaciones de 1992 al artículo 27 constitucional en materia de ejidos y comunidades agrarias, esa obligación no cambió aunque la “obligatoriedad” de contar con un reglamento se hizo más imperativa a propósito del PROCEDE Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, pues el reglamento de la Ley Agraria en esta materia, señala como requisito indispensable que los núcleos agrarios que se integran al programa deben contar con su reglamento interno, entre otros documentos. Desde la perspectiva del Derecho Positivo Mexicano,—según la Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, se conoce como reglamento interno para el caso de los núcleos agrarios ejidales—, o estatuto comunal —para los núcleos agrarios de bienes comunales o comunidades— al conjunto de reglas escritas que se refieren a distintos temas como derechos de ejidatarios o comuneros, delimitación y aprovechamiento de las tierras, derechos de los avocindados, si los hubiera, formas de organización, entre otros.

Tanto uno como otro tienen que estar registrados en el RAN; los ejidatarios o comuneros u otras personas, deben cumplirlo siempre y cuando ese reglamento no contradiga la Ley Agraria. Esto, desde la lógica jurídica del Derecho Positivo Mexicano, artículos 10 y 107 de la Ley Agraria. Como se había apuntado, la necesidad de contar con normas escritas ha sido parte de una exigencia del Estado, pero también las comunidades indígenas lo han retomado como una manera de defender sus derechos a tener una forma de organización interna propia y un sistema de justicia basado en los usos y costumbres.

Pese a esa incidencia y cierta intervención del Estado mexicano en la vida de los núcleos agrarios, ejidos o comunidades agrarias indígenas o no indígenas, estos son espacios de ejercicio de cierta autonomía, sobre todo cuando se trata de formular normas internas, para que éstas puedan oponerse o imponerse a terceros, es decir, aquellas personas, organizaciones o instancias que no formen parte de la comunidad requieren de la validación del RAN y necesitan cumplir formalidades jurídicas. Por lo que, si esas normas no son escritas y se quedan en la oralidad, no podrán ser oponibles a terceros.

Ley Agraria

Artículo 10.- Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes.

Artículo 107.- Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo.

Ejididos y comunidades como campos semiautónomos del Estado mexicano.

Según Moore (1990), la noción de campo social semiautónomo, se define como la posibilidad que tienen los chagga, los grupos patrilineales localizados, las asociaciones de irrigación y los consejos de ancianos del distrito, de controlar importantes recursos materiales y humanos que pueden ser delimitados o regulados, creando normas jurídicas aplicadas para ese fin. En el caso de los pueblos y comunidades indígenas en México, particularmente en Oaxaca, nos encontramos ante campos sociales semiautónomos con reglas y dinámicas propias, es decir, sistemas jurídicos que se encuentran acotados por un campo social más amplio que es el del Estado mexicano, en el que están insertos. Por ejemplo, las autoridades indígenas a nivel local, en la cabecera o en las agencias, son presionadas por la aparición de las instituciones municipales del estado de Oaxaca —como la Comisión Estatal de Derechos Humanos—, así como por la intervención de los agentes de las diversas dependencias o instituciones estatales o federales, en particular, las que se encargan de la procuración y administración de justicia, sin por ello perder el control sobre asuntos relevantes para las propias comunidades.

Por ello, la elaboración de reglamentos ejidales y estatutos comunales, son parte del ejercicio de la libre determinación como expresión de la autonomía, base sobre la cual se pueden desarrollar los protocolos autonómicos que recomiendan tanto la relatora especial para pueblos indígenas, como el mecanismo de expertos.

San Marcos Móctum en Totontepec, Oaxaca.

Como ejemplo de la transición entre la etapa anterior a las contrarreformas al artículo 27 de la Constitución mexicana y la posterior al año 1992, se expone parte del llamado reglamento interno de Móctum. A pesar de que ya estaba vigente la nueva legislación agraria, el funcionario de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria le puso ese nombre, pero en este caso se le llamará estatuto. Para esto, se retoma un trabajo anterior elaborado entre los años 1990 y 2007 (Cruz, 2014). Este pueblo es, además de núcleo agrario de bienes comunales, agencia municipal dentro del municipio de Totontepec Villa de Morelos, ambos pertenecientes al pueblo indígena mixe o ayüük que conforma el territorio del Distrito Judicial Mixe, en el estado de Oaxaca.



Ilustración 1 Municipio de Totontepec, Oaxaca, México. Fuente: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/thumb/0/06/Mexico_Oaxaca_Totontepec_Villa_de_Morelos_location_map.svg/1200px-Mexico_Oaxaca_Totontepec_Villa_de_Morelos_location_map.svg.png



Móctum y el Cerro del Zempoaltépetl (de los veinte picos o de las veinte divinidades). Foto: Elisa Cruz Rueda

En enero del año 2000, se cuentan 31 familias que efectivamente viven en Móctum. No se distingue que el pueblo se divida por familias que conforman barrios, pues cada cual se ha acomodado donde ha podido; sin embargo, la residencia y el sistema de parentesco coincide con los datos proporcionados por Martha Romer (1982, p. 43) en su estudio sobre los mixes de la cabecera municipal de Totontepec.

Móctum cuenta con 520 hectáreas, según resolución presidencial de 1975, y 525 hectáreas según los resultados del Programa de Certificación de Derechos Comunes Procecom o Procede para los ejidos, aproximadamente 500 son de temporal y el resto son peñascos. Estas hectáreas de tierra se dividen entre las que ocupan el poblado como caserío, agencia de policía, escuela, iglesia y templo; las tierras de uso común utilizadas para pastar el ganado, recoger leña y donde también se encuentran los trabajaderos o ranchos; la parcela escolar, además del espacio que ocupan las dos aulas de la escuela y la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer (UAIM). En términos jurídicos y agrarios, según la Ley Agraria de 1992, las tierras de Móctum, como las de Totontepec, pertenecen en propiedad al núcleo agrario respectivo, el conjunto de comuneros o comuneras legalmente reconocidos, y los comuneros y comuneras, en lo individual, son poseedores, no propietarios.

A continuación, se expone a grandes rasgos, el capitulado y contenido del reglamento interno de Móctum, el cual fue elaborado con la intervención de un representante de la promotoría agraria de la SRA. Este documento resultó de una actualización realizada el 26 de agosto de 1995, todavía periodo de transición entre el marco jurídico agrario antes de 1992 y después de este año, cuando se declaró finiquitado el conflicto agrario entre Móctum y Totontepec, aunque fue hasta 1999 que se consideró del todo resuelto. En la fecha antes mencionada, los comuneros de Móctum aprobaron la actualización de su estatuto comunal, en el cual señalaron algunos derechos y obligaciones.

CAPITULADO DEL ESTATUTO COMUNAL

El CAPÍTULO I de DISPOSICIONES GENERALES, contiene seis ARTÍCULOS del 01 al 06, de los cuales pueden destacarse el 01, 03 y el 06. El ARTÍCULO 01 señala la necesidad de aplicar el derecho estatal según su nivel jerárquico:

ARTÍCULO 01.- En lo no previsto en este (estatuto comunal) se aplicará supletoriamente en la siguiente base, en su caso la Carta Magna, el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y la Ley Reglamentaria, es decir, la Nueva Legislación Agraria.

Visto desde un análisis del poder, en este artículo se muestra cómo el derecho estatal se sobrepone y sus agentes se encargan de que impere sobre cualquier otra forma de derecho. En

el artículo 03 se describe a la comunidad de Móctum, sus características agrarias geográficas y categoría política. En el artículo 06 se señala que el compromiso que contraen los comuneros es luchar por conservar su condición de bienes comunales.

CAPÍTULO II DE LOS COMUNEROS

Consta de ocho ARTÍCULOS del 07 al 14, en éstos se señalan algunos de los derechos de los comuneros, así como sus obligaciones, entre otras, cómo las mujeres pueden ser comuneras, la edad máxima para ser comunero, los requisitos para ocupar “cargos mayores”, la pérdida de la calidad de comunero y los casos de expulsión, si bien la Ley Agraria habla de separación.

CAPÍTULO III DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE LA COMUNIDAD

Se integra de 26 artículos del 15 al 40, en los que se señalan los órganos de representación de Móctum, así como sus funciones (15 al 22 y del 32 al 34). Sin embargo, no se menciona al agente de policía, aunque en el artículo 16 se señala que los comuneros se coordinarán con la autoridad municipal para las gestiones relacionadas con los servicios comunitarios.

Este capítulo es el más extenso de todos, pues a pesar de su título también se señalan sanciones (23 a 31) que posteriormente se comentarán. Si se asumiera una postura estrictamente legalista, según el derecho estatal, habría sido conveniente un capítulo de sanciones. También se mencionan otros derechos de la comunidad y de los comuneros (36, 37, 39), así como una solicitud-compromiso de la comunidad frente a la promotoría agraria para recibir su orientación,³ lo que también muestra el afán de control del Estado a través de sus agentes.

Un compromiso con la Secretaría de la Reforma Agraria

El afán de control sobre las dinámicas comunitarias es una constante que se expresa a lo largo del estatuto comunal. En este sentido, lo que a continuación se asienta es convincente, pues acudir o no a las instancias de gobierno es una potestad o derecho y no una obligación de los núcleos agrarios, sobre todo si es solo por asesorías.

ARTÍCULO 40.- La Asamblea general de comuneros pide y manifiesta de que cuando se tenga algún caso que sea tratado en una Asamblea se pida orientación necesaria de la Coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria o en su caso a la Promotoría Agraria, a efecto de realizar la orientación correspondiente y sean aclaradas todas las dudas.

3 En 1992 entra en vigor la nueva Ley Agraria, en la cual se establecía la creación de la Procuraduría Agraria (PA), a la cual, en lugar de la SRA, le toca asesorar y orientar a los sujetos agrarios o campesinos. Así, cuando se elaboró este estatuto comunal ya existía la PA y la SRA se estaba descentralizando, incluso se impulsó el retiro voluntario para sus funcionarios, por lo que desde otro punto de vista, muchos trabajadores (sobre todo los de la estructura territorial o de campo) se dedicaron a tratar de asegurar su trabajo, o bien aprovechar todos los medios para que los campesinos los siguieran requiriendo.

Es importante comentar que en la fecha de realización del estatuto en cuestión, por ley la SRA ya no tenía obligación ni facultad de elaborarlo o prestar asesoría para ello, en todo caso le correspondía a la PA, siempre y cuando lo solicitara el núcleo agrario comunidad o ejido (ARTÍCULOS 135 y 136 de la Ley Agraria). Por lo demás en el CAPÍTULO III, se señalan aspectos que la Ley Agraria marca y que lo único que se hace en el estatuto comunal es transcribirlos con algunas modificaciones.

Transitorios

Son tres los artículos en este capítulo y se refieren a la vigencia del estatuto comunal, es decir, desde qué fecha empieza a ser obligatorio o a aplicarse, así como la obligación del comisariado de hacer los trámites para que el estatuto se inscriba en el RAN, y el derecho irrenunciable de la asamblea para modificarlo.

Hasta aquí nos hemos referido al contenido del estatuto comunal de Móctum, a continuación, se exponen algunos artículos sobre los derechos y obligaciones de los comuneros, sistema de cargos, privación de derechos y expulsión, con la intención de mostrar los aspectos y normas relevantes para la comunidad y, cómo a pesar de la influencia del sistema jurídico mexicano, prevaleció en cierta medida una lógica jurídica comunitaria, observada con anterioridad al PROCEDE.

Derechos y obligaciones de los comuneros

En el ARTÍCULO 08, se señalan los derechos de los comuneros y prácticamente se apunta lo que la Ley Agraria señala:

- a) Ejercer plenamente o transmitir en los términos que la Ley establece sus derechos sobre la parcela comunal o solar urbano, b) participar de los servicios, concesiones y permisos obtenidos por la comunidad; c) recibir de la comunidad, al alcance de sus posibilidades, apoyo para desarrollar sus actividades productivas; d) participar con voz y voto en las asambleas de la comunidad.⁴

En cuanto a las obligaciones de los comuneros, se menciona en el estatuto comunal:

ARTÍCULO 09.- Cumplir cabalmente las disposiciones de lo dispuesto en el estatuto comunal y los acuerdos que surjan de las asambleas de la comunidad. Acudir puntualmente a las asambleas y participar activamente en todas las actividades de la comunidad. Aportar su colaboración o tequio en los trabajos y obras de beneficio comunitario en las condiciones aprobadas por la Asamblea

4 En cuanto al inciso a) de este artículo del estatuto comunal, en la Ley Agraria se establece: ARTÍCULO 17.- El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario.

General. Desempeñar con responsabilidad de las comisiones y servicios encomendadas por la asamblea general de comuneros. Para abrir brechas o colindancias del bien comunal, es obligación de los comuneros y comuneras que aparecen en la lista. Para mujeres comuneras tendrán la obligación de aportar dinero de acuerdo a los días que trabajen los comuneros.

Es de subrayar que se habla de las comuneras, sin embargo, si se toma en cuenta que el estatuto comunal es de 1995 y el reconocimiento de derechos a las mujeres fue en 1999, este artículo se refiere a las viudas que heredaron el derecho de sus maridos fallecidos. Por ello, la lucha por ser reconocidas como comuneras por las mujeres jóvenes solteras y sus madres, se contrapuso al acuerdo tomado por los hombres y otras mujeres de obligarlas a no casarse con hombres de fuera, o dejar Móctum. Esto es un aspecto importante, pues después de unirse y lograr un molino de nixtamal, las mujeres del grupo Mujeres Olvidadas del Rincón Mixe organizaron talleres de capacitación y difusión sobre sus derechos. Con estas iniciativas lograron que formalmente se les diera la opción de decidir ser comuneras o no.

En cuanto a la integración de una persona como comunero, se establece en el ARTÍCULO 10.- “La obligación de los comuneros es a partir de los 16 años para los hombres, y para las mujeres, si desea tener derechos, aportará su cooperación económica de comuneros, por si lo desea”. Sin embargo, no se señala si se refieren a las mujeres solteras, casadas o viudas, pero se podría entender que es optativo para ellas ser o no ser comuneras, en cambio para los hombres, es obligatorio si quieren mantener a su familia en la comunidad.⁵

El ejemplo del estatuto comunal de San Marcos Móctum, permite subrayar la dinámica particular de relación entre el Estado mexicano con las comunidades rurales, sobre todo los indígenas con sus pueblos, relación que está marcada por tensiones, acercamientos y desencuentros. Estos tienen sus propias particularidades, dependiendo de la historia de cada región o entidad federativa.

Como se ha señalado, Móctum cambió su estatuto comunal y tuvo que cumplir las reglas del Estado en cuanto a lo que podía regular y a lo que no era posible. Elemento central entre el antes y el después en este cambio, fue la ausencia de la invocación del Convenio 169 de la OIT, más aún la ausencia de un capítulo de mecanismos de consulta internos y con posibilidad de oponerse a terceros, es decir, al Estado, en caso de que se pretendieran implementar megaproyectos en su territorio. Seguramente esto tiene mucho que ver, por la lejanía de Móctum del centro político de Oaxaca, y por la ubicación de sus tierras en una geografía bastante escarpada, de difícil acceso, lo cual le hicieron foco de interés de alguna empresa de extracción.

5 La idea de que solo los hombres pueden ser comuneros o en su caso mujeres viudas de comuneros, se remonta a la anterior Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), la cual señalaba que los hombres cabeza de familia eran los beneficiados como ejidatarios, mientras que las mujeres únicamente si enviudaban.

CAPÍTULO 3

PROTOCOLOS SOBRE CONSULTA EN MÉXICO.

En este apartado se expondrá la dinámica de elaboración de protocolos gubernamentales a partir de los cuales el Estado mexicano, ha intentado regular el cumplimiento del deber de consultar, a pesar de que en el Convenio 169 de la OIT en sus artículos 8 y 9, se exhorta a los países a respetar los sistemas de derecho propio y por ende de establecimiento de normas y mecanismos, en ningún caso el gobierno mexicano ha fomentado ese respeto vía la formulación o elaboración de protocolos propios/autonómicos/comunitarios, en donde los indígenas y sus pueblos plasmen el procedimiento de consulta de conformidad con sus referentes culturales, usos y costumbres, o formas culturales de consultar, de decidir.

Por ello, para ilustrar el caso de Campeche, se hace referencia al proceso de consulta indígena y participación ciudadana, pues justamente las autoridades no constataron si los indígenas con sus pueblos contaban con normatividad escrita u oral para tomar decisiones, ni tampoco cumplieron con los estándares internacionales en materia de consulta indígena, así lo expresó públicamente la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que fue testigo invitado del Gobierno federal en dicho proceso.

En ese sentido, también se menciona la ley de consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para el estado de Oaxaca, aprobada el 22 de febrero de 2020, porque aunque no es la primera, su aprobación se da en la República mexicana en donde el movimiento indígena se ha mostrado combativo frente a las iniciativas del Estado para limitar el ejercicio de la autonomía, en un contexto en el que los organismos internacionales de derechos humanos se han pronunciado negativamente sobre las consultas en México, y esta ley no cumple las recomendaciones de las relatoras especiales de la ONU para pueblos indígenas, tampoco las de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU.

Para comprender cómo ha sido la dinámica de elaboración de reglamentos internos y estatutos comunales en México, en la primera parte se explica la relación entre el Estado mexicano

con los pueblos indígenas, y la manera como parte de la política agraria justamente era la elaboración de estos instrumentos normativos, los cuales tenían que apegarse a la Ley Agraria vigente (primero la LFRA y ahora la LA). Sin ninguna perspectiva o enfoque de autonomía indígena, porque el reconocimiento de los derechos indígenas en México (reforma constitucional del año 2001) y de los derechos humanos (reforma constitucional del 2011) son posteriores a la política de reforma agraria, primero con la Constitución mexicana de 1917 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en últimas fechas, con la Ley Agraria de 1992).

De esta manera, la exposición en la tercera parte versará sobre el contenido normativo de reglamentos y estatutos comunales de algunas comunidades indígenas, que éstas elaboraron teniendo la forma de núcleos agrarios como ejidos o comunidades agrarias. Se considera que la elaboración de estos instrumentos jurídicos en el ámbito del derecho agrario es en sí misma un ejercicio de libre determinación como expresión de la autonomía. Los casos que se expondrán lo muestran, porque en ellos incorporaron los asuntos que más les importa regular, así como la invocación del Convenio 169 de la OIT, por tanto, la concreción de este instrumento jurídico internacional.

Sin embargo, se reconoce que tales instrumentos no son suficientes, cuando se trata de asentamientos humanos indígenas o no indígenas que no cuentan con la regularización de su tierra, o no cuentan con títulos para demostrar su posesión o propiedad, incluso tampoco para los que tienen esa certeza jurídica, porque los estatutos comunales y reglamentos ejidales no cuentan con un capítulo sobre consulta, donde se establezca cómo debe hacerse una consulta en los términos en los que los indígenas y sus pueblos consideran los más adecuados, haciendo efectivos sus derechos individuales y colectivos. Esta reflexión resulta del análisis de estos estatutos y reglamentos a la luz de lo que otros pueblos indígenas de América Latina han hecho y que se demostraron en la primera parte. Indiscutiblemente, la experiencia de esos pueblos debe incorporarse a la experiencia mexicana de los indígenas y sus pueblos, para fortalecer sus capacidades de gestión, organización y construcción de acuerdos, no solo hacia adentro, sino hacia el Estado y las iniciativas gubernamentales y privadas que pretendan ejecutar proyectos de inversión extractiva, bajo promesas de desarrollo que no consideran las circunstancias históricas, económicas, regionales y culturales de los territorios indígenas, para que en la medida de lo posible las afectaciones suscitadas en torno a derechos territoriales y ambientales se detengan, o no sean fatales.

Al final de esta parte, se exponen los pasos y procedimientos que cada núcleo agrario, ya sea ejido o comunidad agraria, adoptó o implementó para la elaboración de su normatividad interna, como reglamento o estatuto comunal.

3.1 Protocolos sobre consulta en México. ¿Elaborados por los indígenas, con o sin ellos?

A lo largo de este texto, se ha expresado que una de las virtudes, si es posible considerarlo así, del Gobierno mexicano, ha sido la propuesta de protocolos de consulta desde distintas dependencias para regular el cumplimiento del deber de consultar. En contrapartida, existe la ausencia de los protocolos autonómicos de los pueblos para ponerlos de frente al Gobierno en los casos donde sus tierras son de interés para ejecutar megaproyectos. De esta manera, el campo de defensa que han usado más los indígenas y sus pueblos es el que les otorga el uso del Derecho Agrario Mexicano, y de las prerrogativas y derechos que de este ordenamiento se deriva, que ampara a núcleos agrarios como ejidos y comunidades agrarias, cuya tenencia de la tierra es social y colectiva en contraposición a la propiedad privada o pequeña propiedad. De esta manera, las comunidades indígenas que se encuentran organizadas bajo estas figuras jurídicas, utilizan e invocan al Derecho mexicano en la exigencia de sus derechos, y confrontan al Estado en su cumplimiento. Por ello, no es gratuito observar que en casos como el intento de implementar la presa La Parota, las comunidades afectadas se organizaron desde esas formas legales para hacer frente a la simulación de consultas con las que el gobierno federal intentaba echar a andar dicho proyecto (Chávez, 2009).

También se ha mencionado que el gobierno de México en los últimos sexenios antes del actual (2018-2024), impulsó la elaboración de protocolos de actuación de sus distintas dependencias para el cumplimiento del deber de consultar a indígenas y sus pueblos. En este sentido, es significativo el trabajo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas creada por el presidente Fox Quezada (2000-2006) que, con el actual gobierno de Andrés Manuel López Obrador, fue sustituida por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI). Este último adoptó el documento base para la consulta denominado *Derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas. Bases, principios y metodología para su implementación por la administración pública federal*.

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

De 2004 a 2006, durante el gobierno de Fox Quezada, se participó e impulsaron 22 procesos de consulta, de los cuales 18 fueron desarrollados directamente por la CDI,¹ 2 en coordinación

1 Entre estas consulta sobre las prioridades de desarrollo de las comunidades indígenas y afrodescendientes. Informe Final de la Consulta a Jornaleras y Jornaleros Agrícolas Indígenas para la Instrumentación de Políticas Públicas que Garanticen sus Derechos Humanos y Dignidad. Consulta para la Armonización Legislativa del Estado de Baja California Sur. Consultas para la armonización legislativa y la identificación de comunidades en el Estado de Campeche.

con organizaciones de la sociedad civil, 1 por una empresa productiva del estado (CFE) y 1 por el gobierno del estado de Sonora.

Mientras tanto, durante el periodo presidencial de Calderón Hinojosa (2006-2012), según informe de la CDI se realizaron por distintas dependencias 84 procesos de consulta, tomando como referencia el documento base para la consulta antes mencionada.²

Destacaremos que, en 2013, fue aprobado el protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, con lo cual se le asigna a la CDI el papel de órgano técnico asesor en los procesos de consulta, categoría que hereda el actual INPI.

En conclusión, se logró que, con ese documento base y posteriormente con el protocolo de implementación de consultas, se realizarán del año 2004 al 2018, consultas por parte de distintas dependencias del gobierno y en distintas temáticas, destacando:

Reformas legislativas

- Consulta sobre el anteproyecto de ley general de consulta a pueblos y comunidades indígenas.
- Identificación de comunidades indígenas en el estado de Campeche.
- Consulta para la reforma a la Ley General de Educación.
- Consulta para la identificación de comunidades afrodescendientes de México.
- Armonización legislativa en el estado de Guanajuato.
- Construcción de una propuesta de reforma constitucional y Ley en Baja California Sur.
- Identificación de comunidades indígenas en el estado de Hidalgo.
- Identificación de comunidades afrodescendientes en el estado de Guerrero.
- Consulta a pueblos originarios y comunidades indígenas en el DF.

2 De los cuales 53 concluyeron en acuerdos con los pueblos y comunidades consultados, 21 se encuentran en proceso, 8 están suspendidos y 2 canceladas. 10 Consultas fueron impulsadas directamente por la CDI, de las cuales 7 están concluidas y 3 se encuentran en proceso (en el año 2018). 3 Consultas se desarrollaron en coordinación con los Congresos de los Estados de Guerrero, Coahuila y Durango. En los tres casos, los resultados de la consulta se encuentran en proceso legislativo. 1 Consulta se lleva a cabo en coordinación con la Comisión Intersecretarial de los organismos Genéticamente Modificados (en proceso). 21 Consultas se realizaron en coordinación con la CDI, la SAGARPA (SENASICA – CIBIOGEM). Todas están concluidas. 1 Consulta se impulsó en coordinación con el H. Congreso del Estado de Durango. 3 Consultas son llevadas a cabo por los gobiernos de los estados de: Guanajuato (concluida); Hidalgo (concluida) y Yucatán (en proceso). 36 Consultas realizadas por dependencias de la Administración Pública Federal: SCT 2 (una concluida y una en proceso); SEMARNAT 3 (dos concluidas y una suspendida); SENER 19 (5 concluidas, 8 en proceso; 4 suspendidas y 2 canceladas) y SEP 1 (concluida). 3 Consultas las llevaron a cabo organismos desconcentrados de la administración pública federal: CONAGUA 2 (1 concluida y 1 en proceso), CONAPESCA 1 (suspendida). 1 Consulta impulsada por un organismo descentralizado: CONAFOR (concluida). 3 Consultas impulsadas por órganos autónomos: INE 1 (concluida); INEE 1 (concluida) y IFT 1 (concluida). 1 Consulta impulsada por una Empresa Productiva del Estado: CFE (concluida).

Planes y programas de desarrollo

- Consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo.
- Consulta sobre el Plan de Desarrollo Integral de los Chimalapas en Oaxaca.
- Consulta para la integración del Plan de Desarrollo de la Región Chontal de la costa de Oaxaca.
- Consulta sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- Consulta sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Prioridades de desarrollo de las comunidades indígenas y afrodescendientes para la construcción del Programa Especial de los Pueblos Indígenas.
- Plan Estatal de Desarrollo en el estado de Hidalgo.

Generar políticas públicas

- Consulta sobre alcoholismo y pueblos indígenas.
- Consulta sobre migración de la población indígena.
- Consulta sobre el VIH/SIDA y pueblos indígenas 1ª etapa y 2ª etapa.
- Consulta sobre VIH/SIDA y pueblos indígenas en áreas fronterizas 3ª etapa.
- Consulta sobre la situación que guardan los derechos de las mujeres indígenas en sus pueblos y comunidades.
- Jornaleros agrícolas de Guanajuato.
- Consulta sobre mecanismos para la protección de los conocimientos tradicionales, expresiones culturales, recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas.

Protección y reproducción cultural

- Consulta sobre la conservación de los sitios sagrados y centros ceremoniales del pueblo Yoreme en Sinaloa.
- Consulta sobre los lugares sagrados del Pueblo Wixárika. Protección de recursos naturales.
- Consulta y participación indígena para el ordenamiento ecológico marino del Golfo de California.

Reformas legislativas

- Consulta sobre mecanismos para la protección de los conocimientos tradicionales, expresiones culturales, recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas (2011).
- Consulta sobre el anteproyecto de ley general de consulta a pueblos y comunidades indígenas.
- Identificación de comunidades indígenas en el estado de Campeche.

- Consulta para la reforma a la ley general de educación.
- Consulta para la Identificación de Comunidades Afrodescendientes de México.
- Armonización legislativa en el estado de Guanajuato.
- Construcción de una propuesta de reforma constitucional y ley en Baja California Sur.
- Identificación de comunidades indígenas en el estado de Hidalgo.
- Identificación de comunidades afrodescendientes en el estado de Guerrero.
- Consulta a pueblos originarios y comunidades indígenas en el DF

La revisión de cada uno de los instrumentos y documentos generados por la CDI arriba señalados, así como su implementación e impactos en la realidad de los indígenas, sus pueblos y sus comunidades, requeriría un trabajo/consultoría aparte. A reserva de esto, se considera que tales consultas fueron muy abundantes, finalmente se quedaron en un nivel de diagnóstico en las temáticas señaladas. Por otra parte, no implicaron cambios en la relación estructural que el Estado ha establecido con indígenas y sus pueblos por más de cien años. El hecho mismo de elaborar un protocolo como guía para orientar las consultas a indígenas y sus pueblos, invocando el marco jurídico internacional y americano de derechos humanos y de los indígenas y sus pueblos, es por sí mismo un cambio fundamental en la inercia de esa relación. Sin embargo, las consultas realizadas no rompieron o cambiaron la dinámica de dependencia de los indígenas respecto de las instituciones y políticas públicas gubernamentales, mucho menos los volvieron más autónomos, como finalmente es el horizonte aspiracional del Convenio 169 de la OIT y de la declaración de derechos de los pueblos indígenas por parte de la ONU.

Por ello, los procesos de consulta que implican la afectación territorial y el ejercicio de la libre determinación, como lo fue el proceso Yaqui en el tema del gasoducto y acueducto y, de los parques eólicos, ambos a cargo de la Secretaría de Energía, los cuales provocaron fuerte resistencia y rechazo por parte de este sector social (Véase consulta indígena en Juchitán s/f, SENER 2017, CEMDA 2014), más que otras realizadas con intenciones de diagnóstico e informativas.

Protocolo de actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el año 2013 y después en el 2014, en una segunda edición, se dio a la tarea de la elaboración del denominado *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Es importante señalar que se trata de una guía, no de un documento de aplicación obligatoria, como lo serían las tesis o jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación. Este documento fue elaborado en la presidencia de la Corte, concretamente por el área de derechos humanos.

El protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas busca ser una herramienta que, de manera respetuosa de la autonomía e independencia judicial, auxilie a las y los juzgadores en la tarea de impartir justicia a los miembros de los pueblos indígenas u originarios de México, adecuándose a los más altos estándares nacionales e internacionales, tal como lo marca el artículo 1º de la CPEUM (Presidencia de la SCJN, 2014, p.9).



Presidencia de la SCJN 2014



De esta manera, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elaboró inicialmente cinco protocolos de actuación judicial (ver los cinco primeros del listado de abajo) con el fin de auxiliar en la tarea de impartir justicia de forma especializada según la adscripción étnico cultural, de género y edad,

Elisa Cruz Rueda, *Ejercicio Autónomo desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas*, UNACH, México, 2022, ISBN: 978-607-561-122-8

de preferencias sexuales, de capacidades y habilidades físicas, y de afectaciones territoriales de los usuarios y sujetos de la justicia mexicana. El número de estos protocolos actualmente es de ocho, y se refieren a:

- Niñas, niños y adolescentes
- Personas, comunidades y pueblos indígenas
- Juzgar con perspectiva de género
- Personas migrantes
- Personas con discapacidad.
- En casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura
- En casos que involucren la orientación sexual o identidad de género
- En casos que involucren hechos constitutivos de tortura o tratos crueles

Esta iniciativa de la presidencia de la SCJN se enmarca en las reformas que en el año 2011 se dieron a la CPEUM, las cuales obligan a las autoridades en todos los niveles de gobierno a cumplir y hacer cumplir los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, es decir, es obligatorio el cumplimiento del bloque de constitucionalidad y del principio de convencionalidad.

De igual forma en el protocolo que se refiere a personas indígenas y sus comunidades, se señala que fue sometido a las consideraciones del relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y se imprimió en dos ediciones, la primera fue publicada el 15 de abril de 2013 y la segunda el 30 de marzo de 2014.

El contenido ofrece para las y los juzgadores federales:

- Principios-guía
- Consideraciones para brindar una atención diferenciada y
- Sentencias de diferentes cortes o tribunales (SCJN, TEPJF, Corte IDH, Colombia)

Finalmente, aunque este protocolo de actuación es, como los siete restantes (Véase Dirección General de Derechos Humanos de la Presidencia de la SCJN s/f) un referente importante y obligado de invocación de derechos para indígenas y sus pueblos, sobre todo para los abogados y abogadas que acompañaron y compartieron sus luchas —porque se observa en las afectaciones a sus territorios, violaciones directas a largo plazo a sus derechos humanos—, no sugiere en ningún momento que se impulse la elaboración de protocolos autonómicos o de consulta desde los propios indígenas, ni siquiera se sugiere que las normatividades agrarias de los indígenas y sus pueblos, sean usos y costumbres o derecho indígena, que hayan adoptado como núcleos agrarios, ejidos o comunidades agrarias, deben ser considerados —aun cuando

fueran orales— para garantizar la observancia de los tiempos, modos y formas que se han dado en y para la formulación de sus normas internas, sus deliberaciones y acuerdos.

Se entiende que esta ausencia, se puede decir porque se participó en la elaboración de este protocolo a invitación de la presidencia de la SCJN, en parte se debió a que los derechos y sobre todo las demandas y exigencias de indígenas y sus pueblos, han sido puestos bajo sospecha cuando se escuchaba “se quieren separar de México”. Fue común escuchar esta expresión cuando sucedió el alzamiento del EZLN, pues este protocolo de actuación de por sí incomodaba a muchos impartidores de justicia acostumbrados a invocar la independencia de juzgar y hacer justicia, como garantía del principio de la justicia ciega. Cualquier sugerencia de que los juzgadores y juzgadas deberían voltear su mirada hacia el bloque de constitucionalidad, integrado por el corpus internacional de derechos humanos y por tanto de indígenas y sus pueblos, ya era una osadía.

Secretaría de Energía (SENER).

De acuerdo con la página oficial de este organismo del gobierno federal, durante el periodo de 2014 a 2017, se realizaron catorce consultas de las cuales cinco continúan, abarcando un total de ochenta y tres comunidades, pertenecientes a once estados. De las nueve consultas concluidas en ocho se obtuvo el consentimiento. Lo que no señala SENER es que por lo menos cuatro de esos consentimientos, han sido impugnados por irregularidades en su procedimiento.³

Al igual que las consultas impulsadas primero por CDI y después por el INPI, en ningún caso las dependencias corroboraron, o se cercioraron si los indígenas, sus comunidades y pueblos contaban con mecanismos internos para llegar a acuerdos y consultar, y con ello cumplir el requisito de culturalmente adecuada tanto en la formulación de protocolos para consultar en cada caso, como en la ejecución de éstos.

3 En la misma página señala un listado de proyectos consultados y en proceso de consulta: Proyecto de Generación de Energía Eólica. Juchitán de Zaragoza, Oaxaca. Consulta Previa, Libre e Informada a la comunidad indígena de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca. Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1. Consulta a Comunidades Nahuas y Totonacas sobre Proyecto Hidroeléctrico (Puebla). Proyecto Gasoducto Sonora, Seguimiento Guaymas – El Oro. Consulta a la Tribu Yaqui sobre Gasoducto (Sonora). Proyecto Gasoducto El Encino Topolobampo. Consulta a Comunidades Rarámuri sobre Gasoducto (Chihuahua). Proyecto Gasoducto Tuxpan–Tula. Consulta Previa, Libre e Informada por la Construcción y Operación del Gasoducto Tuxpan–Tula. Proyecto Hidroeléctrico Las Cruces. Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Proyecto Hidroeléctrico “Las Cruces”. Proyecto Parque Solar Ticul A y Ticul B. Consulta Previa, Libre e Informada a comunidades Mayas sobre el proyecto “Parque solar Ticul A y Ticul B”. Proyecto Parque Eólico Tizimín. Consulta Previa, Libre e Informada a las comunidades Mayas sobre el Proyecto “Parque Eólico Tizimín”. Actividades de las Áreas Contractuales 10 y 11 de la Ronda 2.2. Consulta previa sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en las Áreas Contractuales 10 y 11 de la Ronda 2.2. Proyecto Eólico La Bufa. Procedimiento de consulta indígena sobre el Proyecto Eólico La Bufa. Proyecto Hidroeléctrico Chacala. Procedimiento de consulta previa a la comunidad indígena de Chacala sobre la construcción y operación del proyecto Hidroeléctrica Chacala. Proyecto Parque de Energía Solar Fotovoltaica. Consulta Previa sobre la construcción y operación del proyecto “Parque de Energía Solar Fotovoltaica”. Proyecto Parque Yucatán Solar. Consulta Previa sobre la construcción y operación del proyecto “Parque Yucatán Solar”.

Al igual que los documentos generados por la CDI en las muchas consultas que encabezaron o acompañaron, para el caso de SENER también se requeriría un análisis específico de sus métodos e impactos en cada comunidad, porque lo que observamos a simple vista, es que los protocolos que esta institución generó para las consultas en cada comunidad indígena —y con esto poder instalar rápidamente parques eólicos y solares— ya que se habían dado las subastas incumpliendo el principio de previas (Véase SENER 2016), terminaron siendo pautas uniformes y generalizadas, sin considerar las diversas realidades y especificidades. Por tanto, no observaron las normas internas que los indígenas se han dado para consultar, deliberar y acordar.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR). El caso de Campeche y el amparo contra el Proyecto Tren Maya.

Como hemos señalado antes (Cruz, 2020), el Proyecto de Desarrollo Tren Maya ha sido calificado por muchos y sobre todo por el propio presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, como el proyecto de infraestructura más importante de su gestión, a cargo de FONATUR.⁴ Desde el inicio de su cargo, ha manifestado que “el tren va porque va”, violentando los principios de consulta previa y libre, de buena fe, culturalmente adecuada y con información previa y cabal conforme señala el Convenio 169 de la OIT. Más que un tren o rehabilitación o puesta de vías, se trata de un proyecto de reordenamiento territorial impulsando el mercado inmobiliario, por tanto, el cambio de uso productivo agrícola de la tierra y del territorio. Así lo explican algunos analistas:

Por ‘financiarización de la naturaleza’ se entiende el proceso por el cual el capital especulativo toma el control de los bienes y componentes de la naturaleza y los comercializa por medio de certificados, créditos, acciones, bonos, etcétera, con el fin de obtener las mayores ganancias posibles gracias a la especulación financiera” (Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, WRM, por sus siglas en inglés, 2020). La pregunta es si ¿esto se está proponiendo en el llamado Proyecto de Desarrollo Tren Maya? Es decir, ¿en el sureste se plantea la financiarización de la naturaleza en el territorio maya? Con los instrumentos financieros Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRA) Tren Maya, la respuesta es que sí.

4 Es un Fideicomiso Público del Gobierno Federal, constituido en Nacional Financiera, S.A. (actualmente S.N.C.), como Institución Fiduciaria, el 29 de marzo de 1974, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Fomento al Turismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1974 y ratificada su existencia en la Ley General de Turismo publicada en el mismo medio el 17 de junio de 2009 (véase Gobierno de México 2018).

(...) la edificación de las estaciones y las inversiones posteriores, porque esto sí será permanente, estará a cargo de los inversionistas especulativos del mercado inmobiliario. Este será el negocio permanente, y es allí donde el capital especulativo tomará el control de los bienes de la naturaleza y los comercializará. Aquí iniciará el proceso de financiarización de la naturaleza (Núñez, 2020).

Por lo que toca al resto de proyectos y megaproyectos ya iniciados en gestiones presidenciales pasadas como el Plan Morelos o presas como la de Los Pilares, e incluso actuales como el aeropuerto de Santa Lucía, el actual gobierno de AMLO ha implementado una suerte de consultas ad hoc, ya sea para legitimar su continuidad o para cambiar sus tiempos y lugar de ejecución, que no cumplen ni con las condiciones mínimas de consultas ciudadanas, mucho menos los estándares internacionales en materia de participación y consulta a indígenas y sus pueblos.

Ante eso, el 11 de diciembre de 2019, en conferencia de prensa, comunidades indígenas de Chiapas anunciaron que recolectaron más de 7 mil firmas en contra de los megaproyectos que se han ejecutado dentro de sus territorios, sin respetar su derecho a la libre determinación (Henríquez, 2019), las cuales fueron llevadas a las oficinas en México de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Comité contra el Racismo y la Discriminación y a la Oficina de la Organización del Trabajo, organismos que a principios de 2019 ya habían señalado su preocupación sobre las irregularidades en los procesos de consulta implementados por el actual gobierno de México.

A pesar de lo anterior, los días 29 y 30 de noviembre de 2019, el FONATUR, que dirigió hasta enero del año 2022 Rogelio Jiménez Pons y el INPI, bajo la dirección de Adelfo Regino Montes, realizaron reuniones informativas de la llamada consulta indígena y participación ciudadana, en 15 localidades de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Tabasco y Chiapas; en un procedimiento contrario a los principios elementales de una verdadera consulta indígena conforme al Convenio 169 de la OIT, y los mecanismos señalados por expertos internacionales del Sistema Interamericano e Internacional de Derechos Humanos. Posteriormente, los días 14 y 15 de diciembre de 2019, se realizó el proceso de consulta indígena y participación ciudadana, en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán (Ver mapa de la península de Yucatán con el trazo de las vías), convocada con menos de un mes de antelación por el gobierno federal. Este breve tiempo muestra que el principio de culturalmente adecuada tampoco se cumplió.

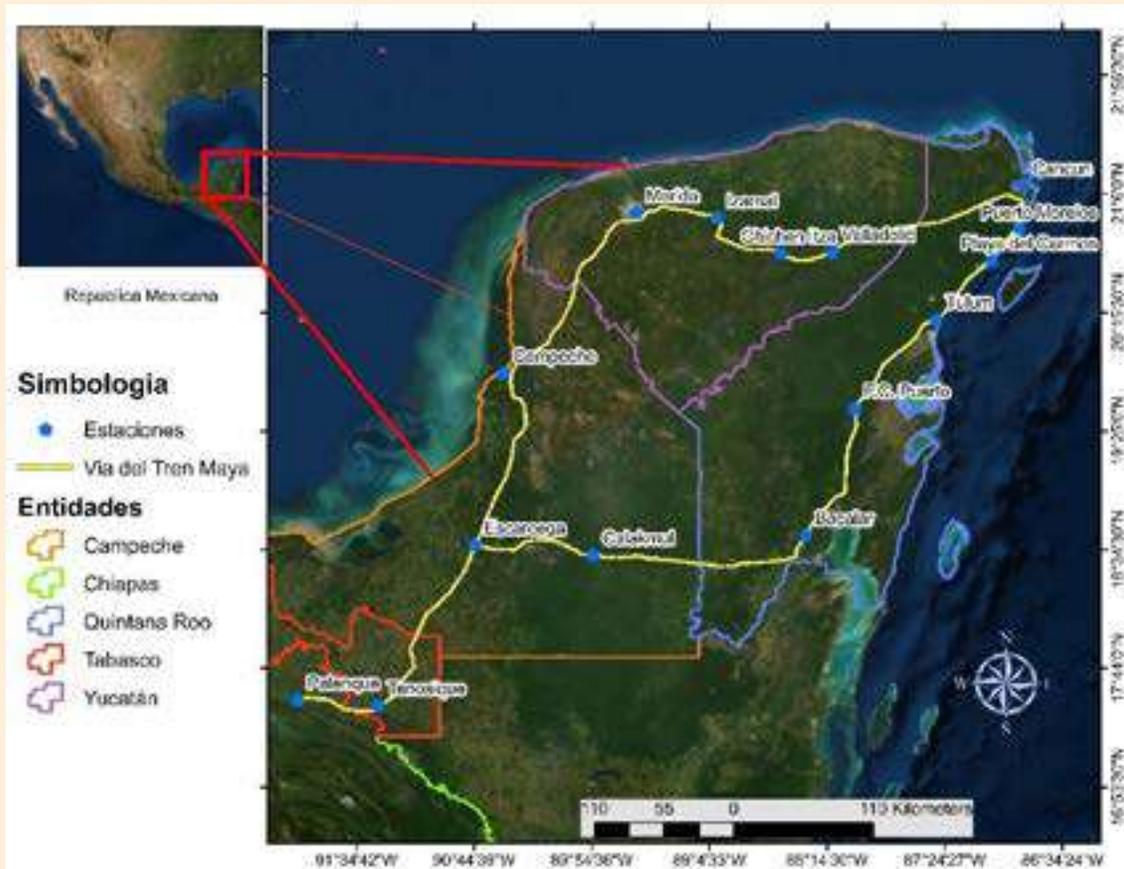


Ilustración 2 península de Yucatán con el trazo de las vías. Elaborado por Israel Ángeles Martínez.

Frente a esto, surgieron varias iniciativas para denunciar, además de estas irregularidades, otras más, una de ellas encabezada por periodistas, académicos y activistas quienes observaron in situ (véase Firma por la nulidad de la consulta 2019):

1º Violación al derecho de acceso a información previa:

- La convocatoria, protocolo, cuadernillos y en general la información diseminada por medios electrónicos, fue diseñada y ejercida sin la participación de las comunidades indígenas o sus representantes, en muchos casos solo se transmitieron en castellano sin las debidas traducciones a la lengua maya y otras como el cho’l, tsotsil, tsetal, mam, entre otras lenguas indígenas que se hablan también en la península de Yucatán (Violación a los principios de participación de los pueblos indígenas y de información previa).

- La estructura de los foros de la consulta en su supuesta fase informativa, fue diseñada e implementada de manera unilateral, por lo que sus formas y modos no están acordes a las formas de deliberación y toma de acuerdos de las comunidades. Por ejemplo, asistió una gran cantidad de funcionarios del gobierno y sus invitados colocados en un pódium y la población supuestamente consultada abajo.

Sin información amplia, cabal y previa dirigida a los indígenas y sus comunidades, se realizó la primera fase. Por ello, la consulta que actualmente se está operando desde el gobierno mexicano, tiene un vicio de origen, por tanto, afecta de nulidad todo el proceso, ya que no cumple el principio de buena fe, porque sin el debido tiempo, no se señalaron los espacios para que la gente llegue a las reuniones de información, sin intérpretes traductores certificados, sin información previa que los participantes tuvieran para poder deliberar y discutir.

- En todos los foros los funcionarios gubernamentales dieron información parcial sin responder a dudas de los participantes, muchas veces condicionándola a cambio de servicios. Esos funcionarios manifestaban a los asistentes que en la siguiente fase se les daría más información, además les “delegaron” la obligación de informar a sus comunidades. Esto violenta el principio de **buena fe**, porque el estándar internacional indica que **es deber de los estados consultar**, no de los particulares.
- En su fase **informativa** la llamada Consulta aludida es parcial, contradictoria, sesgada, sobre todo limitada, por estar dirigida a unos cuantos, los que pudieron enterarse y asistir en los lugares, fechas y horas establecidas por las instituciones. Sin hacer las debidas traducciones a las lenguas indígenas existentes en la península o por lo menos de aquellas comunidades que serán afectadas. Por lo cual, se violenta su derecho al uso de su lengua y ser consultados bajo los procedimientos que se han dado, garantizando que sea directamente a las comunidades y pueblos indígenas (respetando sus propios procesos y mecanismos violentando el principio de culturalmente adecuada).
- Los funcionarios que llegaron a esta fase Informativa, al ser interpelados y cuestionados por algunos participantes, aceptaron **no tener** información clara, amplia y precisa no solo de las afectaciones del llamado Tren sino de la totalidad del proyecto: impacto en el mercado inmobiliario, construcción de hoteles, multiplicación de asentamientos humanos. Por lo tanto, la información fue limitada y contradictoria en los distintos lugares, por lo que los y las participantes no tienen información clara sobre los impactos y afectaciones ambientales, económicas, productivas, culturales, de seguridad social y servicios públicos.

2° Violación al principio de Previa antes de ser aprobada la acción gubernamental, proyecto, iniciativa, política pública, o acción de uno de los poderes del Estado.

- El gobierno mexicano, antes de consultar ya aprobó el Proyecto del Tren Peninsular (TP mal llamado Tren Maya TM), prueba de ello son las múltiples declaraciones públicas del presidente de la República afirmando: “El tren va porque va”, así como la creación de la empresa Tren Maya, S.A. de C.V., la puesta en marcha de subastas, licitaciones y concesiones que se están realizando, a la par de la fase de información a los indígenas sobre lo que es el TP, violando el principio de previa y también violentando el principio de buena fe, porque simula que es una consulta indígena y no es así).

3° Violación a los mecanismos y formas que las comunidades y pueblos indígenas tienen para deliberar y tomar decisiones que les afectarán:

- Sin considerar los mecanismos y tiempos que cada comunidad tiene para tomar acuerdos, esa convocatoria se publicó con menos de una semana para iniciar la consulta en su primera fase de información, coartando el derecho a la información sobre los impactos ambientales, al patrimonio biocultural, económico, social y cultural de los pobladores, comunidades y pueblos indígenas en la zona de afectación. Premura que pone en duda, compromete y complica su amplia difusión y recepción de los directamente afectados, violando el principio de culturalmente adecuada y de acceso a información precisa y cabal.
- De igual forma, de **mala fe** el gobierno mexicano argumenta que el consentimiento es libre al aplicar mecanismos electorales (mano alzada y casillas), cuando éstos han sido calificados por los distintos relatores de la ONU en materia indígena, como inadecuados e insuficientes, violentando el principio de buena fe.
- También de mala fe, el gobierno ha manipulado las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, promoviendo de manera descontextualizada y fuera de lugar, la realización de supuestos rituales indígenas.
- Forma parte de esas acciones continuas y continuadas del gobierno mexicano, el “nombraamiento” de supuestos líderes indígenas, que en algunos foros se han presentado, para “arenegar” a favor del gobierno, presionando, induciendo y confundiendo a los indígenas y a otras personas que llegan para informarse sobre los efectos del Tren.
- Como parte de esas acciones, siendo que la inconformidad de los indígenas y sus comunidades se está haciendo cada vez más presente, el gobierno mexicano está planeando echar a andar una consulta ciudadana, la cual polarizará mucho más a la población, entre los que están a favor y los que no lo están. Finalmente, esto demuestra que lo que quiere hacer, es legitimar

a toda costa el Proyecto TM, más que cumplir con el respeto a los derechos humanos, pues los derechos de los indígenas y sus pueblos forman parte del Sistema Internacional de Derechos Humanos.

4º Violación al principio de consentimiento libre

- El gobierno mexicano y concretamente el presidente AMLO, violenta el principio de consentimiento previo, libre e informado, por lo anotado en los puntos anteriores. Sobre todo, porque antes de echar a andar lo que él llama la consulta, descalificó y continúa haciéndolo, a los que no están a favor, se oponen o eventualmente “voten” en contra, señalándolos de reaccionarios, retrógradas, fífis, promoviendo confrontaciones en la población entre los que están a favor y los que no lo están.

Tan solo en la primera fase de información de la llamada consulta, se ha recabado información con la que constatamos lo expuesto arriba, que demuestra la violación continua a los principios de una verdadera consulta indígena por parte del gobierno mexicano.

Además de lo anterior se violenta el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas por las acciones que el gobierno mexicano ha tenido y que hemos podido documentar, ya que colocan en estado de indefensión a los indígenas y sus comunidades, por no conocer a ciencia cierta lo que el TM provocará de afectaciones a sus modos de vida y su territorio, como el acceso al agua o el daño a los ecosistemas, frente a la negociación de posibles accesos a beneficios entre ventas de sus productos locales, mejora de los servicios públicos, pago de indemnizaciones que se les deben por afectaciones pasadas, violentando su derecho al ejercicio de la libre determinación.

Todo esto constituye elementos de Nulidad de la supuesta consulta que está ya en marcha en su primera fase de información por el gobierno mexicano. Se agrega que por lo que toca al estándar de culturalmente adecuada, las autoridades no corroboraron si las comunidades contaban con formas de organización, normatividades internas o mecanismos de consulta, deliberación y decisión, para poder argumentar el respeto a su derecho consuetudinario.

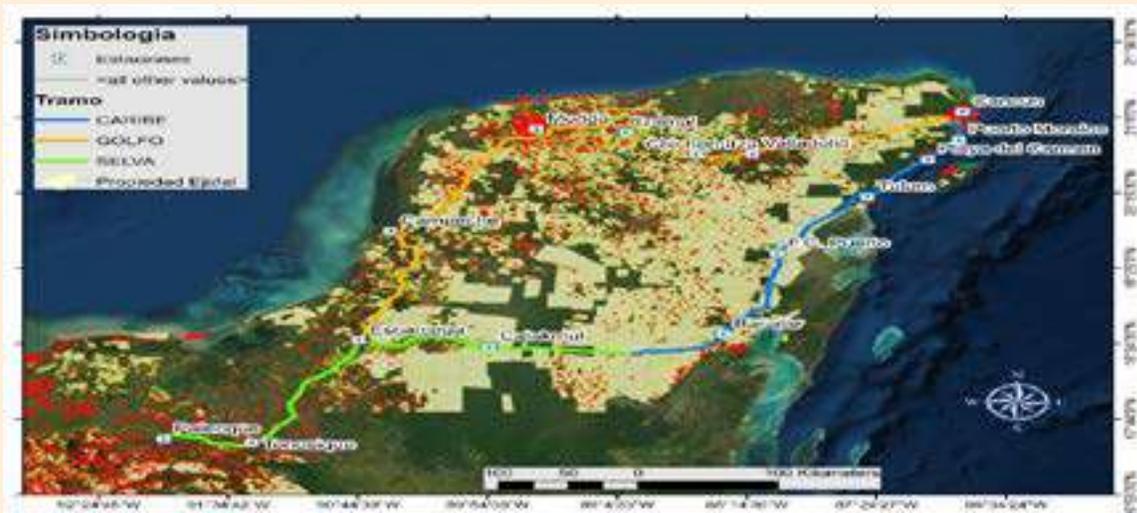
- De esta manera, cuando el gobierno no garantiza la entrega previa de información cabal, además de violentar ese derecho, violenta el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, porque sin información no pueden tomar acuerdos ni mucho menos decir si están o no de acuerdo. Así, se considera que la mayor parte de la tierra de afectación de ese proyecto es propiedad ejidal en manos de campesinos indígenas, por tal razón el hecho de no recibir información sobre el reordenamiento territorial y no tanto de las vías del tren, los coloca en estado de indefensión:

Lo primero, y más delicado desde el punto de vista social, ambiental y cultural, que está incluido en este negocio es la tierra de los ejidatarios y pequeños propietarios que habitan la zona maya, porque es sobre éstas que se edificarán las estaciones, los desarrollos urbanos y los polos de desarrollo (ahora nombradas comunidades sustentables, a sugerencia, dice Jiménez Pons –2020–, de los ambientalistas). Aproximadamente, serán afectados cuatro ejidos en Chiapas, 13 en Tabasco, 70 en Campeche, 50 en Yucatán, 33 en Quintana Roo. Sin embargo, no está demás señalar que de acuerdo con el pasado censo ejidal, 97 por ciento de los ejidos en Chiapas realizan actividad agrícola y 73 por ciento ganadera; en Tabasco 87 por ciento tiene actividad agrícola y 95 por ciento ganadera; en Campeche 96 por ciento tiene actividad agrícola y 93 por ciento ganadera; en Yucatán 92 por ciento cuenta con actividad agrícola y 80 por ciento ganadera; y en Quintana Roo, 96 por ciento de los ejidos tiene actividad agrícola y 85 por ciento ganadera (INEGI, 2007). Aunado a esto, no olvidemos la importancia de la milpa (que proporciona seguridad alimentaria sostenible en estos estados), realizada por 88 por ciento de los productores agrícolas de Yucatán, 81 por ciento en Quintana Roo y 39 por ciento en Campeche (Alianza M-REDD, 2016).

En el siguiente mapa se pueden observar esas tierras.

Ilustración 3. Tierras de núcleos agrarios (en su mayoría indígenas) en la ruta del Tren Maya.

Fuente: Israel Angeles Martinez



En el caso de la reserva Calakmul.

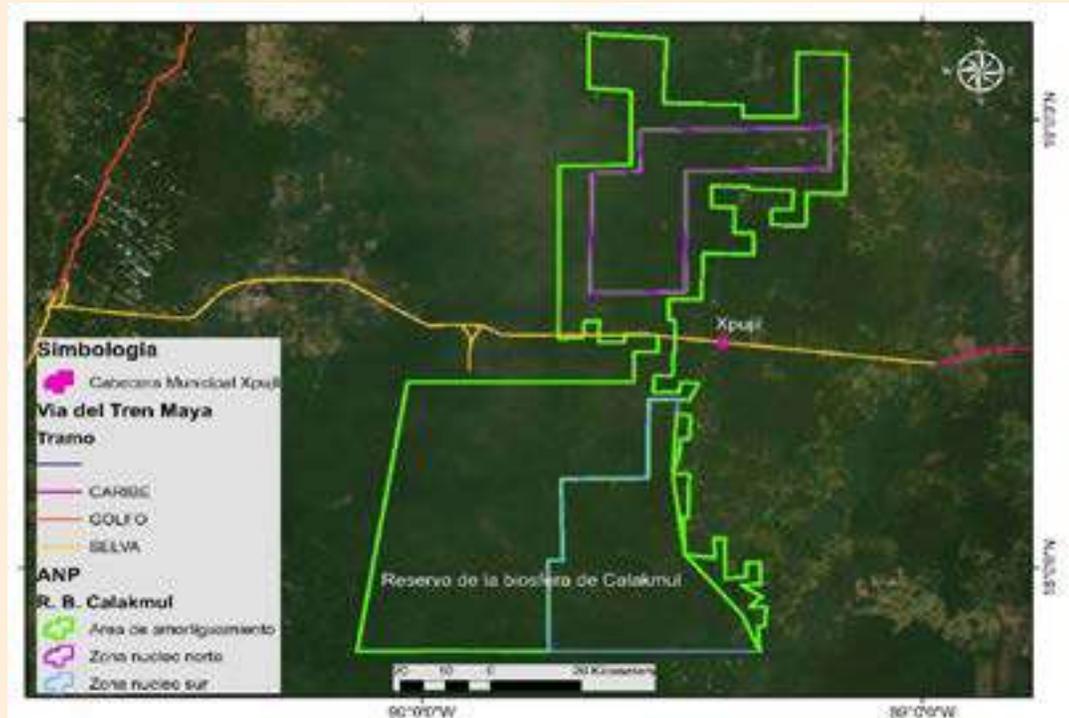


Ilustración 4 Paso de las vías del Tren Maya sobre la Reserva de la Biósfera de Calakmul.

Elaborado por Israel Angeles Martinez

Elisa Cruz Rueda, *Ejercicio Autonomo desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas*, UNACH, México, 2022, ISBN: 978-607-561-122-8

El 6 de enero el Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil presentó demanda de amparo ante el Juzgado 1° de Distrito radicado en Campeche. A la fecha, la jueza ha otorgado la suspensión definitiva del proyecto de desarrollo tren maya, pero solo por lo que toca a la parte de las vías que cruzan Xpujil, que es la cabecera del municipio de Calakmul. Esto no nos deja conformes porque limita los alcances iniciales que la misma jueza dio previamente en una suspensión provisional —porque había otorgado la suspensión de dicho proyecto en todo el territorio maya—, violentando los derechos de los pueblos indígenas a la integridad de sus territorios, a su hábitat y al ejercicio de su autonomía y libre determinación.

Poder legislativo de Oaxaca: La ley de consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas para el estado de Oaxaca

Como se ha señalado, el movimiento indígena de Oaxaca, es emblemático y combativo. Sin embargo, su dinamismo y forma de hacer frente al Estado mexicano no se encuentra en indígenas y sus pueblos, que viven en otras entidades federativas. Por ello, es relevante mencionar la ley de consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas para el estado de Oaxaca, aprobada el 22 de febrero de 2020, porque aunque no es la primera, se da en un contexto en el que los organismos internacionales de derechos humanos se han pronunciado negativamente sobre las consultas en México. Esta ley no cumple las recomendaciones de las relatoras especiales de la ONU para pueblos indígenas, ni tampoco las de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU. De igual forma y como lo apunta Ramírez (2020), aunque la ley es avanzada en el nivel discursivo porque invoca los instrumentos internacionales relacionados con derechos de los pueblos indígenas, el proceso para elaborar dicha ley no fue participativo y no incluyó a muchas comunidades indígenas del estado en mención.

La promulgación de esta ley por el Congreso de Oaxaca fue resultado de una orden judicial dictada en abril de 2019, en torno a una acción de amparo interpuesta por tres personas indígenas. Para la formulación de la iniciativa de ley se reunieron expertos indígenas y no indígenas, de sociedad civil, así como del gobierno federal y estatal. Además de estas reuniones, el Congreso estatal organizó foros regionales para discutir y escuchar propuestas de las comunidades indígenas en noviembre de 2019. Los primeros foros fueron de carácter informativo mientras que los segundos fueron de carácter consultivo. Según miembros de las comunidades indígenas, éstas no colaboraron en el diseño de las medidas de participación y debido al corto período de planeación y realización de las mismas, pocas lograron acudir y participar de forma significativa.

En términos generales, aun cuando la ley presupone un avance, en este corto espacio señalo una preocupación con relación al ámbito de aplicación de la ley que estimo seguramente tendrá consecuencias negativas en la aplicación del principio por persona y del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en este estado.

Además de que los temas que la ley señala para ser consultados o no son fundamentales para esos pueblos, o bien, el ámbito de decisión no es el estatal sino el federal. Aunque esa Ley de Consulta de Oaxaca alude al ámbito federal, existen experiencias en México donde las autoridades federales no consideran obligatoria la norma estatal para que ellas lleven a cabo las consultas.

Según el artículo 6 de la Ley de Consulta de Oaxaca, establece que ésta solo es procedente en el caso de medidas de autoridades estatales o municipales susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. La lógica detrás de esta regulación es patente, pues las medidas legislativas o administrativas que son competencia de los estados y de los municipios, deben ser consultados por autoridades locales mientras que las medidas de competencia federal deben ser consultadas por autoridades federales (Cossío, 11/02/2020, Opinión El Universal).

Este tipo de regulaciones ya se aplica de manera estricta en diversas partes de México. En el caso de la consulta indígena sobre el permiso de venta de semilla de la soya genéticamente modificada (OGM) otorgado a Monsanto, comunidades mayas (de los municipios de Tenabo y Hopelchén en Campeche) han exigido desde 2016 a las autoridades federales responsables del proceso, que la consulta sea vinculante y que se les reconozca el derecho al Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) como lo establece la Constitución de Campeche (artículo 7, fracción IX). Sin embargo, las autoridades federales se han negado a aplicar esta normativa, aduciendo que las controversias sobre OGM son de jurisdicción federal y que la Constitución de Campeche no es fuente de derecho obligatoria a las autoridades federales.

Justamente por estas “trampas” jurídicas y de competencia que siempre el gobierno mexicano en sus distintos niveles ha invocado, es que nos hemos negado a que se regule el derecho a la consulta de los pueblos indígenas como deber del Estado. Porque éste más que buscar el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y del mecanismo de expertos sobre consulta a pueblos indígenas, ha pretendido reducir los alcances de estos instrumentos internacionales; en

vías de leyes internas y resoluciones jurisdiccionales, pone candados al ejercicio de los derechos de indígenas y sus pueblos, sobre todo al de autonomía y libre determinación.

Otros protocolos comunitarios bioambientales y capítulo ambiental en reglamentos internos y estatutos comunales (implementación del protocolo de Nagoya) y prevención de COVID 19 en las comunidades.

Protocolo para el capítulo ambiental

En el caso mexicano los protocolos son guías de actuación para que las autoridades no violenten derechos y cumplan con estándares internacionales sobre consulta. Pero existen otro tipo de protocolos, también generados por el gobierno, como guías para que ejidos y comunidades agreguen a sus reglamentos internos o estatutos el capítulo de medio ambiente (SEMARNAT y PA, 2011) y de protección a recursos bióticos y conocimiento tradicional (CONABIO, 2017), de alguna manera, para dar cumplimiento al protocolo de Nagoya. De esta manera, de acuerdo con las Memorias sobre la elaboración del capítulo ambiental publicado por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la PA (2011), en el segundo semestre del año 2009, estas dos instituciones iniciaron un proyecto piloto para incorporar a los reglamentos internos ejidales y estatutos comunales un *Título sobre el desarrollo y manejo sustentable de las tierras y recursos naturales* en el marco de una promoción para que los núcleos agrarios elaborarán o actualizarán esa normatividad interna.

Al respecto, señala en su introducción, como parte de ese proyecto piloto se elaboró un documento titulado *Manual operativo para la elaboración de reglamento interno o estatuto comunal*, que es antecedente inmediato y directo de este documento. El capítulo sexto de ese manual se titula *Del desarrollo y manejo sustentable de las tierras y recursos naturales* e incluye un planteamiento de objetivos y de metodologías para que grupos de ejidatarios o comuneros, dirigidos por los visitantes agrarios, hagan una revisión de las tierras y recursos naturales de cada núcleo agrario y, con base en ello, elaboren el título ambiental del reglamento interno ejidal o estatuto comunal. Se agregó a lo anterior un modelo del mencionado documento, para ofrecer una propuesta de ejemplo de la estructura y de artículos para el título ambiental, que puede ser utilizada y modificada por los núcleos agrarios en la medida en que lo consideren útil, conveniente y aplicable a su realidad. Se incluyeron también anexos para apoyar esta formulación, los cuales contienen orientaciones técnicas sobre aspectos básicos para el manejo de recursos y el cuidado del ecosistema local.

La Procuraduría Agraria y la SEMARNAT diseñaron y ejecutaron una prueba piloto para elaborar reglamentos internos y estatutos en tres ejidos y tres comunidades ubicadas en los estados de Hidalgo, México y Morelos, correspondientes a las principales ecorregiones del país.

Se hicieron trabajos de campo en esos núcleos agrarios y se emprendió la elaboración de los reglamentos y estatutos de cada uno de ellos. Los resultados conocidos hasta la fecha muestran que los núcleos agrarios participantes tendieron a copiar en gran medida el manual o la ley en su reglamento o estatuto, lo que relativiza su utilidad, porque se percibe que trataron de satisfacer un requisito y no de construir el instrumento organizativo que rigiera de manera real y efectiva su vida socioeconómica interna, como lo dispone la Ley Agraria.

Protocolo comunitario ante la contingencia por el Covid 19.

Se trata de un documento de ocho páginas publicado por Ka' Kuxtal Much Meyaj, AC, en abril de 2020. Esta organización se encuentra en Hopelchén, Campeche, en la península de Yucatán.

En la introducción señalamos que la precariedad en las condiciones de vida de las comunidades, les hace objeto de enfermedades. Actualmente se agrava por la sequía. Subrayan cómo el cierre de comercios y en general de la industria del turismo les afecta, porque muchas personas regresan a sus comunidades, pues los dueños de hoteles y restaurantes no les garantizan pago de salarios.

En nuestras comunidades mayas ya teníamos muchas complicaciones antes de la llegada de esta enfermedad que está recorriendo todo el mundo; llevamos ya varios años de sequía que no nos ha permitido levantar buenas cosechas de nuestros cultivos. La sequía junto con la deforestación y la explotación del agua, nos afectarán cuando tengamos que enfrentar la contingencia, sobre todo si tomamos en cuenta que en nuestras comunidades no hay doctores, las casas de salud no cuentan con equipos adecuados, casi nunca hay medicamentos, es decir, no contamos con un adecuado sistema de salud en nuestras comunidades.

Por otra parte, nuestros familiares están regresando a las comunidades, porque sienten que es un lugar seguro para ellos y ellas, por supuesto, en nuestras comunidades siempre recibimos a nuestras familias, quizás podríamos decirles que se queden en donde están, pero en ocasiones allá donde están no tienen ni donde quedarse. Muchas empresas, de manera totalmente inmoral, están despidiendo a mucha gente sin que piensen en las familias que afectarán.

La mayoría de quienes vivimos en las comunidades trabajamos el campo, o en ocasiones hay que salir de jornalero para pagar los estudios de los hijos, otros vivimos de la venta de lo que

producimos o de las artesanías que realizamos, la forma en la que vivimos no facilita que podamos detenernos, siempre hay que estar trabajando y muchos trabajos requieren que nos movamos de un lugar a otro, claro que lo ideal sería que podamos detenernos y quedarnos en nuestras casas, pero sabemos que esto no siempre es posible.

Como comunidades mayas, aunque tenemos el derecho a la salud, al trabajo, a la vivienda y muchos otros derechos, muchos de esos solo están en el papel, en realidad somos los pueblos los que hemos resuelto muchas de esas necesidades y lo hemos resuelto con nuestros propios medios; con nuestras medicinas tradicionales y comunitarias, produciendo nuestros propios alimentos, organizándonos a través de las asambleas y decidiendo nuestra propia forma de organización para vivir, convivir y cuidarnos como comunidad.

En esta ocasión no va a ser distinto, tenemos que organizarnos para reducir la afectación que pueda realizar esta enfermedad en nuestras comunidades, por lo cual, desde Ka Kuxtal, compartimos esta herramienta que nos puede servir de guía para organizarnos, para cuidarnos, para proteger la vida de nuestras familias y nuestras comunidades, porque cada uno de nosotros no somos solo números, somos seres humanos que queremos seguir viviendo y compartiendo con nuestras familias.

En general en este protocolo se hacen recomendaciones de organización interna comunitaria en brigadas y comisiones para la detección de casos sospechosos, vigilancia de la cuarentena, atención urgente de pacientes graves, para el diagnóstico comunitario de recursos y necesidades, elaboración de un directorio de los integrantes de brigadas. Sin lugar a dudas, el protocolo en mención es un acto de autonomía y libre determinación no impulsada, ni auspiciada ni respaldada por el Estado, más bien, por su ausencia e inacción.

3.2 Regulación de la vida interna.

Desde la perspectiva del Derecho Positivo Mexicano, representado por la Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, se conoce como reglamento interno para el caso de los núcleos agrarios ejidales, o estatuto comunal, para los núcleos agrarios de bienes comunales o comunidades agrarias, al conjunto de reglas escritas que se refieren a distintos temas, como derechos de ejidatarios y comuneros, delimitación y aprovechamiento de las tierras, derechos de los vecindados (si los hubiera), formas de organización para la producción. Tanto uno como el otro tienen que

estar incluidos en el RAN, para que surtan efecto contra terceros. Los ejidatarios o comuneros u otras personas, según sea el caso, deben cumplirlo siempre y cuando ese reglamento o estatuto no contradiga la Ley Agraria. Esto, desde la lógica jurídica del Derecho Positivo Mexicano, artículos 9, 10, 99, 101, 107 y 107 de la Ley Agraria. A continuación, se hizo la transcripción de estos artículos:

TÍTULO TERCERO
DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

Capítulo I

De los Ejidos

Sección Primera

Disposiciones Generales

Artículo 9o.- Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Artículo 10.- Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley. Su reglamento se inscribirá en el Registro Agrario Nacional, y deberá contener las bases generales para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en el reglamento y las demás que cada ejido considere pertinentes.

Este artículo muestra lo que es el reglamento interno y por tanto el estatuto comunal, la legitimidad legal que le da el registrarse en el RAN. Por lo que toca a comunidades agrarias, se les aplican las mismas disposiciones que a los ejidos. Esto está expresado en los siguientes artículos.

Capítulo V De las comunidades

Artículo 106.- Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.

Artículo 107.- Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo.

Es importante aclarar que en relación con lo que señala el artículo 106 de la Ley Agraria, arriba transcrito, sobre la ley reglamentaria del artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional, son artículos de la CPEUM, además, en el año 1992 este artículo 4º aludía en un pequeño párrafo a los derechos indígenas en materia agraria, pero en 2001 se reforma y la materia agraria pasa al artículo 2º. Actualmente esa ley reglamentaria no se ha formulado ni legislado.

Finalmente, en el mismo capítulo de las comunidades, se alude al estatuto comunal de la siguiente manera.

Artículo 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

- I. La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;
- II. La existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;
- III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley; y
- IV. Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.

Artículo 101.- La comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero.

Esto muestra una dinámica histórica establecida desde los orígenes del Estado nación que ha penetrado en todos los rincones de México, y es así que se explica por qué el contar con normas escritas ha sido parte de una exigencia institucional, pero también las comunidades indígenas lo han retomado como una manera de defender sus derechos a tener una forma de organización propia y un sistema de justicia basado en los usos y costumbres, el caso del pueblo de Móctum expuesto en la primera parte de esta investigación, es representativo de estos procesos.

Dos lógicas jurídicas en acción

En el ejercicio de mostrar la norma escrita, se corre el riesgo de no reconocer su dinamismo, por lo que resulta necesario abordar las prácticas de justicia, de deliberación en asambleas y, los procesos de cabildo que comuneros y ejidatarios hacen previamente, en sus familias y grupos, para observar cómo operan en la práctica o se actualizan. En el caso de Móctum, se destaca que la simple transcripción de la norma no representa las dinámicas sociales y usos del derecho y del poder, que la descontextualización de la norma hace difícil la comprensión de las razones y motivos involucrados en su redacción. Pese a esto, es interesante destacar que en el estatuto comunal de esta comunidad, en 1995, quedaron plasmados los asuntos que para la comunidad eran considerados importantes, vía el lenguaje normativo o las normas, como la expulsión de comuneros y la de privación o suspensión de derechos, aun cuando éstas, en el sistema jurídico mexicano, pueden considerarse violatorias de derechos humanos. Sin embargo, se sostuvieron a pesar de que fue un agente del Estado quien intervino en la redacción del documento final.

Como se ha expresado, el reglamento interno o estatuto comunal, es un ejemplo palpable de la influencia del Derecho mexicano en la dinámica interna de la comunidad y su sistema jurídico, pero los indígenas y sus pueblos se han reapropiado de este instrumento para el ejercicio de su derecho a la autonomía y libre determinación.

Los casos que se abordan en este apartado, muestran cómo los indígenas, sus comunidades y pueblos, lejos de aislarse o separarse del Estado y de la sociedad mexicana, buscan por todos los caminos que sus derechos, jurídicamente reconocidos, sean de facto efectivos, cuyo fin

último es el cambio en la correlación de fuerzas, ganando más espacios en el ejercicio de sus derechos, autónomos o semiautónomos.

En este contexto, se plantea que los casos a los que se alude son núcleos agrarios, uno de Oaxaca y seis de Chiapas con la facultad reconocida dentro del Derecho Positivo Mexicano de reglamentar su vida interna. Esta capacidad se encuentra en el marco jurídico mexicano, el cual incluye la aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos (artículo 1° CPEUM) y, los derechos de los pueblos indígenas (artículo 2° CPEUM).

Oaxaca y Chiapas: Las comunidades indígenas y sus reglamentos/estatutos comunales.

Para estos casos, se abordará en dos partes, por un lado, los casos que hemos acompañado directamente en Chiapas y Oaxaca y, por tanto, se puede reconstruir el procedimiento de elaboración de su normatividad interna. Por otro lado, los casos que no fueron acompañados pero que, en sus reglamentos o estatutos, han considerado el Convenio 169 de la OIT. Los primeros se refieren a cinco comunidades de Chiapas autoadsritas como indígenas, tal es el caso de Venustiano Carranza y Aguacatenango, la primera comunidad agraria, la segunda ejido, localizadas dentro de la circunscripción territorial del municipio de Venustiano Carranza; los bienes comunales de Cuauhtémoc, municipio de La Trinitaria y el ejido Monte Flor, en Maravilla Tenejapa.

Asimismo, uno en Oaxaca, como bienes comunales de Guevea de Humboldt, municipio del mismo nombre. De los segundos, es decir, de los que fueron acompañados, se encuentran el ejido Taniperla, y el de Peña Limonar, ambos del municipio de Ocosingo. En total son siete núcleos agrarios, seis de Chiapas y uno de Oaxaca. Todos tienen tierras bajo la modalidad de propiedad social de acuerdo con el artículo 27 de la CPEUM, por ser ejidos y comunidades agrarias. Como parte de sus facultades, mencionaremos la elección de sus representantes agrarios y la de regular, a través de estatutos comunales y reglamentos ejidales, la aceptación o separación de comuneros y la delimitación de las tierras (artículo 23 de la Ley Agraria) que, dentro de la lógica jurídica positivista, serán válidos ante terceros, siempre y cuando pasen por el procedimiento de registro en el RAN.

Las funciones del RAN están establecidas en la CPEUM, en la Ley Agraria y en el reglamento interno del propio Registro. En ambos se establecen, en términos generales, las características de esta institución, así como los actos registrales que debe realizar, entre otros, mismos que tienen que ver con la tierra y en general, los que señala la ley. Así, los funcionarios del RAN tienen que constatar que, en efecto, los actos que los sujetos agrarios pretenden registrar (y que podrán oponer o esgrimir frente a terceros) no contravengan la ley, entendida ésta como toda

norma comprendida en el marco jurídico mexicano. El RAN revisa que los actos cumplan las formalidades señaladas en la ley, por ejemplo, el caso de asambleas de núcleos agrarios, donde se cumplan los requisitos y formalidades para emitir las convocatorias, para llevar a cabo la asamblea de ejidatarios y comuneros, quienes participaron en la asamblea, efectivamente sean ejidatarios o comuneros debidamente reconocidos; además de su participación en la elaboración del acta resultante.

Chiapas

Bienes comunales de Venustiano Carranza y ejido Aguacatenango.

Ambos núcleos agrarios se ubican dentro de la circunscripción territorial del municipio de Venustiano Carranza, en Chiapas (Véase mapas 1 y 2)



Mapa 1. República mexicana. Estado de Chiapas

Fuente: <https://www.mexicodesconocido.com.mx/mapa-de-mexico.html>



Mapa 2. Municipios de Chiapas. Fuente: <https://descargamapas.net/mexico/chiapas/mapa-estado-chiapas-municipios>.

Municipio de Venustiano Carranza

Información general de Venustiano Carranza

Reseña Histórica

El municipio de Venustiano Carranza fue antes conocido como San Bartolomé de los Llanos. Fundado en 1821, pasó a formar parte del Departamento de La Libertad en 1876 con cabecera en San Bartolomé (Cruz y Elizondo, 2016, p.24). Ha sido, por su ubicación geográfica, asentamiento y cruce de caminos desde tiempos remotos. Lo que da fe de este hecho es la existencia de grupos lingüísticos tsotsiles y tseltales. Durante el siglo XVI Venustiano Carranza tenía el nombre de Copanahuastla, fue un asentamiento indígena y colonial que en náhuatl significa *lugar de las culebras* (Inafed, s/f).

En la segunda mitad del siglo XVI, fue fundado el pueblo de San Juan Bartolomé de los Llanos. En 1821, se formó el municipio de San Bartolomé de los Llanos. En 1833, el 7 de junio, fue elevado a la categoría de villa por el Gobernador Joaquín Miguel Gutiérrez. El 27 de mayo de 1852, fue elevado a la categoría de ciudad por el gobernador Fernando Nicolás Maldonado. El 13 de febrero de 1934, fueron cambiados los nombres de los santos a las poblaciones del

Estado y al de San Bartolomé se le cambió por el de Venustiano Carranza, siendo gobernador Victórico R. Grajales. En 1972, sin saberse por qué, se elevó nuevamente a la categoría de ciudad por el entonces gobernador Manuel Velasco Suárez. En 1978, se instalaron en el parque los bustos de Fray Matías de Córdova y Ordóñez, doctor Belisario Domínguez, Corazón de Jesús Borraz y Ángel Francisco Santiago Borraz, chiapanecos ilustres (Inafed, s/f).

Población

Dentro del estado de Chiapas, Venustiano Carranza ocupa el lugar 106 de los municipios. Su población total, según datos del INEGI, desde 2010, es de 61,341, de la cual 30,774 son hombres y 30,567 son mujeres.

Ubicación de su cabecera municipal

En términos geográficos, este municipio se localiza en la Depresión Central del estado de Chiapas, siendo aproximadamente la mitad de su superficie montañosa y el resto semiplana, sus coordenadas geográficas son 16° 21”N y 92° 34”W. Su extensión territorial es de 1,363.37 km², lo que representa el 11.05 % del territorio de la región centro y el 1.84 % de la superficie estatal, su altitud es de 780 msnm (Inafed, s/f).

Cabecera municipal de Venustiano Carranza. Fuente: Google Earth.

Colinda al este con Villa Las Rosas; al noreste con Amatenango del Valle; al noroeste con Acala y Totolapa; al norte con Nicolás Ruiz y Teopisca; al oeste con Chiapa de Corzo; al sur La Concordia; al sureste Socoltenango, y al suroeste Villa Corzo (SEDESOL, 2013).



Según datos obtenidos de Cruz y Elizondo (2016, p.19), el municipio cuenta en su demarcación territorial con ejidos y comunidades agrarias, entre las cuales se encuentran los bienes comunales de Venustiano Carranza (Véase RAN 2020), con aproximadamente tres mil comuneros, entre hombres y mujeres, sin considerar posesionarios y vecindados, o derechos no regularizados.



Bienes comunales de Venustiano Carranza. Fuente: PHINA

El río principal es el Grijalva que aquí forma el embalse de la presa Belisario Domínguez, también conocida como La Angostura; entre sus afluentes destacan los ríos Blanco y San Vicente, así como los arroyos Siquilhó (Agua Fría), Agua Zarca, Pisholtón (sombrero de piedra) (Inafed, s/f).

Lengua

Sobre la población que practica una lengua indígena son 10,355 personas, quienes solo conocen una lengua indígena y no saben español son 108 personas, quienes hablan ambos idiomas son 9,471 personas.

De las informaciones oficiales y no oficiales publicadas, ninguna da cuenta de la composición étnica tsotsil y tseltal de Venustiano Carranza. Pese a esto y por nuestra experiencia directa con los bienes comunales en el proceso de la elección formal y legal de sus representantes, podemos decir que son eminentemente indígenas tsotsiles o totik como se autodenominan. Como otros pueblos de Chiapas y de México, prefieren no mencionarlo, debido al complejo entramado que ha significado la política de asimilación y paternalista que caracterizó por mucho tiempo a las políticas públicas del Estado, dirigidas a los pueblos indígenas en general,

promoviendo que dejaran de ser lo que son para convertirse en mexicanos, además de discriminación y racismo desde afuera y al interior (Cruz y Elizondo, 2016, p. 21).

Los Totik

Es la costumbre que tienen los tsotsiles de esta región, de llamarle a todos los hombres de edad avanzada totik, padre. De esa manera, se respeta a todos los hombres mayores por los conocimientos y experiencias que tienen de la vida. También comentan que se sienten identificados por el santo patrón que ellos tienen, San Bartolomé, padre de todos los habitantes de Venustiano Carranza (Gómez, 2013, s/p).

a) Bienes comunales de Venustiano Carranza.

Una de las localidades principales del municipio de Venustiano Carranza, es la que se rige bajo su mismo nombre, con clave 071060001, y representa a la cabecera municipal, la cual cuenta con una población de 15,496 habitantes, según datos de 2013, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, instancia que en 2018 cambia a Secretaría del Bienestar).



Fuente: Google Earth.

Los bienes comunales de Venustiano Carranza son uno de los 21 núcleos agrarios reconocidos jurídicamente. Es importante precisar que todos los núcleos agrarios cuentan con un fundo legal, asentamiento humano o zona urbana donde se localizan edificios públicos como la

agencia de policía, oficina del comisariado, escuela, comandancia, y los solares urbanos donde están las casas de los comuneros o ejidatarios (Cruz y Elizondo, 2016, p. 24).

También se reconoce como parte de esta forma jurídica al Barrio del Centro o de la zona urbana, de la cabecera municipal. Así, cuando se realizaron los trabajos de delimitación de los terrenos de los bienes comunales, en la década de los cuarenta, se dejaron fuera los terrenos que correspondían a esta zona, donde quedaron asentados los poderes municipales.

De esta manera, los bienes comunales a lo largo de más de 50 años de ser reconocidos, en el año de 1965, cuando se emite la resolución presidencial amparándoles más de 60 mil hectáreas, sufrieron ataques de distintos sectores de la región. Sobre todo, grandes “pequeños propietarios” que se vieron afectados por la expropiación de sus tierras para ser entregadas a los bienes comunales de Venustiano Carranza. Por esta circunstancia, los comuneros y comuneras han sufrido ataques a su integridad personal, tales como secuestros, asesinatos, lesiones graves, torturas (Véase Informe de actividades del comisariado de bienes comunales 2013-2016).

En los últimos tiempos, aproximadamente desde hace 13 años contados a partir del año 2000, la comunidad no contaba con representantes o autoridades agrarias registradas en el RAN, como resultado de la falta de cohesión al interior de la comunidad y su confrontación frente al cacicazgo y al gobierno estatal. Pese a que por usos y costumbres han elegido a sus representantes agrarios, no han cumplido con la formalidad de registrarse en el RAN.

Dinámica interna: la norma oral

La actividad de los bienes comunales está organizada en ocho barrios, desde los cuales se ha organizado la elección del comisariado, en pláticas con los barrios y sus representantes. Al igual que en este proceso, en el ámbito de la justicia o de hacer justicia, los barrios son la base del sistema de organización para la toma de decisiones y atención de asuntos.

En los barrios la forma de organización para las decisiones se centra en los usos y tenencia de la tierra, pero también atienden casos familiares, divorcios, separaciones, conflictos familiares. La organización barrial la integran los representantes de barrio, los activistas y las asambleas barriales. Los casos como los conflictos familiares, uso de tierras, quema para preparar la siembra, corte de leña, que no se pueden resolver o fueron resueltos pero algunas de las partes se inconformaron, pasan a nivel del comisariado y si éste no lo resuelve o alguna de las partes no está conforme, se dirige a la asamblea general de comuneros.

Datos en el Registro Agrario Nacional

Venustiano Carranza fue inscrito al RAN en 1991, con clave única 0714109621695392 y con folio ejidos y comunidades 07106014228081965R. En la ficha emitida por el RAN, se registran dos acciones, la primera en 1965, cuando se decreta la acción de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (RTBC), con una superficie de 50152.958200 has, beneficiando a 746

personas. En 1974 se realiza este decreto, y en 1991 se inscribe al RAN; para entonces la superficie ejecutada fue de 44545.600000 has, sin ningún promovente. La segunda acción fue en 1973, en el decreto de expropiación, con una superficie de 2545.600000, sin ningún beneficiado. En 1994 se da ejecución al decreto, un mes después es inscrito en el RAN, con una superficie de 2545.600000, con la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como promovente, justamente por la construcción de la Presa La Angostura.

Estos datos se encuentran en las tablas siguientes, extraídos de la ficha del RAN, en la plataforma del Padrón Histórico Nacional Agrario (PHINA).

Acciones													
Acción	Fecha de Publicación	Fecha de Asamblea	Fecha de Escritura	Fecha Res. Pres., Decreto	Superficie en Has.	Beneficiados	Fecha de Ejecución	Fecha de Inscripción	Superficie Ejecutada	Promovente	Incluida en procede	Clasificación	Observaciones
RTBC	28/8/1965	-	-	20/7/1965	50152.9582	746	10/11/1974	24/6/1991	44545.6	NINGUNA	-	-	-
EXPROPIACIÓN	19/1/1973	-	-	11/12/1972	2545.6	0	6/5/1994	28/6/1994	2545.6	CFE	-	-	-

Actualmente se ha generado un proceso de acompañamiento de recuperación de tierras, de las cuales el cacique de la región les ha despojado nuevamente. Asimismo, porque no recibieron indemnización por las tierras donde se construyó la presa, se actualizó el censo de comuneros, sumando una cifra cercana a los tres mil.

Totales								
Acciones	Sup. Actual del Núcleo	Sup. del Plano General	Sup. Actual Parcelada	Sup. Actual de Uso Común	Sup. Actual de Reserva de Crecimiento	Sup. Actual de A. H. Delimitada al Interior	Sup. Actual de A. H. Sin Delimitar al Interior	Sup. Actual de Explotación Colectiva
2	42,000.00	42,000.00	0	0	0	0	0	0

Fuente: PHINA

b) Ejido Aguacatenango, municipio de Venustiano Carranza.

El ejido Aguacatenango se localiza en el municipio de Venustiano Carranza, en el estado de Chiapas, en las coordenadas GPS: Longitud 92°52'31.8"W 92 20'40.92"W, Latitud 16 7'22.8"N 16°29'42.72"N (INEGI, 2020).

De acuerdo con el PHINA, el ejido cuenta con tres polígonos de tierras para el cultivo.



Fuente: PHINA

La localidad se encuentra a una altura de 1760 metros sobre el nivel del mar. El poblado y sus tierras ejidales se encuentran dentro de la circunscripción del municipio de Venustiano Carranza, donde en 2008 existían dos concesiones de explotación minera (Bellinghausen, 2008), que afectaban a otros núcleos agrarios indígenas. Como parte de este contexto, por lo menos tres núcleos agrarios indígenas dentro del municipio en mención tienen demandas por tierras que incluyen su titulación o legalización de la posesión, entre ellos los bienes comunales de Venustiano Carranza, como la Casa del Pueblo (Cruz, 2018, p.2).



Tres polígonos de tierras del ejido Aguacatenango. Google Earth

Elisa Cruz Rueda, *Ejercicio Autónomo desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas*, UNACH, México, 2022, ISBN: 978-607-561-122-8

Habitantes

Según datos del INEGI, desde 2015 la población total de Aguacatenango es de 3,281 personas, de las cuales 1,670 son hombres y 1,743 mujeres. Los ciudadanos se dividen en 1,518 menores de edad y 1,721 adultos, de ellos 177 tienen más de 60 años de edad, y 42 personas presentan alguna discapacidad.

Lengua

En el ejido en mención, 2,689 personas viven en hogares indígenas, 2,229 de los habitantes de más de 5 años de edad hablan una lengua indígena, asimismo, 1,985 personas saben hablar, además de una lengua indígena, el español, mientras que el número de personas que solo hablan un idioma indígena, pero no tienen conocimiento del español es de 49 (INEGI, 2015).

Vivienda

Según datos obtenidos del INEGI, del 2010 a 2015, en Aguacatenango hay un total de 698 viviendas particulares, 643 son habitadas, 55 no están habitadas, 481 tienen recubrimiento de piso, 579 cuentan con energía eléctrica, 577 con agua entubada, 319 con servicios de drenaje, 350 con servicio sanitario.

Escolaridad

En la población, 771 personas de 15 años y más son analfabetas, mientras que 74 de los jóvenes entre 6 y 14 años no asisten a la escuela. Un total de 71 personas de la generación de jóvenes entre 15 y 24 años de edad, han asistido a la escuela, la mediana escolaridad entre la población es de 2 años, 745 habitantes de la población a partir de los 15 años de edad, no tienen ninguna escolaridad y 584 no terminaron la escuela; 77 terminaron la primaria, 4 fueron y terminaron la universidad u otras instituciones académicas similares (INEGI, 2015).

Registro Agrario Nacional

Este ejido se encuentra inscrito al RAN desde 2004, su clave única es 0714109621695411 y su folio ejidos y comunidades 07106006117061941R.

Datos de Certificación			
Folio Matriz :	07TM00001145	Fecha de Inscripción :	30-12-2004
Sup. Plano Interno :	3087.015828	Sup. Achurada:	0.000000
Grandes Áreas :	3087.015828	Sup. Sin Reg. por medición Parcial :	0.000000

Fuente: PHINA

Grandes Areas			
Sup Parcelada :	0.000000	Sup Asent. Hum. Del. al Interior :	0.000000
Sup Reser. Crecimien- to :	0.000000	Sup Asent. Hum. Sin Del. al Interior :	0.000000
Sup Explot. Colectiva :	0.000000	Sup Uso Común :	3087.015828
Sup Otros :	0.000000		

Fuente: PHINA

Beneficiados			
Ejidatarios o Comuneros :	705	Posesionarios :	2
Avecindados :	0		

Como se puede observar en las tablas anteriores, el ejido Aguacatenango tiene una superficie de 3087.015828 has. El número de ejidatarios o comuneros beneficiados es de 705 y de posesionarios 2. En el RAN se registran las acciones en orden cronológico. Primero una acción de dotación en 1941 publicada en decreto, con una superficie de 1995.000000 has, cuyos beneficiados fueron 200, en 1946 se elabora el decreto, con la misma superficie, sin ningún promovente.

En 1994, se publica la acción de ampliación, con una superficie de 1145.982270 y un total de 94 beneficiados, siendo ejecutada tres meses después, con una superficie de 1129.768400 has; asimismo, es inscrita al RAN en 1996, sin ningún promovente.

En 2004 (fecha de asamblea), se decreta la acción de PROCEDE, así como su inscripción al RAN. Estos datos fueron tomados de la ficha del núcleo agrario del RAN, lo cual se demuestra en los cuadros siguientes.

Totales								
Accio- nes	Sup. Actual del Núcleo	Sup. del Plano General	Sup. Actual Parcelada	Sup. Actual de Uso Común	Sup. Actual de Reserva de Crecimiento	Sup. Actual de A. H. Delimitada al Interior	Sup. Actual de A. H. Sin Delimitar al Interior	Sup. Actual de Explotación Colectiva
2	3,087.015828	3,124.768400	0.000000	3,087.015828	0	0	0	0

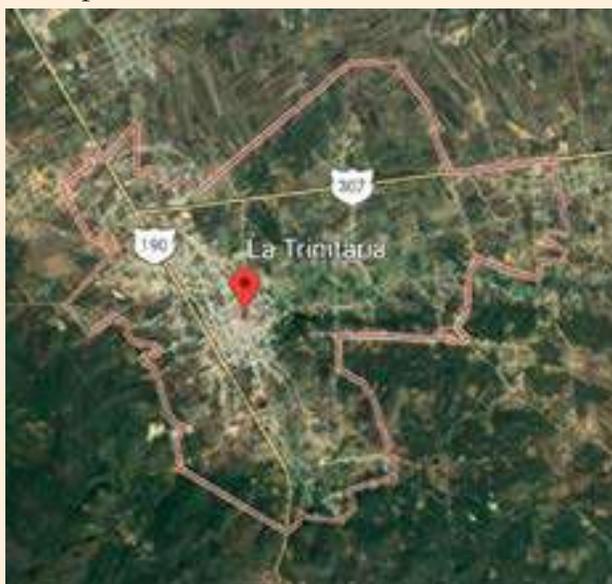
Fuente: PHINA

Acciones													
Acción	Fecha de Publicación	Fecha de Asamblea	Fecha de Escritura	Fecha Res. Pres., Decreto	Superficie en Has.	Beneficiados	Fecha de Ejecución	Fecha de Inscripción	Superficie Ejecutada	Promoviente	Incluida en procede	Clasificación	Observaciones
DOTACION	17/6/1941	-	-	13/11/1940	1995	200	1/12/1946	-	1995	NINGUNA	-	-	-
AMPLIACION	6/7/1994	-	-	16/3/1994	1145.98227	94	4/6/1994	30/4/1996	1129.7684	NINGUNA	-	-	-
PROCEDE	-	20/12/2004	-	-	0	0	-	30/12/2004	0	NINGUNA	-	-	-

c) Ejido Cuauhtémoc, municipio de La Trinitaria.

Municipio La Trinitaria

El municipio y cabecera La Trinitaria, son parte de ancestrales asentamientos prehispánicos. La Trinitaria se sitúa en la parte sur de la meseta comiteca, pertenece a la zona del Grijalva y es un municipio fronterizo con Guatemala. En tiempos prehispánicos se denominaba Zapaluta, que en nahua significa “camino de enanos”; los tojolabales la nombraron “tierra de plátanos”. En los años de la conquista española, soldados de Pedro Portacarrero llegaron a los llanos de Zapaluta, pero fueron detenidos por Mazariegos. En la época de la colonia, los frailes se encargaron de la evangelización, quedando como testimonio las ruinas de Coapa, de San José Coneta y el actual templo de la Santísima Trinidad, así como las ermitas de San Sebastián, Guadalupe y Santa Cruz. En 1821, Zapaluta y Comitán proclamaron la independencia de Chiapas, como consta en el acta respectiva. En 1911, el gobernador Flavio Guillén decreta oficialmente el nombre de La Trinitaria para este municipio, el cual guarda celosamente entre sus joyas turísticas las grutas de San Francisco, la impresionante cima y los Lagos de Montebello, de brillantes colores. Durante mucho tiempo La Trinitaria fue aduana fronteriza de Comitán (Inafed, s/f).



Fuente: Google Earth

En este mapa se definen las líneas limitantes del municipio, el cual está ubicado entre el Altiplano Central y la Depresión Central, siendo montañosa aproximadamente la mitad de su territorio; sus coordenadas geográficas son 16° 08'N y 92° 03'W. Limita al norte con el municipio de La Independencia, al sur con Frontera Comalapa y Chicomuselo, al oriente con la República de Guatemala y al poniente con los municipios de Tzimol y Comitán (Inafed, s/f). Su extensión territorial es de 1,607.22 km², lo cual representa el 14.39% de la superficie de la región Fronteriza, el 2.43% de la superficie estatal; su altitud es de 1,540 msnm (Inafed, s/f).

Ejido Cuauhtémoc



Fuente: PHINA

Cuauhtémoc se localiza en el municipio La Trinitaria, en las coordenadas GPS longitud (dec): -91.616667 y latitud (dec): 16.109444. La localidad se encuentra a una mediana altura de 1420 msnm (Pueblos América, s/f).

Habitantes

La población total de Cuauhtémoc es de 642 personas, de las cuales 315 son hombres y 327 mujeres. Los ciudadanos se dividen en 344 menores de edad y 298 adultos, de los cuales 26 tienen más de 60 años de edad (INEGI, 2010).

Lengua

En el ejido Cuauhtémoc 81 habitantes viven en hogares indígenas, 23 de los ciudadanos mayores de 5 años hablan un idioma indígena. El recuento de personas que solo hablan un idioma indígena sin tener conocimiento del idioma español es de 0 personas, mientras que 22 también hablan español (INEGI, 2010).

Vivienda

En Cuauhtémoc hay un total de 110 hogares, de éstos 107 son casas o apartamentos comunes, 38 no tienen piso y aproximadamente 1 consta de una sola habitación. Asimismo, 104 de los hogares normales tienen instalaciones sanitarias, 99 están conectados al suministro público de agua, 103 tienen acceso a la electricidad. La situación económica permite que 0 hogares tengan una computadora, 1 una lavadora y 81 hogares estén equipados con uno o más televisores (INEGI, 2010).

Escolaridad

59 de los habitantes de 15 años o más son analfabetas, 16 menores entre 6 y 14 años no asisten a la escuela. 55 de los habitantes de la población entre 15 años y más, no visitaron una escuela y 247 personas no la terminaron. 51 concluyeron la escuela primaria, mientras que 10 asistieron y concluyeron la universidad (INEGI, 2010).

Registro Agrario Nacional

El ejido Cuauhtémoc forma parte del RAN desde el año 2000. Su clave única es 0714109621692130 y su folio ejidos y comunidades 07099010111011946R.

Datos de Certificación			
Folio Matriz :	07TM00000737	Fecha de Inscripción :	08-09-2000
Sup. Plano Interno :	5856.514241	Sup. Achurada:	0.000000
Grandes Áreas :	5856.514241	Sup. Sin Reg. por Medicion Parcial :	0.000000
Beneficiados			
Ejidatarios o Comuneros :	149	Posesionarios :	8
Avecindados :	0		

Fuente: PHINA

Como se puede observar en las tablas, el ejido Cuauhtémoc cuenta con una superficie y grandes áreas con un total de 5856.514241 has. El número de ejidatarios o comuneros beneficiados es de 149 y de posesionarios 8. Desde 1945, se da la acción de dotación con una superficie de 4744.000000 has, cuyos beneficiarios fueron 77, en 1949 esta superficie fue ejecutada.

En 1967, surgió la acción de ampliación, con una superficie de 1853.000000 has, siendo ejecutada un año después; la cantidad de beneficiados fue de 50. Estos datos se demuestran en las tablas obtenidas del RAN.

Acciones													
Acción	Fecha de Publicación	Fecha de Asamblea	Fecha de Escritura	Fecha Res. Pres., Decreto	Superficie en Has.	Beneficiados	Fecha de Ejecución	Fecha de Inscripción	Superficie Ejecutada	Promoviente	Incluida en procede	Clasificación	OBSERVACIONES
DOTACION	11/1/1946	-	-	28/2/1945	3744	77	10/7/1949	-	3744	NINGUNA	-	-	-
AMPLIACION	7/7/1967	-	-	26/5/1967	1853	50	3/6/1968	-	1853	NINGUNA	-	-	-
PROCEDE	-	23/8/2000	-	-	0	0	-	8/9/2000	0	NINGUNA	-	-	-

Fuente: PHINA

Totales								
Acciones	Sup. Actual del Núcleo	Sup. del Plano General	Sup. Actual Parcelada	Sup. Actual de Uso Común	Sup. Actual de Reserva de Crecimiento	Sup. Actual de A. H. Delimitada al Interior	Sup. Actual de A. H. Sin Delimitar al Interior	Sup. Actual de Explotación Colectiva
2	5,856.514241	5,597.000	0.000	5,856.514241	0.000	0.000	0.000	0.000

Fuente: PHINA

En el año 2000, el ejido se incorporó al programa PROCEDE, en donde se asentó la totalidad de la tierra como de uso común, para los 129 ejidatarios, extendiéndoles un certificado. El comisariado al frente de esos trabajos, de manera fraudulenta, casi al finalizar su periodo en enero 29 de 2013, en contubernio con la visitadora agraria de la PA, con residencia en Comitán, elaboraron un acta de asamblea ejidal, en donde se les reconocían derechos a 73 personas entre vecindados e hijos de ejidatarios. Dicha asamblea nunca se realizó, el Comisariado junto con la visitadora agraria cobraron a cada uno de los 73 reconocidos, la cantidad de 8 mil pesos. En el ejido se cuestiona si también el notario público de Comitán estuvo involucrado en el fraude, puesto que, por Ley Agraria, debe estar presente en este tipo de asambleas. Para hacerla válida, falsificaron las firmas de 5 de los 6 integrantes del Comisariado, es decir, solo es legítima

la firma en esa acta del presidente del Comisariado. La firma de los ejidatarios se obtuvo bajo el engaño de la visitadora, argumentando que era para garantizar derechos sobre el programa PROAGRO productivo de la SAGARPA.

Dicha acta pasó ante la fe del notario y fue inscrita en el RAN, como marca la ley, quien extendió los certificados de derechos sobre tierra a esas 73 personas. Todo quedó oculto durante casi tres años, ya que les ordenaron no decir nada y fueron obteniendo sus certificados de tierras de uso común. Sin embargo, en julio del año 2016, se presentó en las oficinas del comisariado ejidal uno de los 73, quien le pidió le reconocieran como ejidatario básico, argumentando que ya tenía certificado de tierras de uso común. Con la copia de ese certificado, el Comisariado citó a una asamblea general extraordinaria e informó sobre el caso. Ya con las evidencias, se trasladaron a la PA ubicada en la ciudad de Comitán y le preguntaron a la jefa de la Residencia, quien les confirmó la existencia de un acta de asamblea donde se dio derechos a 73 personas, pero ella no tenía copia del documento. También pidieron copia a la visitadora agraria, quien había sido la orquestadora, junto al ex comisariado, de la violación de los derechos agrarios de los ejidatarios e igualmente les negó copia de dicha acta. A través del RAN, se logró obtenerla, con lo cual se pudo comprobar todo lo aquí descrito.

Casi al finalizar el año 2016, pedimos una cita con los delegados del RAN y PA, pero solo enviaron a sus subdelegados, quienes hicieron un compromiso de atender este grave asunto. En este sentido, el subdelegado jurídico de la PA, se comprometió a darle puntual seguimiento y pedirle informes a la visitadora agraria de Comitán, además de concertar una cita con el Tribunal Agrario para el mes de enero de 2017 para que se solicitara su intervención expedita.

d) Ejido Monte Flor, municipio de Maravilla Tenejapa.

Municipio Maravilla Tenejapa

El origen del municipio Maravilla Tenejapa se da en Las Margaritas. Debido a los acuerdos generados en San Andrés Larráinzar con la firma de los representantes del gobierno federal y estatal y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 16 de febrero de 1996. Sin embargo, se crea formalmente el municipio libre de Maravilla Tenejapa, en el año 1999, mediante el decreto emitido por el gobernador Roberto Albores Guillén (CEIEG, s/f).

Ubicación

Maravilla Tenejapa se localiza en los límites del Altiplano Central y de las Montañas del Norte en la Sierra Madre de Chiapas, predominando el relieve montañoso (Inafed, s/f). Sus coordenadas geográficas son longitud 91°23'26.88"W a 91°6'57.6"W, latitud 16°4'27.48"N a 16°21'10.44"N (INEGI).



Fuente: INEGI

Las regiones colindantes con este municipio son al noreste Ocosingo, al oeste Las Margaritas, y al sureste Marqués de Comillas (SEDESOL, 2013).

Extensión

Su extensión territorial es de 647.39 km², lo que representa el 3.21% de la superficie de la región fronteriza y el 0.54% de la superficie estatal, su altitud es de 400 m (Inafed, s/f).

Hidrografía

Los recursos hidrológicos los conforman básicamente los ríos Lacantún, Azul y Dolores (Inafed, s/f).

Clima

El clima va de cálido húmedo a semicálido subhúmedo, de acuerdo a la altitud (Inafed, s/f).

Principales ecosistemas

La vegetación es de selva alta en la primera zona climática y de bosque pino-encino en la segunda (Inafed, s/f).

Recursos naturales

El municipio abarca parte de la reserva integral de la biósfera Montes Azules (Inafed, s/f).

Población

Según datos obtenidos del INEGI, el total de personas, desde 2010, es de 11451, de los cuales 5835 son hombres y 5616 mujeres.

Vivienda

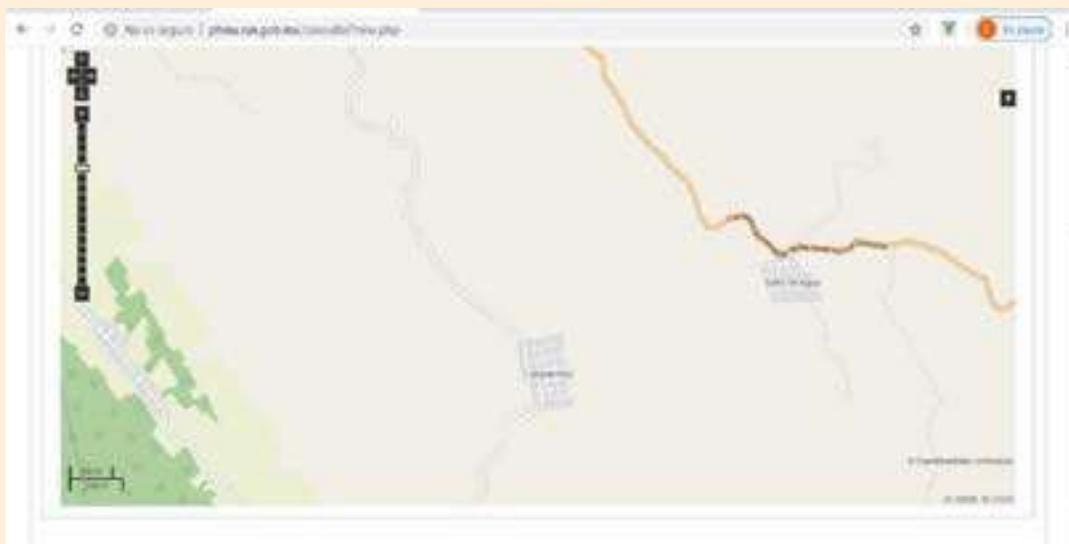
En 2010, había en el municipio 1,992 hogares (0.2% del total de hogares en la entidad), de los cuales 184 estaban encabezados por jefas de familia (0.1% del total de la entidad). El tamaño promedio de los hogares en el municipio fue de 5.7 integrantes, mientras que en el estado el tamaño promedio fue de 4.4 integrantes (INEGI, CONEVAL).

Educación

El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio era en 2010 de 4.4, frente al grado promedio de escolaridad de 6.7 en la entidad. En 2010, el municipio contaba con 35 escuelas preescolares (0.5% del total estatal), 34 primarias (0.4% del total) y tres secundarias (0.2%). Además, el municipio contaba con dos bachilleratos (0.3%) y ninguna escuela de formación para el trabajo. El municipio también tenía 27 primarias indígenas (0.9%) (INEGI, CONEVAL).

Ejido Monte Flor

La localidad de Monte Flor está situada en el municipio Maravilla Tenejapa, se encuentra en las coordenadas GPS longitud (dec) -91.252778, latitud (dec) 16.095278 (INEGI).



Fuente: PHINA

Habitantes

Se estima que desde 2010, en la localidad hay un total de 342 habitantes, 181 hombres y 161 mujeres. El índice de fecundidad es de 3.23 hijos por mujer. Del total de la población, el 0,29% proviene de fuera del estado de Chiapas. En el año 2005, en Monte Flor había 289 habitantes,

es decir, ahora hay 53 personas más, una variación de 18,34%). De ellas, hay 33 hombres más (una variación de 22,30%), y 20 mujeres más, en una variación de 14,18%) (INEGI).

Lengua

El 15,79% de la población es indígena, el 4,68% de los habitantes habla una lengua indígena. El 0,29% de la población habla una lengua indígena y no habla español (INEGI).

Vivienda

En Monte Flor hay 68 viviendas, de ellas, el 98,46% cuenta con electricidad, el 83,08% tiene agua entubada, el 100,00% tiene excusado o sanitario, el 55,38% radio, el 44,62% televisión, el 33,85% refrigerador, el 1,54% lavadora, el 7,69% automóvil, el 0,00% una computadora personal, el 0,00% teléfono fijo, el 0,00% teléfono celular, el 0,00% Internet (INEGI).



Fuente: Google Earth

Educación

El 10,53% de la población es analfabeta, el 5,52% de los hombres y el 16,15% de las mujeres. El grado de escolaridad es del 3.89, 4.34 en hombres y 3.36 en mujeres (INEGI).

Registro Agrario Nacional

El ejido Monte Flor tiene su primera inscripción al RAN en 1987, su clave única es 0714109621656539 y su folio ejidos y comunidades 07115012112031981R. En 1981 es publicada la acción de dotación, la superficie en hectáreas fue de 3695.862800, cuyos beneficiados fueron

47. En ese mismo año se ejecutó la acción y en 1987 es inscrito al RAN con la misma superficie, sin ningún promovente.

Acciones										
Acción	Fecha de Publicación	Fecha de Asamblea	Fecha de Escritura	Fecha Res. Pres., Decreto o Sentencia	Superficie en Has.	Beneficiados	Fecha de Ejecución	Fecha de Inscripción	Superficie Ejecutada	Promovente
DOTACION	12/3/1981	-	-	14/1/1981	3695.8628	47	17/11/1981	25/11/1987	3695.8628	NINGUNO

Fuente: PHINA

Totales								
Acciones	Sup. Actual del Núcleo	Sup. del Plano General	Sup. Actual Parcelada	Sup. Actual de Uso	Sup. Actual de Reserva	Sup. Actual de A. H.	Sup. Actual de A. H. Sin	Sup. Actual de
1	3,695.86	3,695.86	0	0	0	0	0	0

Fuente: PHINA

Otros casos: El uso e invocación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este apartado hacemos referencia somera a otros estatutos y reglamentos internos que a diferencia de los que ya se analizaron, se acompañó directamente, por lo que se puede reconstruir su proceso de elaboración. Sin embargo, se abordan porque reafirman el argumento central de que su elaboración es por sí misma un ejercicio de autodeterminación, sobre todo, porque en ellos los indígenas y sus pueblos ponen en lenguaje normativo lo que es más importante para ellos regular como permitido o no permitido, entre otras cosas los requisitos de pertenencia, ciudadanía y adscripción. Es importante advertir que los dos casos siguientes son ejidos que se encuentran dentro de la circunscripción territorial del municipio de Ocosingo.

Municipio de Ocosingo

La historia del municipio de Ocosingo se sitúa antes de la conquista. Fue un pueblo tseltal importante, ya que en él concentraron sus actividades los primeros misioneros que visitaron la región, según refiere Juan de Villa Gutiérrez Sotomayor. A mediados del siglo XVI, numerosos pueblos selváticos fueron incorporados a Ocosingo por Fray Pedro Lorenzo; en 1564, la gente

de Pochutla se trasladó a Ocosingo, formando un barrio independiente. El nombre de Ocosingo proviene de la voz náhuatl que significa lugar del señor negro (Inafed, s/f).

Ubicación

Este municipio se localiza en las montañas del oriente, por lo que la mayor parte de su territorio es montañoso. Sus coordenadas geográficas son longitud 92°21'9"W a 90°39'12.24"W, latitud 16°4'26.4"N a 17°14'23.28"N (INEGI). Los municipios con los que colinda son, al este Benemérito de las Américas; al norte Palenque; al oeste Chilón, Oxchuc y San Juan Cancuc; al sur Altamirano, Las Margaritas y Maravilla Tenejapa, y al sureste Marqués de Comillas (SEDESOL, 2013). Su extensión territorial es de 9,446.78 km², lo que representa el 26.01% de la superficie de la región Selva y el 11.39% de la superficie estatal (Inafed, s/f).

Hidrografía

Los principales ríos que forman la red hidrológica de Ocosingo son Usumacinta, Lacantún, Jataté, Tsendales, Perlas y Lacanjá. Por otra parte, el municipio es rico en lagos como Miramar, Ocotal, Lacanjá, Anaite, Orizaba, Maroma, Suspiro, Ojos Azules (Inafed, s/f).

Clima

El clima es variable, por su altitud predomina el cálido húmedo; en la cabecera municipal la temperatura media anual es de 24.3° C con una precipitación pluvial de 1,804 milímetros anuales (Inafed, s/f).

Recursos naturales

Son diversas las áreas naturales que se localizan en este municipio, como la reserva de la biósfera Lacantún, área de protección de flora y fauna Chan kin, monumento natural Yaxchilán, área de protección de flora y fauna silvestre Nahá, monumento arqueológico Toniná, parte de la zona sujeta a conservación ecológica Metzabok y de la reserva integral de la biósfera Montes Azules (Inafed, s/f).

Población

En 2010, en el informe de INEGI, la población total de Ocosingo fue de 198,877 habitantes, de los cuales 99,113 fueron hombres y 99,764 mujeres. También en 2010, un total de 125,728 habitantes, de 5 años en adelante, hablan una lengua indígena.

Vivienda

En 2010, según datos del informe elaborado por el INEGI y el CONEVAL, había en el municipio 33,378 hogares, 3.1% del total de hogares en la entidad, de los cuales 3,826 estaban encabezados por jefas de familia, 1.8% del total de la entidad. El tamaño promedio de los hogares en el municipio fue de 5.4 integrantes, mientras que en el estado el tamaño promedio fue de 4.4 integrantes.

Población

El grado promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en el municipio era en 2010 de 5.5, frente al grado promedio de escolaridad de 6.7 en la entidad. En 2010, el municipio contaba con 338 escuelas preescolares, 4.6% del total estatal; 444 primarias, 5.2% del total; 91 secundarias, 4.7%. Además, el municipio contaba con 36 bachilleratos (5.2%), dos escuelas de profesional técnico (10.5%) y 13 escuelas de formación para el trabajo (2.9%). El municipio también contaba con 290 primarias indígenas (9.4%) (INEGI, CONEVAL s/f).

a) Ejido Taniperla, municipio de Ocosingo.

Este caso lo abordamos en un trabajo sobre cómo el derecho indígena promovía el pluralismo jurídico del Derecho Positivo Mexicano (Cruz, 2019a), ahora lo atraemos a este trabajo para exponer la manera como los indígenas y sus pueblos se reapropian de la normatividad del Estado mexicano, para hacer valer sus derechos en ejercicio de su libre determinación.

Taniperla

El ejido Taniperla se encuentra en Ocosingo, ubicado en la parte este de la cabecera municipal. Pertenece al grupo de los tseltales y sus coordenadas son longitud (dec)-91.523333, latitud (dec) 16.823611. Se encuentra a 700 msnm (INEGI).



Fuente: Google Earth

Población

Desde 2010, la población total de Taniperla es de 2,106 personas, de las cuales 862 son 1,034 hombres y 1,072 mujeres (SEDESOL, 2013). Los ciudadanos se dividen en 1115 menores de edad y 634 adultos, de los cuales 48 habitantes tienen más de 60 años de edad.

Habitantes indígenas en Taniperla

En Taniperla, 1,445 personas viven en hogares indígenas, 1,225 habitantes de más de 5 años de edad hablan un idioma indígena, 323 habitantes únicamente hablan un idioma indígena, mientras que 897 habitantes son bilingües, hablan un idioma indígena y también español (INEGI, 2010).

Vivienda

En 2010, se estimaron un total de 299 hogares, de éstos, 45 viviendas son de piso de tierra, 68 no tienen servicio de drenaje, 15 no cuentan con servicio de luz eléctrica, 7 no tienen agua entubada, 7 no cuentan con sanitarios (INEGI, 2010).

Indicadores en carencia de vivienda

Taniperla	2005 ^[1]		2010 ^[2]	
	Valor	%	Valor	%
Viviendas particulares habitadas	295		299	
Carencia de calidad y espacios de la vivienda				
Viviendas con piso de tierra	183	75.93	45	15.05
Carencia de acceso a los servicios básicos en las viviendas particulares habitadas				
Viviendas sin drenaje	164	68.62	68	22.82
Viviendas sin luz eléctrica	57	19.32	15	5.03
Viviendas sin agua entubada	234	100.00	7	2.35
Viviendas sin sanitario	57	19.32	7	2.34

Fuente: INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Principales Resultados por Localidad

Educación

De la población total en 2010, se estima que 24.83% de la población de 15 años o más es analfabeta; un 46.55% de la población de 15 años o más no tiene primaria completa. De la población a partir de los 15 años, 155 no tienen ninguna escolaridad, 354 tienen una escolaridad incompleta. 59 tienen una escolaridad básica y 77 cuentan con una educación profesional (CONAPO, 2010).

Indicadores de marginación

Taniperla	2005	2010
Población total	1,749	2,106
% Población de 15 años o más analfabeta	32.83	24.83
% Población de 15 años o más sin primaria completa	50.40	46.55
% Viviendas particulares habitadas sin excusado	0.00	2.34
% Viviendas particulares habitadas sin energía eléctrica	1.24	5.03
% Viviendas particulares habitadas sin agua entubada	100.00	2.35
% Ocupantes por cuarto en viviendas particulares habitadas	64.32	2.17
% Viviendas particulares habitadas con piso de tierra	75.93	15.05
% Viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador	99.17	83.28
Índice de marginación	0.61823	0.13423
Grado de marginación	Muy alto	Alto
Lugar que ocupa en el contexto nacional		39,275

Fuente: CONAPO, 2011

Registro Agrario Nacional

El ejido Taniperla tiene fecha de inscripción actual al RAN. En 2006, su clave única es 0714109621666014 y su folio ejidos y comunidades 07059026121081964R. La superficie plana interna y grandes áreas es de 1531.585903 has. En las grandes áreas, la superficie de uso común es de 1531.585903. Los beneficiados fueron 48 ejidatarios y 14 posesionarios. Lo anterior, se refleja en los cuadros tomados de la ficha del Núcleo Agrario.

Datos de Certificación			
Folio Matriz :	.07TM00001959	Fecha de Inscripción :	14-10-2006
Sup. Plano Interno :	1531.585903	Sup. Achurada:	0.000000
Grandes Áreas :	1531.585903	Sup. Sin Reg. por Medición Parcial :	0.000000

Grandes Áreas			
Sup Parcelada :	0.000000	Sup Asent. Hum. Del. al Interior :	0.000000
Sup Reser. Crecimiento :	0.000000	Sup Asent. Hum. Sin Del. al Interior :	0.000000
Sup Explot. Colectiva :	0.000000	Sup Uso Común :	1531.585903
Sup Otros :	0.000000		

Beneficiados			
Ejidatarios o Comuneros :	48	Posesionarios :	14
Avecindados :	0		

Fuente: PHINA

En 1964 se da la primera resolución presidencial, ese mismo año se publica la acción de dotación con una superficie en hectáreas de 2305.000000, cuyos beneficiarios fueron 56, también ese mismo año se ejecuta, y en 1987 se inscribe al RAN con una superficie ejecutada de 2305.000000 has, sin ningún promovente. Durante 1964, también se publica la segunda acción de segregación, con una superficie en hectáreas de 25.000000, sin ningún beneficiado. La resolución presidencial no es ejecutada. En 1967 se da la segunda resolución presidencial, y se publica en 1968, con una superficie en hectáreas de 1525.000000, cuyos beneficiarios fueron 61. En 1969 esta acción es ejecutada. En 1992 se inscribe de nuevo al RAN, con una superficie de 775.000000 has, sin ninguna promovente. Durante 1964 se da la misma acción complementaria, se ejecuta en 1974 con una superficie en hectáreas de 750.000000, sin ninguna promovente. En el año 2000, se da la tercera resolución presidencial, con una superficie en hectáreas de 5.629653, sin ningún beneficiado. En ese mismo año se ejecuta la acción, así también, es inscrito al RAN con una superficie de 5.629653 hectáreas, con la Secretaría de la Defensa Nacional, como promovente. En 2006, se da la asamblea para la acción PROCEDE, ese mismo año se inscribe el ejido al RAN.

ACCIONES												
Acción	Fecha de Publicación	Fecha de Asamblea	Fecha de Escritura	Fecha Res. Pres., Decreto o Sentencia	Superficie en Has.	Beneficiados	Fecha de Ejecución	Fecha de Inscripción	Superficie Ejecutada	Promovente	Incluida en procede	Clasificación
DOTACION	21/8/1964	-	-	6/5/1964	2305	56	2/12/1964	23/10/1987	2305	NINGUNA	-	-
SEGREGACION	21/8/1964	-	-	6/5/1964	25	0	-	-	0	NINGUNA	-	RES. PRES. SIN EJECUTAR
COMPL. AMPLIACION	7/2/1968	-	-	29/11/1967	0	0	2/9/1974	-	750	NINGUNA	-	-
AMPLIACION	7/2/1968	-	-	29/11/1967	1525	61	18/10/1969	11/8/1992	775	NINGUNA	-	-
EXPROPIACION	7/1/2000	-	-	3/1/2000	5.629653	0	27/7/2000	12/10/2000	5.629653	SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL	-	-
PROCEDE	-	14/10/2006	-	-			-	14/10/2006	0	NINGUNA		-

Fuente: PHINA

Totales								
Acciones	Sup. Actual del Núcleo	Sup. del Plano General	Sup. Actual Parcelada	Sup. Actual de Uso Común	Sup. Actual de Reserva de Crecimiento	Sup. Actual de A. H. Delimitada al Interior	Sup. Actual de A. H. Sin Delimitar al Interior	Sup. Actual de Explotación Colectiva
5	1,531.59	3,824.37	0	1,531.59	0	0	0	0

Fuente: PHINA

Reglamento interno del ejido Taniperla

Venta e ingesta de alcohol y enervantes como un problema de salud pública comunitaria: El caso del reglamento interno del ejido Taniperla, municipio de Ocosingo, Chiapas.

En este caso, se encuentra que el ejido Taniperla es una comunidad indígena perteneciente al pueblo tseltal, que cuenta con reglamento ejidal registrado en el RAN, en asamblea general de ejidatarios celebrada en el año 2013. En este caso, el ejido decide modificar dicho documento para agregar un aspecto que se considera de trascendencia para la vida comunitaria, ya que afecta la integridad de las tierras ejidales y, por consiguiente, los derechos de hombres, mujeres, niños y niñas. Este aspecto se refiere a la venta e ingesta de alcohol y enervantes, asentándose los argumentos del precepto. Se aprueban en el acta de asamblea los siguientes aspectos:

[...] En uso de la palabra, los ejidatarios y pobladores manifiestan su inconformidad ante la venta de las (sic) bebidas embriagantes y drogas, ante la violencia que viven las mujeres, niños y niñas, también porque ha provocado varios tipos de problemas en las familias, debido al consumo de las bebidas embriagantes o drogas, ya que no es la primera vez que ocurre, pero ahora lamentablemente terminó en desgracia, ya que una persona perdió la vida en la cárcel por su estado de embriaguez, así como vemos que daña la unidad en el ejido, daña a las personas y daña a las familias.

Todas y cada una de las participaciones (sic) manifestaron y argumentan la necesidad de ratificar el acuerdo que ya existe en nuestro reglamento interno del ejido, establecido en el título segundo, capítulo segundo, artículo 9, apartado de obligaciones, inciso m) que a la letra dice: se prohíbe la venta de bebidas embriagantes en el poblado del ejido. [El texto original está escrito en mayúsculas]

De esta manera, la asamblea ejidal aprueba la modificación del reglamento quedando el precepto a modificarse de la siguiente manera:

Título sexto. Sanciones. Artículo 79. A quien se sorprenda vendiendo alcohol o enervantes en el ejido Taniperla, y a quien se sorprenda cometiendo violencia contra las mujeres o contra cualquier persona de la comunidad a causa del alcohol, serán puestos a disposición del agente rural, en caso de delitos contra la salud, delitos graves o reincidencias, se turnará a las autoridades competentes; o se pondrá (sic) en la asamblea ejidal, respetándose la sanción que la asamblea de ejidatarios y pobladores defina, tomando en cuenta el respeto a los derechos humanos. [El texto original está escrito en mayúsculas]

El RAN, sin mayor justificación y en contra del artículo 16 de la CPEUM, niega el registro de las modificaciones al reglamento, señalando en el considerando segundo que “no es posible realizar la inscripción de la documentación presentada, debido a que el acuerdo tomado en la asamblea no es susceptible de inscripción en este órgano registral”. Ante esto, el ejido decidió interponer recurso de inconformidad argumentando que el artículo 4° del Reglamento Interior del RAN no señala nada al respecto. Sin embargo, vale agregar que, en efecto, el artículo 4° de ese ordenamiento menciona:

La función registral, integración y actualización del Catastro Rural Nacional para llevar a cabo el control de la tenencia de la tierra, se llevará mediante las actividades que de calificación, inscripción, dictaminación y certificación de los actos y documentos en los que consten las operaciones relativas a la propiedad ejidal y comunal; a los terrenos nacionales y a los denunciados como baldíos; a las colonias agrícolas y ganaderas; a las sociedades rurales; y a las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, así como los relacionados con la organización social y económica de los núcleos agrarios.

Es decir, en el criterio del funcionario registral, la venta e ingesta de alcohol no está directamente relacionada con el ejercicio de la tenencia de la tierra, las operaciones relativas a la propiedad ejidal y comunal y, lo que tiene que ver con la organización social y económica de los núcleos agrarios, entendiendo esos actos de organización como los que justamente tengan que ver con la tierra.

Por ello el ejido, asesorado por Servicios de Asesoría para la Paz (SERAPAZ), decide agregar al aparato jurídico de su argumento⁵ el Convenio 169 de la OIT, el artículo 2° y el segundo párrafo del artículo 27 de la CPEUM, así como el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas. Además, en la introducción del protocolo se señala que éste es una guía de actuación no solo para los juzgadores o autoridades jurisdiccionales, sino también para todas aquellas autoridades, jurisdiccionales y administrativas, que conozcan de casos en los que estén involucrados derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas.

5 En este caso, recibí solicitud de compañeros de SERAPAZ para revisar su recurso, ante el cual sugerí la ampliación de la argumentación expuesta.

Y es así como en dicho protocolo se señala en el punto 4.4 el derecho al autogobierno:

El derecho a autogobernarse y elegir a sus autoridades usando sus propios procedimientos no implica que su ejercicio sea a través del municipio. Si bien este nivel de gobierno abre una posibilidad para ejercer este derecho, se tiene que admitir que un pueblo con libre determinación que puede definir sus formas de organización política interna con respeto a la CPEUM y a los derechos humanos, no puede quedar sujeto a instituciones políticas que le son ajenas. En este sentido podría pensarse que son formas de gobierno indígena las comunidades agrarias, las agencias o delegaciones municipales o las instituciones político-religiosas de sus comunidades e incluso se podría justificar la existencia de instituciones políticas supramunicipales si éstas respetan los otros niveles de gobierno existente (SCJN 2014, p.16).

De igual forma, el mismo protocolo de la SCJN señala en el punto 4.6, el derecho a aplicar sus propios sistemas normativos:

La CPEUM reconoce la existencia de sistemas normativos internos, aunque también los llama “usos y costumbres”, los cuales resultan necesarios para definir la organización política, económica, jurídica, social y cultural interna, pero también para la resolución de sus conflictos internos y para la elección de sus propias autoridades como quedó de manifiesto en el caso Cherán (SCJN 2014, p.16).

Finalmente, no está de más señalar que los criterios que emite la SCJN en este protocolo de actuación, recogen la normatividad del sistema internacional de derechos humanos, que en materia indígena está encabezado por el Convenio 169 de la OIT y la declaración sobre derechos de los pueblos indígenas de la ONU.

Para reforzar su argumento, el ejido agregó que la ingesta de alcohol no solo altera el orden público, la seguridad y salud pública, y violenta los derechos de mujeres y niños, sino pone en riesgo la integridad de las tierras ejidales o las parcelas como parte del patrimonio de familia, ya que los ejidatarios, sobre todo hombres en estado de embriaguez, comprometen la parcela. Dado que la legislación en materia civil es supletoria, este trozo de tierra se considera patrimonio de familia.

Con lo anterior, los representantes del ejido se presentan ante el funcionario registral del RAN, quien al leer el contenido del escrito de inconformidad, decide no sellar de recibido y más bien les ofrece la posibilidad de emitir un acuerdo de prevención donde el funcionario registral anotó elementos de forma, que el ejido tenía que subsanar, para inscribir el acta de asamblea

donde se asentaba la modificación del reglamento interno, sin señalar mayor justificación o argumentación. Sobre todo, porque en el precepto que se propone modificar se puede apreciar que, si no se remite al Ministerio Público a los infractores, éstos podrán ser llevados ante la asamblea, instancia que tendrá que resolver apeguándose a los derechos humanos. Es decir, se observa la reivindicación de un sistema normativo interno o derecho indígena, el cual, sin duda, también forma parte del corpus conocido por los no indígenas como usos y costumbres.

b) Ejido Peña Limonar, municipio de Ocosingo.

La comunidad de Peña Limonar está situada en el municipio de Ocosingo, en las coordenadas longitud (dec)-91.707778, latitud (dec) 17.124444.



Fuente: Google Earth

Población

En 2010, según información de del INEGI, la población total de Peña Limonar fue de 951 habitantes, de los cuales 492 fueron hombres y 459 mujeres. La ratio mujeres/hombres es de 0,933, y el índice de fecundidad es de 3.15 hijos por mujer. Del total de la población, el 0,00% proviene de fuera del estado de Chiapas.

Lengua

825 personas en Peña Limonar viven en hogares indígenas, 701 personas de más de 5 años de edad hablan un idioma indígena, 533 personas hablan, además de una lengua indígena, el español; 158 personas no tienen conocimiento sobre el idioma español (INEGI, 2010).

Vivienda

En Peña Limonar hay un total de 137 hogares, de éstos, 144 viviendas son casas o apartamentos comunes, 62 no tienen piso y aproximadamente 5 consisten en una sola habitación; 73 de todas las viviendas tienen instalaciones sanitarias, 13 están conectadas al servicio público y 118 tienen acceso a la luz eléctrica. La estructura económica permite a 0 viviendas tener una computadora, a 0 tener una lavadora y 19 tienen una televisión (INEGI, 2010).

Escolaridad

El 13,04% de la población es analfabeta (el 7,32% de los hombres y el 19,17% de las mujeres). El grado de escolaridad es del 4.88 (5.69 en hombres y 4.06 en mujeres). De la población, a partir de los 15 años, 89 no tienen ninguna escolaridad, 242 tienen escolaridad incompleta. 66 tienen una escolaridad básica y 3 cuentan con una educación universitaria (INEGI, 2010).

Registro Agrario Nacional

El ejido Peña Limonar no tiene fecha de inscripción al RAN, su clave única es 0714109621664899 y su folio ejidos y comunidades 07059052118041969R.

En 1969 se publica la acción de dotación, con una superficie en hectáreas de 3900.000000, cuyos beneficiarios fueron 96. En 1973 se ejecuta la acción, con la misma superficie, ninguna promovente. En ese mismo año, se publica la acción de segregación, con una superficie en hectáreas de 20.000000, sin beneficiarios. Esta acción no fue ejecutada. En 1981, se publica la acción de ampliación, con una superficie en hectáreas de 20.000000, cuyos beneficiarios fueron 60. En 1984 se ejecuta la acción con una superficie en hectáreas de 2450.000000, sin ninguna promovente. La superficie actual del núcleo y la superficie general del plano son de 6,350.000000. A continuación, se muestran los datos anteriores, tomados de la ficha del núcleo agrario.

Acciones												
Acción	Fecha de Publicación	Fecha de Asamblea	Fecha de Escritura	Fecha Res. Pres., Decreto o Sentencia	Superficie en Has.	Beneficiarios	Fecha de Ejecución	Fecha de Inscripción	Superficie Ejecutada	Promovente	Incluida en procede	Clasificación
DOTACION	18/4/1969	-	-	17/3/1969	3900	96	30/7/1973	-	3900	NINGUNA	-	-
SEGREGACION	18/4/1969	-	-	17/3/1969	20	0	-	-	0	NINGUNA	-	RES. PRES. SIN
AMPLIACION	26/10/1981	-	-	26/6/1981	20	60	24/3/1984	-	2450	NINGUNA	-	-

Fuente: PHINA

Totales								
Acciones	Sup. Actual del Núcleo	Sup. del Plano General	Sup. Actual Parcelada	Sup. Actual de Uso Común	Sup. Actual de Reserva de Crecimiento	Sup. Actual de A. H. Delimitada al Interior	Sup. Actual de A. H. Sin Delimitar al Interior	Sup. Actual de Explotación Colectiva
3	6,350.00	6,350.00	0	0	0	0	0	0

Fuente: PHINA

Oaxaca

Bienes comunales de Guevea de Humboldt.

Este pueblo tiene la doble característica de ser cabecera municipal y comunidad agraria. El estado de Oaxaca cuenta con 570 municipios, uno de ellos es el de Guevea de Humboldt, el cual se encuentra en el Istmo de Tehuantepec. La cabecera municipal de este lugar lleva su mismo nombre. El municipio se fundó en el año 1540, por el rey zapoteca de Tehuantepec, Cosijopi, cuyo nombre cristiano fue Don Juan Cortés Cosijopi. Posteriormente, al deslindarse de la posesión de Cosijopi, el territorio pasa a manos de Xuhuana (cacique) Bechogueva, quien se asentaría con sus subordinados en el territorio de Tani Quiebiya, cuya traducción al castellano es “cerro de hongos” o “cerro de Guevea”, del cual se tomó el actual nombre de este pueblo. Al Xuhuana Bechogueva, se le conoció como Rigula, anciano, señor de Guevea. Tiempo después, el señor de Guevea, nombra a Don Pedro Santiago, indígena de Jalapa de Marqués, como oficial principal del territorio, siendo así que, en 1826, se cambia el nombre del pueblo a Santiago Guevea, en honor a Don Pedro Santiago (Inafed, s/f).

Durante el periodo del México independiente, el barón prusiano Alexander von Humboldt, fue una figura importante para la Nación, pues había otorgado información sustancial para el desarrollo de la misma. Se le rindieron diversos homenajes en su nombre para reconocer sus atribuciones, López de Santa Anna en 1854 le otorgó al Barón la Gran Cruz de la Orden de Guadalupe. Tiempo después, Ignacio Comonfort, quien fuera el presidente, ordenó que se crearan tres ciudades en el Istmo de Tehuantepec y que una de ellas llevara el nombre de Humboldt. No obstante, esto no se logró sino tiempo después. El presidente Benito Juárez, al enterarse del fallecimiento del Barón en 1859, declaró a Humboldt Benemérito de la Patria y mandó erigir una estatua en su honor. Sin embargo, esto no fue posible debido a los acontecimientos que ocurrían en el país en ese entonces. Fue hasta 1910, que la estatua de Humboldt arribó a tierras mexicanas, como un regalo del emperador de Alemania. De esta manera, las ciudades que se habían prometido en honor al Barón, aún no habían sido creadas. En el año

de 1936, se le hizo el recordatorio al Gobierno mexicano de estos compromisos, aunque para entonces era imposible crear una nueva ciudad, por lo que se decidió nombrar a uno de los pueblos que estuvieran en el Istmo de Tehuantepec, en su nombre. Fue así que el 20 de abril del año 1937, mediante el decreto 64 de la legislatura oaxaqueña, se estableció que el municipio zapoteco Santiago de Guevea y su cabecera, serían renombrados como Guevea de Humboldt, en honor al personaje ilustre y benemérito de la patria (Fundación Alfredo Harp Helú, Oaxaca, A.C.FAHHO, 2018).



Fuente: Google Earth

Ubicación

Guevea de Humboldt se localiza en la región del Istmo de Tehuantepec al sureste del estado. Sus coordenadas geográficas son longitud $95^{\circ}34'13.44''W$ a $95^{\circ}18'1.08''W$, latitud $16^{\circ}43'27.84''N$ a $16^{\circ}57'18''N$, a una altura de 620 msnm. Su extensión territorial es de 281.843 Km² (INEGI). Sus colindancias son, al norte con San Juan Mazatlán, al oeste Santiago Lachiguiri y al sur con Santa María Guienagati (SEDESOL; 2013).

Orografía

En la imagen se puede apreciar que el municipio está ubicado en una zona montañosa, en la cual destacan El Picacho (centro de la cordillera parteaguas norte y sur), Guiechona, San Isidro, El Borrego, Xigama Chico, Xigama Grande y Montaña Romas (Inafed, s/f).

Hidrografía

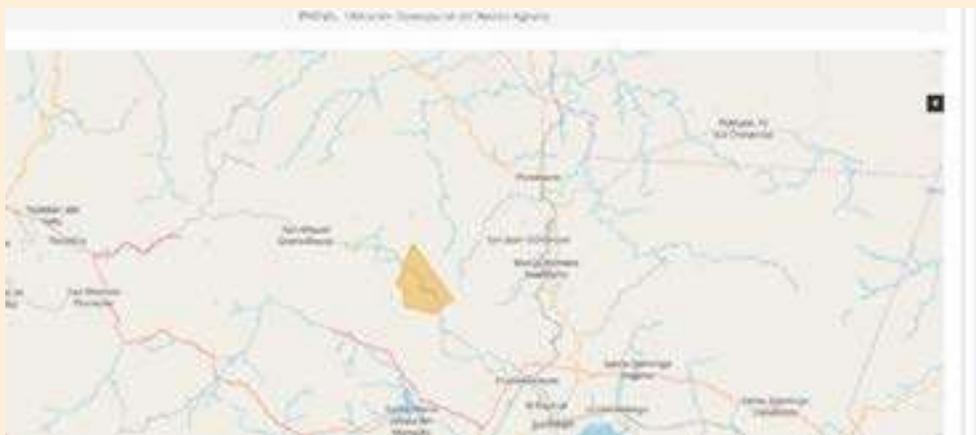
En el municipio se encuentran diversos puntos fluviales, en el sur se localiza el arroyo Peña blanca, Piedra de muro, De León, Guiedoo, Naranja lana, Tortuga y El arenal, este último al llegar a la cercanía de la población se le llama en zapoteco Guiajgü-ru'u-guiedz'y que quiere decir "río de la entrada del pueblo". Por el poniente se encuentran los ríos Tlamazola, Peña blanca y Cerro que tiembla (INAFED, s/f).

Clima

El clima de Guevea es semicálido y subhúmedo, con lluvias en verano (Inafed, s/f).

Población

En 2010, la población total fue de 5, 285 habitantes, de los cuales 2, 581 fueron hombres y 2, 704 mujeres (INEGI, 2010).



Fuente: PHINA

Habitantes

En 2010, el total de habitantes fue de 1,542, de los cuales 744 fueron hombres y 798 mujeres. El ratio mujeres/hombres es de 1,073, el índice de fecundidad es de 2.92 hijos por mujer (SE-DESOL, 2013).

Vivienda

En el municipio en mención, desde 2010 hay 459 viviendas de las cuales, el 96,72% cuenta con electricidad, el 99,49% tiene agua entubada, el 95,96% tiene excusado o sanitario, el 46,72% radio, el 67,42% televisión, el 39,14% refrigerador, el 8,84% lavadora, el 7,58% automóvil, el 4,55% una computadora personal, el 0,76% teléfono fijo, el 0,25% teléfono celular, y el 0,25% internet (INEGI, 2010).

Educación

Sobre educación, en 2010, el 16,15% de la población era analfabeta (el 9,41% de los hombres y el 22,43% de las mujeres). El grado de escolaridad fue del 5.57 (6.20 en hombres y 5 en mujeres) (INEGI, 2010).

Registro Agrario Nacional

Como ejido se inscribe por primera vez al RAN en 2003, su clave única es 2014109622062601 y su folio ejidos y comunidades 20036001208041954R. Su superficie plano interno y grandes áreas es de 20513.309461 has. De las grandes áreas, en la superficie delimitada al interior tiene 28.770662 has, en la superficie de uso común 20484.538799 has. Los beneficiados fueron 1,034. Estos datos se comprueban en las siguientes tablas, como parte de la ficha del núcleo agrario:

Datos de Certificación			
Folio Matriz :	20TC00000217	Fecha de Inscripción :	11-12-2003
Sup. Plano Interno :	20513.309461	Sup. Achurada:	0.000000
Grandes Áreas :	20513.309461	Sup. Sin Reg. por Medicion Parcial :	0.000000

Grandes Areas			
Sup Parcelada :	0.000000	Sup Asent. Hum. Del. al Interior :	28.770662
Sup Reser. Crecimiento :	0.000000	Sup Asent. Hum. Sin Del. al Interior :	0.000000
Sup Explot. Colectiva :	0.000000	Sup Uso Común :	20484.538799
Sup Otros :	0.000000		

Beneficiados			
Ejidatarios o Comunereros :	1034	Posesionarios :	0
Avecindados :	0		

Fuente: PHINA

Sobre las acciones, en 1953 se da la primera resolución presidencial, en 1954 se publica la acción RTBC, con una superficie en hectáreas de 22045.200000; los beneficiados fueron 822. Ese mismo año se aprueba la acción, con la misma superficie en hectáreas, sin ninguna promovente. En 2003 se establece la asamblea para la acción de PROCEDE; ese mismo año se da la inscripción al RAN, sin ninguna promovente.

Acciones													
Acción	Fecha de Publicación	Fecha de Asamblea	Fecha de Escritura	Fecha Res. Pres., Decreto	Superficie en Has.	Beneficiados	Fecha de Ejecución	Fecha de Inscripción	Superficie Ejecutada	Promovente	Incluida en procede	Clasificación	Obs.
RTBC	8/4/1954	-	-	25/11/1953	22045.20	822	8/2/1954	-	22045.2	NINGUN A	-	-	-
PROCEDE	-	31/10/2003	-	-	0	0	-	11/12/2003	0	NINGUN A	-	-	-

Fuente: PHINA

a) Antecedentes del estatuto comunal de Guevea de Humboldt.

Por vox populi se narra que hasta esos lugares llegó el científico alemán, aunque en sus notas de recorrido por México nunca menciona visita alguna a Guevea. Su población es cien por ciento de la etnia zapoteca, dada su colindancia geográfica con el pueblo mixe, aunque en algunas agencias del municipio se hablan los dos idiomas, o una mezcla de ambos. La colonización de la región a través de la religión ha definido que la mayoría de su población sea católica, lo cual ha traído conflictos interreligiosos al interior del municipio. Con una economía basada en el autoconsumo de maíz, calabaza, frijol, quintoniles, tienen además otras fuentes de ingresos por la producción y exportación del café, caña de azúcar-panela. La relativa cercanía con el polo de desarrollo Juchitán-Salina Cruz, decenas de campesinos han emigrado temporalmente a dichos centros en busca de otros ingresos, lo cual permite equilibrar la economía familiar. Las mujeres, que representan aproximadamente el 50 por ciento de la población, en su mayoría no salen del municipio, usan su vestimenta autóctona, elaborada por ellas mismas.

Con una fuerte raíz cultural, la cual se manifiesta en sus fiestas, mayordomías, organización interna, tequios, lazos familiares, ayuda mutua, mano vuelta, relación con la Madre Tierra, usos y costumbres, el no uso del castellano en todas sus actividades internas, con escuelas bilingües y la invocación a la cultura milenaria en sus mitos y creencias. Todo esto en la reivindicación de su cosmovisión.

La superficie total reconocida en el acta de posesión y deslinde de los terrenos comunales de fecha 8 de marzo de 1956, es de 22,045-20 hectáreas. Dentro de la jurisdicción de Guevea se asientan los bienes comunales. En este territorio emerge el H. Ayuntamiento Constitucional, es decir, ambas representaciones, la civil y agraria, están estrechamente ligadas, al punto que las agencias municipales (17) son a la vez los anexos comunales.

Desde su elevación a rango constitucional como municipio, fue gobernado bajo el sistema de partidos políticos, pero es hasta el 30 de septiembre de 1995 cuando se agrega el Libro IV al Código Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en donde se aprueba la elección de autoridades municipales por el sistema de usos y costumbres. En ese contexto, el municipio se adhiere a este modelo, pero al final de cuentas, las autoridades nombradas por ese sistema son miembros del partido en el poder hasta a nivel nacional, en ese sentido, como estatal, sigue siendo el mismo. Esta forma de elección de las autoridades municipales llegó a su límite social, cuando es asesinado un expresidente municipal opositor al partido del Estado nacional y estatal conocido como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El Ayuntamiento que gobierna al municipio está conformado por un presidente, el síndico, secretario y seis regidores, en la estructura predominante. Dado el número de habitantes en todo el territorio, Guevea cuenta con 17 agencias municipales, en las cuales se nombra a un agente municipal en asamblea comunitaria a mano alzada, los cuales no siempre pertenecen al partido del presidente municipal, que por lo general forma parte del partido oficial.

Es importante señalar que, solo hay elección por usos y costumbres para la definición del Ayuntamiento. La elección de diputados locales y gobernador, así como de diputados federales, senadores y presidente de la República es a través de partidos políticos, para las cuales se instalan urnas para los votos, a diferencia de la elección municipal que es a mano alzada.

En cuanto a la estructura de la tierra social o tenencia de la tierra, se le distingue por el RTBC. En todo el país, las comunidades agrarias que se reconocen por esta vía, tienen un comisariado de bienes comunales y su Consejo de Vigilancia, estructura de representación electa en la asamblea general a mano alzada, que es la máxima autoridad en materia agraria.

Respecto a los actores políticos, durante más de 80 años del siglo XX, la vida política era dominada por el PRI, es a partir de la democratización del sindicato magisterial en el estado, que los profesores de educación básica en Guevea inician la impugnación del control político que ejercía este partido, a través de la Confederación Nacional Campesina (CNC), con lo cual

se va conformando una fuerte corriente contra el caciquismo que ejercían varias familias en la cabecera municipal y que controlaba el transporte, la venta de mercancías, así como la compra de café.

Tenemos entonces que la inconformidad de productores del café, en contra del (INME-CAFE) Instituto Mexicano del Café, organismo del Estado mexicano, dada su incapacidad para dar respuesta a los miles de cafecultores nacionales y particularmente a los oaxaqueños, quienes cansados de tanto burocratismo y corrupción, decidieron construir estructuras organizativas regionales, una de ellas la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI). Se constituye la UCIRI en el año 1984, organización de cafecultores, impulsando por una parte a la Iglesia católica, en la región del Istmo de Tehuantepec y, por otra, al trabajo organizativo en las comunidades donde laboraban profesores que, desde fines de los años 70, habían desconocido a la dirigencia sindical corrupta magisterial, constituyendo un poderoso movimiento sindical, ligado estrechamente a las comunidades en todo el estado de Oaxaca, donde laboraban. La notoria marginación y control caciquil en el que se encontraba el municipio, fueron el caldo de cultivo para que ambos agentes sociales tuvieran eco entre los comuneros cafecultores.

Los profesores, junto con otros sectores de la comunidad, convocaron a constituir una organización cafetalera independiente. Esto hizo eco en cientos de productores indígenas del aromático. La organización nació y se denominó UCIRI, liderada por un ex sacerdote extranjero. Con una estructura horizontal la sección de cafecultores de Guevea también se abocó a constituir una sociedad de transportistas que diera un mejor servicio de transporte público a la comunidad, más económico, con la ruta Guevea-Ciudad Ixtepec. Es así que con mucho esfuerzo se introdujo un transporte de pasajeros de la UCIRI, el cual vino a dar otro golpe al caciquismo. Como la mayoría de cafecultores eran comuneros, el control y la elección de los órganos de representación de los bienes comunales, era de sumo interés, pero también lo era para la CNC.

Esos elementos, entre otros tantos, resquebrajaron el férreo control caciquil que llevó a confrontaciones armadas en la cabecera y agencias municipales. Con el pleno aval de toda la estructura gubernamental priísta, varios comuneros opositores inocentes fueron a la cárcel por muchos años. La oposición al caciquismo fue ganando espacios en la localidad en mención, como la presidencia municipal y el comisariado de bienes comunales, durante varios años, de ocho a nueve fundamentalmente, logrando una gran participación comunitaria, no más urnas electorales, no más partidos políticos. Esto trajo aires de democratización, pero a la vez, el inicio de una “guerra sucia” por parte del caciquismo, contra quienes enarbolaron los usos y costumbres en la elección de las autoridades municipales, que se presentó con la quema de cultivos y casas, golpes, riñas, robos de insumos de labranza, “venadeo” de personas, desplazamiento

forzado interno de familias, hasta emboscadas armadas con lamentables consecuencias, heridos y hasta la pérdida de vidas humanas. Esta secuela llegó hasta el año 2017, cuando es asesinado el dirigente municipal del PRI, aunque en 2014 fue asesinado el principal representante de la oposición al cacicazgo y en el año 2000, el representante del cacicazgo, manteniendo hasta ahora una profunda herida en la vida democrática, el encarcelamiento injusto y condena de cuarenta años de prisión de tres comuneros, dos de los cuales fallecieron en prisión y uno de ellos aún continúa purgando la condena. Esta tragedia que vivió el municipio, no dejó inactiva la vida organizativa, productiva y de capacitación de la comunidad.

Se debe recordar que los representantes comunales son el comisariado y el Consejo de Vigilancia, tres propietarios y sus suplentes en cada uno de ellos, durando tres años en funciones. Se ve entonces una suerte de negociación, por ejemplo, si para un periodo la oposición ganaba la Comisaría, el Consejo de Vigilancia era para el oficialismo, o viceversa. Pero, a diferencia de la Presidencia Municipal, donde sí manejaban recursos económicos, la conducción de los bienes comunales, era mucho más tranquila y menos áspera la relación entre quienes integraban la directiva.

Dentro de este contexto y como producto del acompañamiento en la defensa de los derechos humanos en Guevea, y de la rebelión contra el cacicazgo que promovía el encarcelamiento injusto de varios comuneros, tanto la Presidencia Municipal como el comisariado de bienes comunales, integrados por personas de oposición al PRI, se inició un programa de capacitación en derechos humanos indígenas y agrarios. Al finalizar dicho proceso, el cual duró un año, y haciendo un balance de esta capacitación y formación, se acordó impulsar la construcción de un estatuto comunal y un bando de policía y buen gobierno, para lo cual se elaboró un plan en el que participaron la Presidencia Municipal, el comisariado de bienes comunales y la mayoría de los agentes municipales. En general, el plan contempló desde cómo sería la elección de los participantes en los talleres de capacitación y redacción del estatuto, tiempos, lugares, hasta la metodología participativa. En total, se invirtieron dos años y medio en su elaboración.

b) El proceso de capacitación con miras a la elaboración del estatuto comunal y del bando de policía y buen gobierno.

Ahora bien, con esos fuertes procesos reivindicativos y organizativos, la corriente democratizadora municipal, en el año 2001 y, de manera conjunta con los bienes comunales y la Presidencia Municipal, deciden impulsar un proceso de capacitación-formación de comuneros y comuneras en temas tales, como los derechos de los pueblos indígenas, derechos de la mujeres y jóvenes indígenas, tierra y territorio, instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas, entre otros. Este proceso de formación- capacitación, tenía como meta el que los bienes comunales construyera su estatuto comunal y el H. Ayuntamiento creara su bando de

policía y buen gobierno, al unísono. El primero arribó a buen puerto, pero el segundo no tuvo tal suerte.

El proceso de capacitación

Contando con el acompañamiento del asesor jurídico de la comunidad, quien formaba parte del Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, A.C., se estructuró todo el plan de capacitación, en donde participaron más de cien personas entre hombre, mujeres y jóvenes de los diecisiete anexos y la cabecera municipal y agraria. Durante doce meses conocieron, estudiaron, analizaron y discutieron los temas arriba enunciados. Cabe señalar que toda la información vertida tuvo que ser traducida al zapoteco.

El proceso de elaboración o construcción del estatuto comunal

Al finalizar el proceso de capacitación, la asamblea general de comuneros acordó iniciar el proceso de construcción del estatuto comunal. Mediante un plan definido por los órganos de representación y vigilancia, en donde la base fundamental de quienes participarían en su elaboración fueron tres personas, hombres y mujeres, por cada uno de los anexos, quienes serían la correa de transmisión ante sus asambleas, de las discusiones y propuestas dentro del proyecto del estatuto comunal.

Es así que, durante cerca de dos años, cada tres meses se reunían los delegados o representantes de cada anexo, quienes llevaban y traían lo que en sus comunidades se discutía acerca de los temas. Es importante señalar que los delegados tenían la encomienda de escuchar la voz de las personas caracterizadas como principales, —personas que ya pasaron por todos los cargos, o por lo menos, los cargos más importantes—, sobre los temas, y verter dichas voces en las reuniones trimestrales. Una vez finalizada la construcción de la propuesta, ésta se llevó a consulta de las asambleas de cada anexo y a dos asambleas generales consultivas de los bienes comunales, donde finalmente se determinó aprobar con las formalidades que dicta la Ley Agraria, el Estatuto Comunal y solicitar la inscripción al RAN.

Análisis del estatuto comunal

Es importante señalar que, hasta el momento de la elaboración del estatuto, sobre el territorio de la comunidad, no había sido objeto de concesión alguna en materia de minería o energía, como ya sucedió en otras partes de la región del Istmo de Tehuantepec; particularmente, se alude al Mega Proyecto Eólico Transnacional, que ya operaba a pocos kilómetros de distancia.

1. FUNDAMENTO LEGAL DEL ESTATUTO. Claramente se advierte que la comunidad, con base en toda su experiencia en distintos ámbitos de su devenir, como la organización para la exportación de su café, la cooperativa de transporte y, sobre todo, la conducción de la estructura municipal, era inevitable y necesaria la invocación en el estatuto de la relación entre

los poderes constitucionales, estatales y federales, vía la invocación a la Constitución y ley secundaria, es decir la Ley Agraria, y con ello fundamentar la adopción del estatuto comunal como ley interna de la comunidad. Esto queda especificado en la siguiente parte del estatuto en mención:

TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES
CAPÍTULO I
DE LA COMUNIDAD AGRARIA, UBICACIÓN GEOGRÁFICA
Y AUTOADSCRIPCIÓN

ARTÍCULO 1.- De conformidad con los artículos 27 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 99 fracción I de la Ley Agraria, la comunidad de Guevea de Humboldt es un núcleo agrario comunal, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio constituido por sus tierras y bienes, que posee de hecho desde tiempo inmemorial, y que por derecho le fueron reconocidos y titulados mediante resolución presidencial de fecha 25 de Noviembre de 1953, ejecutada totalmente el 8 de Marzo de 1956 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de abril de 1954, por medio de la cual le fueron ratificadas y reconocidas 22,045-20-00 hectáreas de tierras comunales (veintidós mil cuarenta y cinco hectáreas, veinte áreas)

ARTÍCULO 2.- La resolución presidencial, acta de posesión y deslinde, plano interno, actas del PROCEDE y demás documentos que integran la carpeta básica también llamada carpeta agraria de la comunidad, identificada en el Registro Agrario Nacional con el número 42/219, son el título legal de la propiedad de nuestras tierras, bosques, aguas y demás bienes comunales.

Como se lee, la comunidad no rompe con el bloque constitucional en materia agraria, apeándose a los formalismos que le dieron vida de derecho por el Estado Mexicano, invocando lo que queda de la contrarreforma agraria de 1992, cuya pretensión central es acabar con la tierra social, llámense ejidos o comunidades. Escenario que, en casi treinta años, no ha podido prosperar, dada la férrea defensa de la propiedad social por parte de los herederos de la Revolución de 1910.

Es importante señalar que la comunidad no deja pasar la imperiosa necesidad de manifestar su origen étnico y autoadscripción, para aterrizar en el condicionante de su autonomía y

libre determinación, que a lo largo de varias décadas han hecho valer. Íntimamente ligada a su territorio, ambas no se entenderían por separado, fundamentándose en instrumentos internacionales reconocidos dentro del andamiaje constitucional nacional, así como en las reformas constitucionales del 2001 en materia indígena. Todo esto señalado en los artículos 5 y 6 del estatuto comunal.

ARTÍCULO 5.- Reconocemos que nuestros antepasados adoptaron desde tiempos inmemoriales el régimen de propiedad comunal como una forma de organización política, social, cultural y económica. Por lo tanto, por decisión libre, informada y convencida, como principio fundamental de existencia de la comunidad agraria de Guevea de Humboldt, declaramos nuestra libre determinación para conservar jurídica, social, productiva, ambiental y territorialmente nuestra condición de núcleo agrario comunal, centro de origen y diversidad en permanente evolución y adaptación.

ARTÍCULO 6.- Reconocemos las comuneras y los comuneros de la comunidad de Guevea de Humboldt, ser descendientes del pueblo zapoteco. Por lo tanto, manifestamos nuestra libre determinación de asumirnos, identificarnos y expresarnos como comunidad indígena zapoteca, declarando nuestra autonomía como tal para nuestra existencia, pervivencia, dignidad, bienestar y demás derechos sociales, económicos, políticos y culturales, derivados del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, y; de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; así como de los artículos 1, 2 y 27 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 106 de la Ley Agraria; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

Ahora bien, en el artículo 7 del estatuto comunal plasman que la comunidad no solo la integran los comuneros, como lo establece la Ley Agraria, sino los habitantes de dicha localidad, es decir, hombres y mujeres de cualquier edad, comuneros, avecindados, ambos legalmente reconocidos o no, y hasta visitantes, como más adelante se observará. Han ejercido su autonomía y libre determinación, asumiéndose como una comunidad indígena zapoteca, en toda la extensión del término, trayendo a colación la manera como han podido pervivir gracias a sus estrategias de cohesión social, a través de la práctica de sus usos y costumbres, tradiciones, la explotación y disfrute de sus recursos naturales de manera colectiva, así como el trabajo comunitario no remunerado a través del tequio, lo que les ha permitido, según sus propias palabras, conservar su forma de ser, pensar, cuidar, trabajar y relacionarse con la tierra y el bosque.

ARTÍCULO 7.- Los habitantes de Guevea de Humboldt nos asumimos y expresamos como comunidad indígena zapoteca porque:

I.- Conservamos nuestras propias costumbres, tradiciones y usos, que han sido la base de nuestra organización social, política y económica;

II.- Nuestros antepasados pertenecieron al pueblo zapoteco, y desde tiempos inmemoriales se establecieron en el territorio donde nacimos y vivimos;

III.- Los derechos de propiedad de nuestro territorio, y del uso y disfrute de nuestros recursos naturales, los ejercemos colectivamente mediante el régimen de propiedad comunal;

IV.- Mantenemos el tequio como una forma de contribución con la comunidad y,

V.- Por conservar nuestra forma de ser, pensar, cuidar, trabajar y relacionarnos con la tierra y el bosque, a partir de los cuales nos organizamos y relacionamos con el mundo.

Contrario a las formalidades de la Ley Agraria y siguiendo el hilo conductor, en pleno ejercicio de su libre determinación, como parte fundamental de su ser, el artículo 8 del estatuto, plantea el reconocimiento a la contribución de las mujeres, comuneras o no (madres, esposas, hijas, hermanas) en la totalidad de la vida comunitaria, los derechos de las mujeres y acceso a todos los beneficios y servicios dentro de la comunidad. Singular artículo, el cual fue el preámbulo de las futuras luchas y conquistas de las mujeres y, hasta años después, alcanzar el derecho a formar parte de los órganos de representación y vigilancia en el ámbito municipal, a votar y ser votadas en los cargos de elección popular.

ARTÍCULO 8.- Reconocemos que las mujeres como esposas, hijas, hermanas o madres han compartido desde siempre con nosotros las responsabilidades comunitarias y comunales; ya que el servicio que realizan desde su ser como mujer es parte fundamental de nuestra vida. Por lo tanto, reconocemos que en la comunidad de Guevea de Humboldt las mujeres y hombres gozamos de igualdad de derechos como comuneros o como vecindados, para tener acceso a los bienes, recursos y oportunidades por lo que las mujeres ya son titulares de derechos agrarios. Sin embargo, declaramos que en tanto fortalecemos la equidad de género, cuando la asamblea le confiera algún cargo o servicio a alguna mujer, se deberá cuidar que la mujer exprese previamente su aprobación

y aceptación en el cumplimiento de estas obligaciones, garantizándose de esta manera, el respeto hacia la decisión de la mujer y la convivencia familiar y comunitaria.

Con el fin de fortalecer la equidad de género en la comunidad, las mujeres comuneras y avecindadas tendrán derecho a que se les gestione de manera especial, proyectos, apoyos, capacitaciones y demás acciones afirmativas que fortalezcan sus capacidades y disminuyan las desigualdades entre géneros.

Debido a lo declarado en este artículo, cuando en este estatuto se utilicen las palabras comunero o avecindado, se tendrá entendido que se refieren tanto a las mujeres como a los hombres que tienen reconocido tal carácter en la comunidad.

Haciendo uso tanto del Derecho Positivo, como del derecho indígena o natural, el estatuto comunal reconoce a los órganos de representación, vigilancia, consulta y auxiliares de la comunidad Título Tercero, Artículo 38. Son órganos resolutivos, ejecutivos y de vigilancia, Fracción I La Asamblea de Comuneros. En el Artículo 39 son órganos de consulta. Fracción I. El Consejo de Caracterizados.

A contracorriente de lo establecido en la Ley Agraria, pero en plena concordancia con el andamiaje legal de reconocimientos de derechos a la libre determinación de los pueblos originarios, artículos 1, 2 y 139 de la CPEUM, Convenio 169 de la OIT, es que la comunidad reconoce la figura del Caracterizado en otras regiones como Principal, es decir, de aquellas personas la mayor parte de las veces varones, pero en otras latitudes también mujeres, quienes han obtenido el respeto y reconocimiento como personas, con la sabiduría, con la capacidad de opinar, de orientar sobre los asuntos de mayor complejidad que tienen las comunidades. Es el caso de la comunidad de Guevea, la que decide reconocer y por lo tanto aparecer como un órgano formal y obligado de consulta, la figura del Consejo de Caracterizados, dentro del organigrama de conducción de los bienes comunales, por encima de las autoridades municipales, a quienes también les dan un papel relevante.

TÍTULO TERCERO
DE LOS ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN, VIGILANCIA DE CONSULTA
Y AUXILIARES DE LA COMUNIDAD

ARTÍCULO 38.- Son órganos resolutivos, ejecutivos y de vigilancia de la comunidad de Guevea de Humboldt:

- I.- La Asamblea de Comuneros;
- II.- El comisariado de bienes comunales y,
- III.- El Consejo de Vigilancia;

ARTÍCULO 39.- Son órganos de consulta y auxiliares de la comunidad, los siguientes:

- I.- El Consejo de Caracterizados;
- II.- La autoridad municipal y,
- III.- Los delegados municipales.

CAPÍTULO VI
DEL CONSEJO DE CARACTERIZADOS

ARTÍCULO 69.- Con el objeto de crear capital social de manera permanente y fortalecer el proceso de autogestión comunitaria para el desarrollo sustentable de la comunidad, se nombrará un Consejo de Caracterizados, integrado por al menos 10 ciudadanos caracterizados por su interés y actitud propositiva en la operación sustentable de la comunidad, o por ex-integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, Consejo de Vigilancia o ex-autoridades municipales, cuya función primordial será apoyar al Comisariado en el análisis y búsqueda de soluciones a las problemáticas de la comunidad.

ARTÍCULO 70.- Son atribuciones y obligaciones del Consejo de Caracterizados:

I.- Analizar y deliberar sobre las diversas problemáticas, amenazas, debilidades fortalezas y oportunidades de la comunidad;

II.- Sugerir soluciones a los problemas de la comunidad, así como proponer alternativas de desarrollo y bienestar comunitario, que conserven el equilibrio ecológico, el medio ambiente y la biodiversidad de la comunidad;

III.- Auxiliar en la vigilancia y enterar al comisariado, prácticas que vayan en contra del fomento y protección de los recursos naturales;

IV.- Conocer, estudiar, archivar y sistematizar los documentos históricos, jurídicos, normativos, informativos y de investigación, relacionados con la comunidad y,

V.- Reunirse cada vez que sea convocado por el comisariado.

ARTÍCULO 71.- Los miembros del Consejo de Caracterizados, serán electos cada 3 años y podrán ser ratificados por la asamblea por otros períodos más, de acuerdo al desempeño y responsabilidad demostrados en su cargo.

Continuando con el análisis de las posturas y adopciones que hacen suyos los bienes comunales de Guevea, en el marco de su libre determinación, no descuida lo experimentado por otras comunidades de su pueblo originario zapoteca y nombra en el estatuto comunal, el derecho inalienable a la consulta previa, libre e informada. ¿Pero quién debe ejecutar las consultas? Responde ser la asamblea general la cual deberá llevarlas a cabo y nadie más; veamos:

ARTÍCULO 43.- La asamblea de comuneros es el acto primordial para el buen funcionamiento de la comunidad agraria, por tanto, la asistencia es una de las mayores obligaciones que tenemos los comuneros.

Como vemos, la comunidad es clarividente, que la forma primigenia de sobrevivencia comunitaria es la asamblea comunal, pero ésta no se concibe como un ente etéreo, es de carne y hueso, es

decir, cada comunero o habitante es una parte de la asamblea, así que, si no se conjuntan las y los comuneros, la asamblea no existe.

ARTÍCULO 45.- Serán de competencia exclusiva de la asamblea, los siguientes asuntos:

I.- ;

II.- ;

XXI.- Llevar a cabo las consultas previas, libres e informadas sobre actividades legislativas, administrativas o de gobierno, que puedan afectar la organización comunitaria, los recursos o el bienestar de los habitantes de la comunidad y, en un intento de poner candados formales, como se mencionó en líneas arriba, las experiencias del pueblo zapoteca en la zona baja del Istmo de Tehuantepec, por no haber ejercido el derecho a la consulta previa, libre e informada, con el Mega Proyecto Eólico, en una acción afirmativa de ese derecho, plasmado en la CPEUM y el Convenio 169 de la OIT, es así que acuerdan quede moldeado en que la asamblea general de comuneros de Guevea de Humboldt, es el único ente autorizado para llevar a cabo dichas consultas.

Afortunadamente, hasta ahora no se tienen noticias que sobre el territorio de los bienes comunales de esta localidad se haya pretendido desarrollar algún proyecto de extracción. En este sentido, la comunidad ha ejercido el derecho a ser consultada, no obstante que en el estado de Oaxaca se han dado reformas constitucionales en materia indígena.

CAPÍTULO 4

MECANISMOS COMUNITARIOS DE CONSULTA. HACIA UN MODELO DE ELABORACIÓN DE PROTOCOLOS DE CONSULTA COMUNITARIOS.

Es importante precisar que los derechos de indígenas y sus pueblos surgen en el seno de los derechos de las minorías, como minorías étnicas o raciales, pero su desarrollo los lleva a alejarse y a ser más complejos y completos en su definición y en sus derechos, como lo mostramos en el siguiente esquema:

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, de 1992

- Los derechos son reconocidos a las personas en tanto pertenecientes a una minoría.
- Se basa en el principio jurídico de igualdad → **derechos individuales más que colectivos.**
- Debe darse una autoadscripción
- Debe reconocerse una situación de desventaja o no dominante frente al resto de la sociedad nacional
- No existe necesariamente una asociación o pertenencia histórica y ancestral de la minoría a un **territorio determinado.**
- Tales derechos no implican un reconocimiento político como colectividades históricas → **Autonomía, Libre Determinación, Consulta.**

Fuente: Elaboración propia

Elisa Cruz Rueda, *Ejercicio Autónomo desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas*, Colección Sin Fronteras, núm. 2, UNACH, México, 2022 / 166 pp. ISBN: 978-607-561-122-8

Justamente una ventaja sobre el término minorías es que el concepto de pueblos indígenas abarca los derechos humanos, tanto individuales como colectivos; uno de ellos el derecho a la consulta libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada. Derecho señalado en el Convenio 169 de la OIT del año 1989, con mayor precisión en la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU del año 2007.



Fuente: Elaboración propia

Precisando, el concepto de pueblos indígenas está acorde con las características de los derechos humanos, sobre todo con el que se refiere a progresividad y el de protección a los sectores más vulnerados:



Fuente: Elaboración propia

El hecho de que los derechos de los pueblos indígenas son progresivos ante los de minorías, significa que en aquellos se consideran y aplican los que corresponden a éstas, pero además “nuevos” derechos. Esto se explica, porque finalmente se está frente a dos conceptos que surgen en épocas distintas. Mientras minorías surge en el contexto de posguerra (1945), caracterizado por el racismo y la discriminación representados por el régimen nacional socialista, el concepto de pueblo indígena aparece en los años noventa del siglo XX con la firma del Convenio 169 de la OIT, en un contexto de política indigenista en el continente americano, dirigida a integrarlos a la Nación mexicana, desde posturas de asimilación y paternalistas. La relación entre el Estado y los pueblos indígenas en México, como lo expusimos en la segunda parte del capítulo III, apostaba a que las sociedades indígenas desaparecieran, por ser consideradas inferiores, menos desarrolladas que el resto de las sociedades nacionales de los países o estados independientes. Como se puede deducir, esa política fracasó, porque en pleno siglo XXI los indígenas y sus pueblos siguen más vivos que nunca.

Es importante señalar que la cuestión indígena se planteó en el seno de Naciones Unidas, mucho tiempo antes; el esquema siguiente lo muestra.



Fuente: Elaboración propia

De esta manera, se puede argumentar que, si bien los derechos de los indígenas, sus comunidades y pueblos, han tenido un desarrollo exponencial impresionante, en el ámbito de su aplicación y cumplimiento hace falta mucho por hacer, sobre todo por los estados y gobiernos que los encabezan. Uno de esos pendientes es cumplir y hacer cumplir su derecho a la participación y a ser consultados sobre las políticas públicas que los involucran y afectan.

Desde este orden de ideas, se da continuidad a la tercera parte de este trabajo en donde se mencionan los pasos y procedimientos que cada núcleo agrario, ejido o comunidad agraria adoptó o implementó para la elaboración de su normatividad interna, como es el reglamento o estatuto comunal. Esto ha generado un marco de referencia para que en la cuarta parte de este texto, se exponga la propuesta de mecanismos de elaboración de un protocolo de consulta desde los propios indígenas y sus pueblos.

Para ese propósito, este apartado se divide en tres capítulos:

1. Análisis sobre el llamado *Proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya*, donde se abunda en las violaciones al proceso de consulta, ya que son una constante en la mayoría de las reuniones realizadas por el gobierno mexicano actual y de anteriores sexenios, las que marcan la relación entre el Estado mexicano con los indígenas y sus pueblos, lo cual de por sí conlleva un desafío para la elaboración de los mecanismos de consulta que los indígenas y sus pueblos se plantean desde ellos mismos y hacia el Estado y sus instituciones. Se intenta revertir cientos de años, donde el papel central de la política pública es el Estado mexicano personificado en el gobierno federal y en cada entidad federativa, orillando a los indígenas y sus pueblos a una suerte de dependencia.

2. Mecanismos comunitarios de consulta. Hacia un modelo de protocolo o de mecanismos internos/proprios en materia de consulta, vinculantes/obligatorios para el gobierno mexicano. Se analizarán los elementos comunes en los procedimientos y mecanismos de elaboración de estatutos comunales y reglamentos internos que se expusieron en la segunda parte, capítulo V, para finalizar exponiendo una ruta de elaboración de protocolos de consulta.

3. A modo de reflexión, se hace referencia a las buenas prácticas y el horizonte que la elaboración de los protocolos autonómicos y de consulta tienen en el caso mexicano.

4.1 Análisis sobre el proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya.

Debido a la historia de dominación que los pueblos indígenas han sufrido por más de quinientos años, en el caso mexicano se descubre que, en términos generales, su organización social interna no es compacta ni centralizada, por lo que se encuentran fragmentados en comunidades indígenas con una diversidad de manifestaciones que al interior muchas veces están divididos en grupos económicos, políticos o sociales, dando como resultado un fenómeno de pluralismo cultural. Esta situación se hace patente en la existencia de comunidades indígenas reconocidas como núcleos agrarios (Segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la CPEUM) y parte de pueblos (Ver artículo 2º de la CPEUM), atomizadas y divididas como efecto de la imposición de una cultura nacional que busca dominarlas. Esto es claro si se toman como ejemplo los sistemas normativos indígenas, porque existe un derecho indígena que es expresión de la cultura de un pueblo, por comunidad o núcleo agrario, pero no por cada pueblo —como conjunto de comunidades indígenas que represente su unificación—.

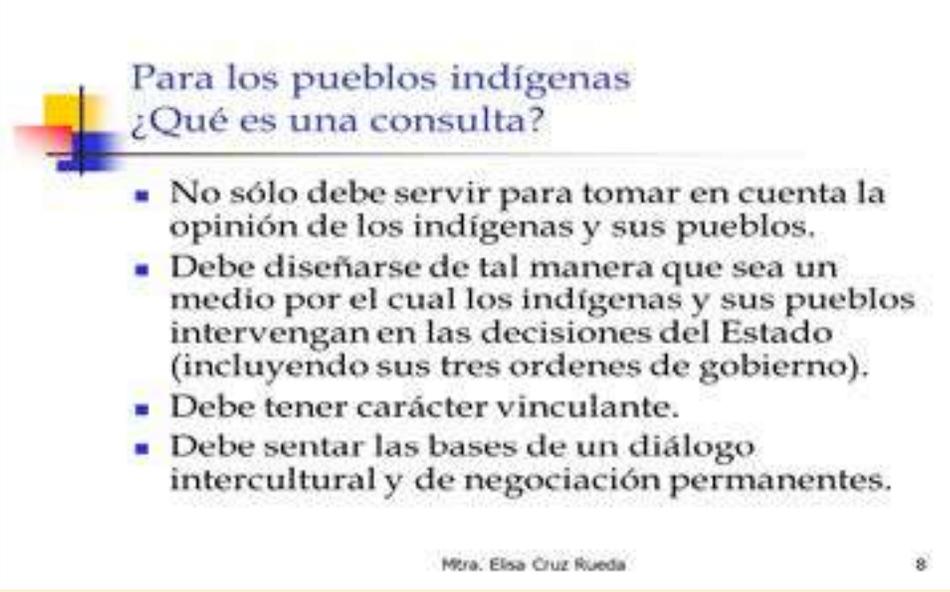
Empero, los pueblos indígenas siguen existiendo y las comunidades se reconocen como parte de ellos, ejemplo de esto son los casos de ejidos y comunidades que se expusieron en la tercera parte de este trabajo: zapotecos de la sierra, zapotecos del istmo, tseltales, tsotsiles, ayuük, uniéndolos fundamentalmente y distinguiéndolos de otros, en el reconocimiento de su

cultura, como su lengua y el sentido o significado de las prácticas e instituciones, tradiciones, usos y costumbres. De esta manera, los sujetos colectivos operantes, en muchos casos, son las comunidades.

Si bien los pueblos indígenas son descendientes de los pueblos originarios que habitaron las tierras Abya Yala, en la actualidad como se ha expresado en las líneas que nos preceden, no son en su mayoría organismos coherentes y florecientes. Las culturas de los pueblos indígenas subsisten y perviven, resistiendo al adoptar durante siglos elementos de la cultura dominante. Por ello, no pueden ser consideradas prístinas o precolombinas, o estáticas, sin cambios. Sin embargo, son culturas diferentes, integrantes de la pluralidad de la humanidad y como tales deben ser respetadas (Ver preámbulo del Convenio 169 de la OIT). Esto no significa que sean preservadas sin transformaciones, más bien deben ser respetadas en el control que hacen de su cultura, es decir, de las adaptaciones y la apropiación de elementos ajenos, como aquellos considerados universales, entre ellos los derechos humanos para la definición de su destino de manera autónoma y sin imposiciones.

Las consultas a los pueblos indígenas en torno al Proyecto de Desarrollo Tren Maya.

Partiendo de la propuesta realizada por Pérez y Argueta (2003), los indígenas de hace cincuenta años no son los mismos que ahora, exigen interlocución y participación, ya no desde lo que dicta el Estado, sino desde lo que se decide en sus comunidades y regiones. Exigen espacios de diálogo y negociación en los que se discuta, con la convicción de que esto no solo sea tomado en cuenta, sino que defina efectivamente las decisiones del gobierno en sus tres órdenes y de los tres poderes del Estado.



Para los pueblos indígenas
¿Qué es una consulta?

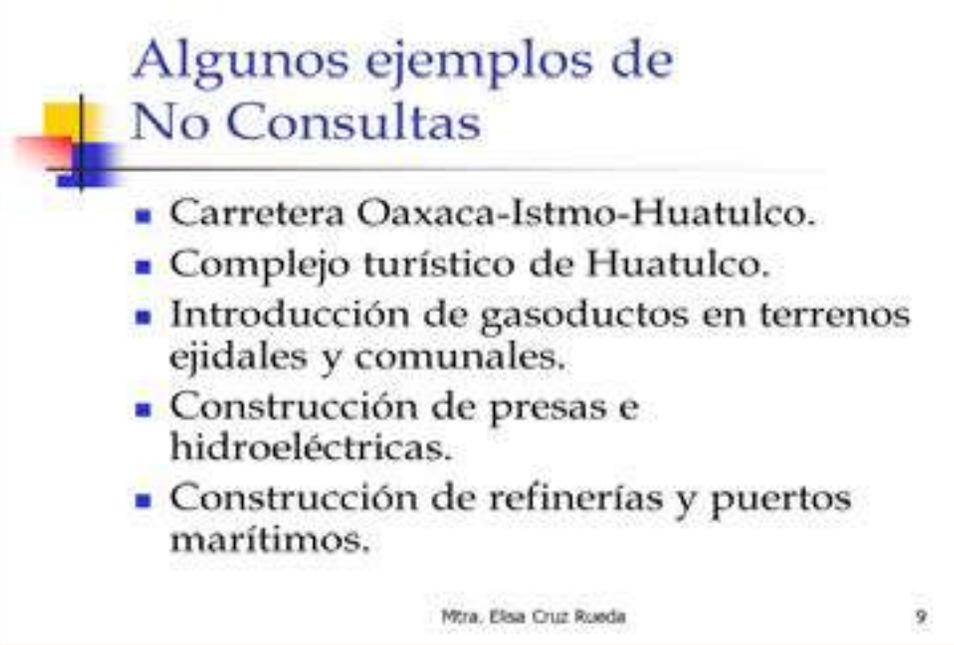
- No sólo debe servir para tomar en cuenta la opinión de los indígenas y sus pueblos.
- Debe diseñarse de tal manera que sea un medio por el cual los indígenas y sus pueblos intervengan en las decisiones del Estado (incluyendo sus tres órdenes de gobierno).
- Debe tener carácter vinculante.
- Debe sentar las bases de un diálogo intercultural y de negociación permanentes.

Mtra. Elisa Cruz Rueda 8

Fuente: Elaboración propia

Elisa Cruz Rueda, *Ejercicio Autónomo desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas*, UNACH, México, 2022, ISBN: 978-607-561-122-8

Por lo que se refiere al desprestigio de las consultas, es que además de que el gobierno federal en años anteriores al actual, y por desgracia en el actual también, las minimiza y baja su perfil, porque les llama **consultas de opinión**. De igual forma, este desprestigio se ha suscitado con la implementación de proyectos que han afectado y dañado a los pueblos indígenas, como presas, gasoductos de PEMEX, carreteras, centros turísticos, los cuales no fueron consultados por ellos, incluso después de haber sido ejecutados, no se pusieron a la consideración de los afectados en cuanto a la viabilidad de su continuidad, ni sobre el grado de seguridad para el entorno y las personas en lo futuro.



Algunos ejemplos de No Consultas

- Carretera Oaxaca-Istmo-Huatulco.
- Complejo turístico de Huatulco.
- Introducción de gasoductos en terrenos ejidales y comunales.
- Construcción de presas e hidroeléctricas.
- Construcción de refinерías y puertos marítimos.

Mtra. Elsa Cruz Rueda 9

Fuente: Elaboración propia

En estas circunstancias, en la época de transición entre ser y dejar de ser Instituto Nacional Indigenista (INI) para transformarse en Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), los pueblos indígenas y sus organizaciones percibían que las consultas eran impuestas, unilaterales e improvisadas, al vapor, y sus resultados eran utilizados por parte del Estado mexicano para legitimar un discurso de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, cuando en los hechos se constataba lo contrario. Un ejemplo fue la impartición de justicia del Estado en regiones indígenas, el respeto a las formas de organización y de elección de autoridades, los niveles de vida de los indígenas y la alta migración que presentan, por buscar mejores ingresos y condiciones de vida. Por desgracia, mucho de esto pervive en la actualidad.

*TRAZOS DE LA SUPERCARRETERA
OAXACA- ISTMO- HUATULCO.*



- **COMUNIDAD: SANTA MARIA ZAPOTITLAN, Municipio de ECATEPEC**
- En estas fotos se pueden observar las marcas que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes realizó sin dar aviso y mucho menos consultar a las comunidades afectadas. Lo que causó mucha zozobra e incertidumbre entre los pobladores.
- Esto en el sexenio de Vicente Fox

Mtra. Elisa Cruz Rueda 10

Elaboración propia

*TRAZOS DE LA SUPERCARRETERA
OAXACA- ISTMO- HUATULCO.*



- **COMUNIDAD: GUADALUPE VICTORIA, SAN CARLOS YAUTEPEC.**

Mtra. Elisa Cruz Rueda 11

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, tal parece que existe una “tradicción” sobre las consultas en México, puesto que se presentan para los indígenas, sus pueblos y organizaciones más como un discurso de legitimación de la política del Estado mexicano a nivel internacional, que como una oportunidad de construir confianza y diálogo (Ver el caso de los Acuerdos de San Andrés, cuando el Gobierno mexicano los presenta en la ONU como una prueba de su política de respeto a los derechos humanos.



¿Para qué consultar? La impresión sobre las Consultas

- Cuando se hace una consulta, por lo regular el gobierno ya tiene una decisión sobre el tema.
- El gobierno quiere legitimar esa decisión.

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, cuando el gobierno plantea iniciar una consulta tiene un problema de origen que se vuelve un punto débil, genera expectativas de diálogo en los consultados que se salen del control del gobierno, porque en realidad nunca existió esa intencionalidad o no se planteó desde sus dependencias, o bien no se diseñó bajo un esquema de negociación e interlocución bilateral, sino de manera unilateral e impositiva, es decir, no se consideran como elementos fundamentales la participación, el diálogo y el acuerdo bilateral. En el caso del Proyecto Tren Maya, uno de los asistentes, miembro del Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil, lo expresó de esta manera:

No nos dejaron participar, las autoridades del gobierno en realidad fueron las que se llevaron más tiempo hablando. Cuando quisimos hablar ya estábamos cansados de escucharlos. Lo conveniente hubiera sido que nos hubieran consultado comunidad por comunidad para tener más tiempo de hablar, conocer más la información, entenderla y poder decidir.

Por ello, se puede decir que desde la reforma que dio lugar al artículo 4º constitucional, anterior a las reformas de 2001, en materia indígena, la consulta se plantea y diseña como un fin en sí mismo, más que como un medio para alcanzar el objetivo central de cambiar la relación con los pueblos indígenas. El diseño de las consultas implementadas hasta ahora, son unilaterales en tanto que se hacen desde el Estado y para el Estado, conocer datos sobre los indígenas, obtener información sobre sus formas de organización, saber de sus expectativas. Desde su diseño los indígenas están ausentes, ya no se diga sobre los proyectos que se les consultan. Ejemplos de esto, son:



Elaboración propia

A los que se agregan la imposición de la reserva de la biósfera Calakmul, mega granjas porcinas en Yucatán y el cultivo de soya transgénica sometida a una consulta viciada (Muñoz 2018). Si bien la violación a los derechos a participar y a ser consultados, como la mayoría de los proyectos son anteriores al gobierno actual (véase Barreda, 2016), éste tampoco ha estado a la altura de responder con apego al Convenio 169 de la OIT y a las observaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU, ni de las recomendaciones.

Vida digna y respeto a la autonomía indígena, como condición de cualquier consulta indígena en apego al Convenio 169 de la OIT.

En la tercera parte capítulo IV, se mencionaron las violaciones a los estándares internacionales sobre consulta indígena que se dieron en el *Proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya*, nombres oficiales tanto del proceso como del proyecto, dados por el gobierno federal (Ver INPI 2019). En este apartado, se continúa sobre este ejemplo para analizar la manera tan sutil pero contundente de esa violación. De acuerdo con la experiencia obtenida tiempo atrás, se puede decir que existe una constante en los contextos que enmarcan los procesos de consulta implementados en distintos gobiernos en México, tanto en este sexenio como en los anteriores, íntimamente relacionados con el vínculo de años atrás entre el Estado mexicano con los indígenas y sus pueblos (Véase segunda parte capítulo III).

Esta constante es justamente la desventaja de los indígenas, sus comunidades y pueblos frente al Estado para oponerse a un proyecto o aprobarlo, negociando beneficios. Esta desventaja

se explica por las condiciones precarias de vida de los indígenas y sus pueblos, que se traducen en demandas de atención a necesidades básicas y elementales de las comunidades, en temas como la salud, trabajo, vivienda, alimentación, acceso al agua, resolución de problemas relacionados con la tierra y el territorio (legalización de la tenencia de la tierra o regularización de ésta), resolución de conflictos políticos, sociales y económicos en general, inevitablemente relacionados con la vida digna. Aunque se puede decir que están directamente implicados con la capacidad de ejercicio autonómico, ya que en la medida en que se resuelvan esas demandas, cada comunidad y pueblo podrá estar en mejores condiciones de decidir y pensar su futuro, desde los indígenas, sus pueblos y organizaciones; sin embargo no lo han planteado de esa manera. De hecho, los amparos presentados en sexenios anteriores contra proyectos y megaproyectos de infraestructura, rara vez, si no es que nunca, vincularon la demanda de vida digna, respeto a sus territorios y pervivencia, directamente con el ejercicio de su autonomía.

De esta manera, cuando el gobierno plantea consultas a los indígenas y sus pueblos por proyectos llamados de desarrollo, o extractivos, subyace esa desventaja en el contexto o en la realidad de los indígenas y sus pueblos, lo que de alguna manera propone una condición previa que debe resolverse antes de ser consultados. Es decir, una consulta a pueblos indígenas en un escenario donde sus habitantes viven en condiciones de precariedad, echa por tierra cualquier intento gubernamental de argumentar el respeto a los estándares internacionales en materia de consulta. Si no se han resuelto las demandas mínimas de vida digna o de respeto a las tierras y territorios, de seguridad jurídica sobre ellas, los indígenas sus comunidades y pueblos, estarán en condiciones de desventaja; empobrecidos, fraccionados y sin posibilidades de ejercer una verdadera libre determinación para oponerse/acordar beneficios o negociar sobre éstos, respecto de cualquier proyecto presentado por el gobierno.

En este tenor, subsiste la idea planteada por el Mecanismo de Expertos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en su estudio que concluyó con la opinión núm. 11 de este documento y el consentimiento libre, previo e informado (ver A/HRC/39/62 en p. 3).

A. Libre determinación

6. El derecho a la libre determinación es el derecho humano fundamental en que se basa el consentimiento libre, previo e informado e incluye aspectos internos y externos. Históricamente, el derecho a la libre determinación, que tiene sus principios en el movimiento de descolonización, obedecía al propósito de que las naciones y los pueblos subyugados pudiesen recuperar su autonomía, decidir su propio destino, tomar decisiones por sí mismos y controlar sus recursos. De hecho, el derecho a la libre determinación se consideraba un derecho básico que incluía otros derechos de pueblos y naciones a no ser objeto de coacción de ningún tipo, de vivir en dignidad y de ejercer

por igual todos los derechos, entre ellos el de ser responsable de su futuro, de ser plenamente informados y de estar en condiciones de rechazar o aceptar libremente ofertas, planes, proyectos, programas o propuestos que afecten a ellos mismos o a sus recursos.

Es decir, si por mucho tiempo los indígenas, sus comunidades y pueblos han sido relegados de una serie de servicios elementales y básicos, al momento que llega el gobierno a plantear una consulta que no contempla sus necesidades inmediatas, éstos se enfrentan a varias disyuntivas sobre lo que puede significar una consulta, como:

- la oportunidad de resolver esas carencias ancestrales (por lo que tendrán que decir que SI, aunque no entiendan bien a bien de qué se trata el proyecto que les someten a consulta), o
- la multiplicación de problemas y ahondamiento de sus carencias (aunque no entiendan bien a bien de qué se trata),
- o ambas

En los tres casos, esa constante que es una cuestión de contexto histórico, económico, político y social, se vuelve una violación al procedimiento de consulta, porque como sucedió en el caso del *Proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya*, en ningún momento las autoridades o el gobierno mexicano aclaró a los asistentes que una cosa era atender las demandas ancestrales de atención y resolución de problemas, y otra aprobar o no el proyecto en mención, pues independientemente del resultado, las demandas serían atendidas a cabalidad. Esta circunstancia quedó documentada en videos tomados por los asistentes a las reuniones, llamadas asambleas por el gobierno federal, las cuales se realizaron en las distintas fases de ese proceso.

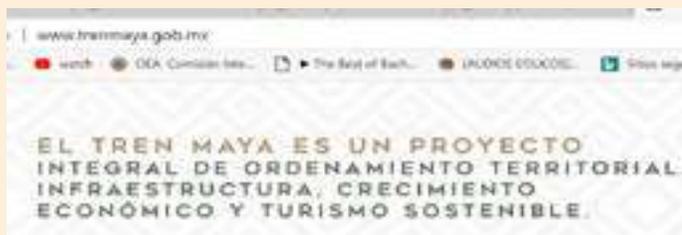
Con lo anterior se observa que lo arriba punteado es un condicionamiento sobre la voluntad de los indígenas y sus pueblos, en relación a las consultas realizadas o a realizarse por el gobierno mexicano. Estas desventajas y situación de precariedad es importante tomar en cuenta al hablar de protocolos propios, autonómicos o de consulta, elaborados por los indígenas y sus pueblos, porque puede suceder que, en el inicio del proceso de elaboración, surja al interior de las comunidades algunas divergencias sobre el propósito de elaborar un protocolo, anticipando una consulta previa (PCPLI) hipotéticamente planteada por el gobierno mexicano en cualquiera de sus niveles. Dadas las condiciones de vida se planteó por parte de los habitantes, lo siguiente: ¿Queremos que nos consulten? ¿Cómo? ¿Con ese proyecto hipotético se resolverá nuestra situación de pobreza? ¿Usamos la consulta para resolver esa situación? O bien, lleguen a la conclusión de que no hay necesidad de un protocolo. Preguntas que en caso de no

presentarse, sí se tendrían que plantear para ser discutidas previamente a la elaboración de los protocolos.

De esta manera, en el contexto del proceso del proyecto analizado, se puede argumentar que existían condiciones de desventaja de los indígenas consultados, fundamentalmente porque sus demandas de mejora a sus condiciones de vida digna no habían sido resueltas al momento de ser consultadas. De hecho, se denunció en su momento (Véase debate sobre el Tren Maya Perspectivas en Rompeviento TV 10 febrero, 2020), previo a esa consulta, a través de la llamada Caravana del Tren Maya, el gobierno federal llevó información a las comunidades indígenas y sus representantes sobre programas de estímulos y apoyos. Existen videos que dan cuenta de cómo los promotores de los programas sembrando vida y jóvenes construyendo el futuro, comentaban que esos apoyos solo se asignarían en caso de aprobarse el proyecto de desarrollo Tren Maya, cuando en realidad son estímulos sociales ya asignados, que no dependen de tal aprobación.

Tren Maya y Reserva de la Biósfera Calakmul. Inseguridad jurídica de los indígenas a consultar como desventaja para “acordar” y, violación del consentimiento libre.

Como se ha señalado, y así lo declara el gobierno federal (Véase <http://www.trenmaya.gob.mx/>), el llamado Proyecto de Desarrollo Tren Maya, es:



Es decir, se trata de una serie de intervenciones en el territorio más allá de poner o renovar vías de tren; solo por lo que toca a éstas cruzarán varias zonas arqueológicas, de selvas y parte de la reserva de la biósfera Calakmul.



La Ruta del TM. Península de Yucatán.

Esta reserva se localiza, como se muestra en estos mapas, en la Península de Yucatán, en Campeche, una de las entidades federativas de la República mexicana.



Fuente de información cartográfica INEGI CONANP 2008

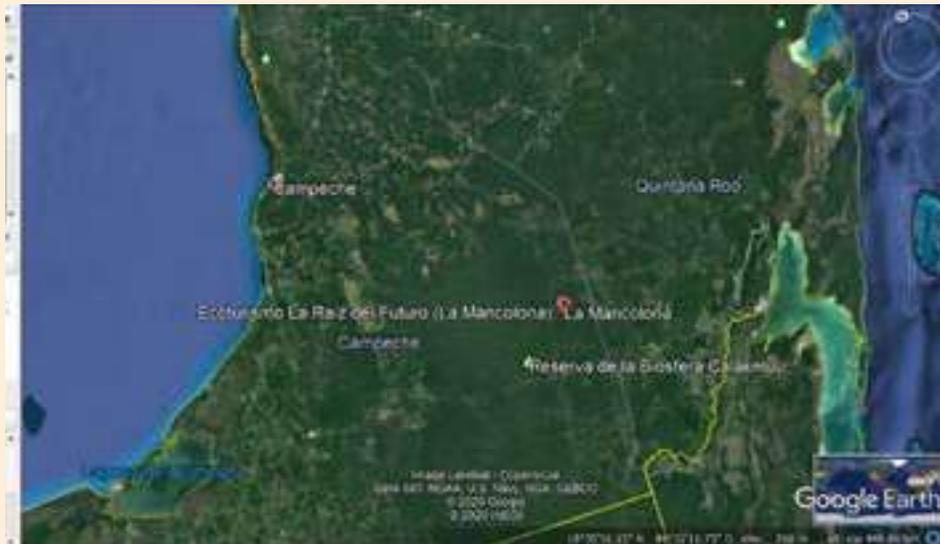
Un ejemplo de la condición de desventaja que tiene como raíz la inseguridad jurídica sobre la posesión de la tierra, son los casos de varias comunidades de Calakmul, de las cuales algunos de sus integrantes son miembros del Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX), quienes firmaron el amparo contra el proceso de consulta y directamente contra el proyecto de desarrollo Tren Maya. Estos casos tienen que ver con el reconocimiento del derecho a tener tierra y a la seguridad jurídica en su posesión y derecho de propiedad sobre ésta, sobre todo porque ellos llegaron mucho antes de la constitución de la reserva de la biósfera Calakmul (Ver cartografía INEGI y CONANP 2008). El paso del tren, atraviesa:



EL ECONOMISTA. 24 de abril 2020

Se trata de por lo menos cuatro comunidades: Unión 20 de Junio, Santo Domingo El Sacrificio, Nuevo San José, Dos Lagunas Sur, según datos del CRIPX, a éstas se agregan siete más, cuyos miembros son hablantes de lenguas mayas como ch'ol, tseltal, tsotsil, siendo 260 familias que representan a 1,300 personas, aproximadamente. Solo de las primeras cuatro comunidades, resumimos sus problemáticas de la siguiente manera:

Son dos veces que se han violado nuestros derechos de consulta. A) La primera vez cuando se formalizó el decreto de creación de la reserva de la biósfera Calakmul, el 23 de mayo de 1989. B) La segunda vez cuando se formalizó la iniciativa de desincorporación de áreas de la zona de amortiguamiento y núcleo, de fecha 26 de noviembre de 2012.



La Mancolona (ahora 20 de Junio), Calakmul, Campeche.

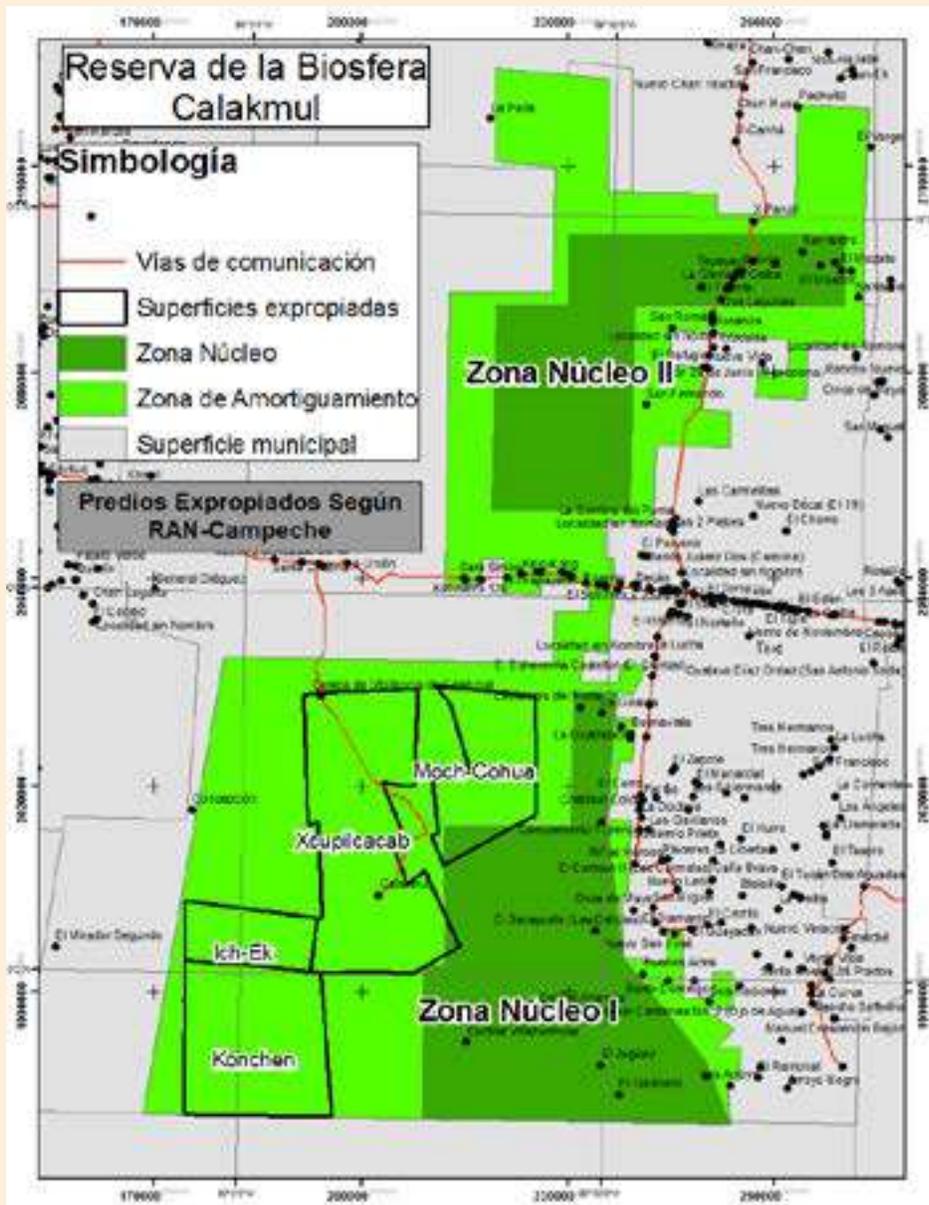
Es decir, al decretarse la creación de la reserva de la biósfera Calakmul (RBC) ya existían comunidades o asentamientos humanos de los pueblos ch’ol, tsotsil y tseltal, desplazados de Chiapas, algunos por la erupción del volcán Chichonal, otros por desalojos de la reserva Montes Azules, los cuales contaban con solicitudes de dotación en el anterior sistema de derecho agrario, antes de las contrarreformas al artículo 27 de la CPEUM.

Elementos del caso:

Unión 20 de junio (antes la Mancolona)

- Habitantes hablantes de lenguas: Maya Tseltal, Cho'ol, Tsotsil.
- 600 habitantes
- Desplazados forzosamente de Montes Azules, Chiapas en 1981 y 1982 por erupción del volcán Chichonal, Francisco León, Chiapas
- Llegaron a lo que ahora es Calakmul en 1985, iniciaron proceso de solicitud de dotación de ejido.

Fuente: Elaboración propia



Incorporación de cuatro ampliaciones forestales expropiadas por causa de utilidad pública para destinarse a la zona núcleo I sur.

Fuente de información cartográfica INEGI CONANP 2008

Cuando los pobladores de esos asentamientos se dieron cuenta, el decreto que creaba la reserva incluía las tierras que ya tenían ocupadas, pero por su mala experiencia de haber sido desplazados de manera violenta de Montes Azules, en Chiapas, aceptaron ser reubicados. Sin embargo, una vez esto, el gobierno federal a través de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas, les dijo: “lo sentimos, pero tienen que irse nuevamente”.

Elisa Cruz Rueda, *Ejercicio Autonomo desde los sistemas normativos: protocolos de consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas*, UNACH, México, 2022, ISBN: 978-607-561-122-8

- El 23 de mayo de 1989 se crea la Reserva de la Biosfera Calakmul, ubicada en los municipios de Champotón y Hopelchén (hoy Municipio Calakmul), en el Estado de Campeche
- Con lo anterior, quedan dentro de la ZONA NUCLEO
- En 1999 les dan tierras en PROPIEDAD PRIVADA (terrenos nacionales en zona de amortiguamiento).
- En 2007 los hijos de ellos piden tierras.

Elaboración propia

Derechos violentados conforme al Convenio 169 de la OIT.

En 1981 llegaron de Chiapas a Hopelchén, actualmente Calakmul, cuando el Convenio 107 de la OIT (1957-1989) aún era vigente para México, y señalaba:

Artículo 5. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la protección e integración de las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán:

- a) Buscar la colaboración de dichas poblaciones y de sus representantes;
- b) Ofrecer a dichas poblaciones oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas;
- c) Estimular por todos los medios posibles entre dichas poblaciones el desarrollo de las libertades cívicas y el establecimiento de instituciones electivas, o la participación de tales instituciones.

PARTE II. TIERRAS

Artículo 11. Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

Como si no fuera poco la violación constante y continuada, en 1989 se decreta la RBC, transgrediendo ya el Convenio 169 de la OIT:

PARTE I. Arts. 6 y 7 Derecho a la consulta y consentimiento previo.

Para 1999 les dan “oportunidad” de obtener tierras nacionales, pero comprándolas y, como tal, quedan como pequeñas propiedades distintas de la propiedad social; desde luego solo compran los que tienen recursos económicos. Por último, en 2007, los hijos solicitan tierra, fundando este derecho tanto en el Convenio 169 de la OIT, como en la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU de 2007.

Lo anterior es un ejemplo y permite situarse histórica y situacionalmente en las condiciones de desventajas en las que fueron “consultados” (se escribe entre comillas dadas las observaciones hechas por los órganos de control de la ONU sobre derechos humanos) los indígenas del área de afectación del proyecto de desarrollo Tren Maya, que involucra los territorios de Chiapas, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Esa situación se agrava cuando el gobierno mexicano promete, como muchas otras veces en la historia de México, que “ahora sí” resolverá las múltiples problemáticas que afectan a indígenas y sus pueblos. En el plano de los hechos, esto provocó que para varios de los que firmaron el amparo se focalizaran las acciones de amenazas y represalias fomentadas por el gobierno federal a través de promotores de FONATUR en Calakmul (Véase entrevista a miembros del CRIPX que firmaron el amparo presentado el 6 de enero de 2020 en RompevientoTV 26 de febrero 2020).

A continuación, se presenta un análisis de algunas de las actas de asambleas regionales que se dieron como resultado del *Proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya*, para finalizar este capítulo, y reforzar el punto de las condiciones de inseguridad jurídica que sobre sus tierras han padecido los indígenas, como se expuso en el caso de Calakmul al momento de ser consultados, o mal consultados, para que aprobaran este proyecto. Esto los colocó en grado de desventaja para tomar la mejor decisión, aunado a que no se cumplieron los estándares internacionales sobre consulta indígena, como previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada y por consiguiente, la expresión del consentimiento con esos mismos parámetros.

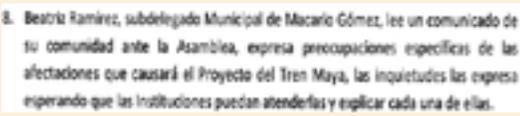
La consulta (Véase INPI, 2019) en su fase informativa, se llevó a cabo en menos de dos días, entre 29 y 30 de noviembre de 2019, y en las fases consultiva y deliberativa, también en menos de dos días, 15 y 16 de diciembre de 2019. Sus sedes fueron:

ENTIDAD FEDERATIVA	SEDE	PUEBLOS INDIGENAS	UBICACION DE LAS ASAMBLEAS REGIONALES INFORMATIVAS	FECHA DE ASAMBLEA INFORMATIVA	UBICACION DE LAS ASAMBLEAS REGIONALES CONSULTIVAS	FECHA DE LA ASAMBLEA CONSULTIVA
Yucatán	Tunkás, Tunkás	Maya Peninsular	Androno Municipal, Calle 32 por 33 S/N, Centro, Tunkás	29 de noviembre de 2019	Androno Municipal, Calle 32 por 33 S/N, Centro, Tunkás	14 de diciembre de 2019
Yucatán	Tuxtepec, Tuxtepec	Maya Peninsular	Domos de la Paz, Calle 19 por 26, Centro, Tuxtepec	29 de noviembre de 2019	Domos de la Paz, Calle 19 por 26, Centro, Tuxtepec	14 de diciembre de 2019
Yucatán	Maxcanú, Maxcanú	Maya Peninsular	DIF Abasco, Calle 20 por 15 A y 15, Centro, Maxcanú	29 de noviembre de 2019	DIF Municipal, Calle 20 por 15 A y 15, Centro, Maxcanú	14 de diciembre de 2019
Quintana Roo	Reforma, Bacalar	Maya Peninsular	Domos de la localidad de Reforma, Carretera Bacalar-Miguel Alemán	30 de noviembre de 2019	Domos de la localidad de Reforma, Carretera Bacalar-Miguel Alemán	15 de diciembre de 2019
Quintana Roo	Xul - 11a, Orón P. Blanco	Maya Peninsular	Domos de Xul Ha, carretera Ciktunul-Cancún, entre las avenidas Adolfo López Mateos y Miguel Hidalgo	30 de noviembre de 2019	Domos de Xul Ha, carretera Ciktunul-Cancún, entre las avenidas Adolfo López Mateos y Miguel Hidalgo	15 de diciembre de 2019
Quintana Roo	X - Mazil Sur, Felipe Carrillo Puerto	Maya Peninsular	Domos Deportivas de la localidad de X - Mazil Sur, Calle sin Nombre, S/N	30 de noviembre de 2019	Domos Deportivas de la localidad de X - Mazil Sur, Calle sin Nombre, S/N	15 de diciembre de 2019
Quintana Roo	Cobá, Tulum	Maya Peninsular	Domos Deportivas de Ucos Múltiples, Centro S/N, Cobá	30 de noviembre de 2019	Domos Deportivas de Ucos Múltiples, Centro S/N, Cobá	15 de diciembre de 2019

Para mayor información respecto de la Consulta Indígena, podrán acudir a los Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas con sede en Palenque, Chiapas; Nantzen y Tenosique del estado de Tabasco; Calkin, Hopelchén, Npujil y Escárcega del estado de Campeche; Maxcanú, Peto, Soná y Valladolid del estado de Yucatán, así como, en Felipe Carrillo Puerto, Nuevo X'Can y José María Morelos del estado de Quintana Roo, o bien, en las oficinas de representación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en dichas Entidades Federativas y en sus oficinas centrales. Correo electrónico: derECHOSindigenas@inpi.gob.mx. Teléfono: (55) 91 83 21 00 Ext. 7542, 7562 y 7564.

OBSERVACIONES Y COMENTARIOS SOBRE ALGUNAS DE LAS 15 ASAMBLEAS CONSULTIVAS SOBRE EL PROYECTO DE DESARROLLO TREN MAYA, DE FECHAS 14 Y 15 DE DICIEMBRE DE 2019.

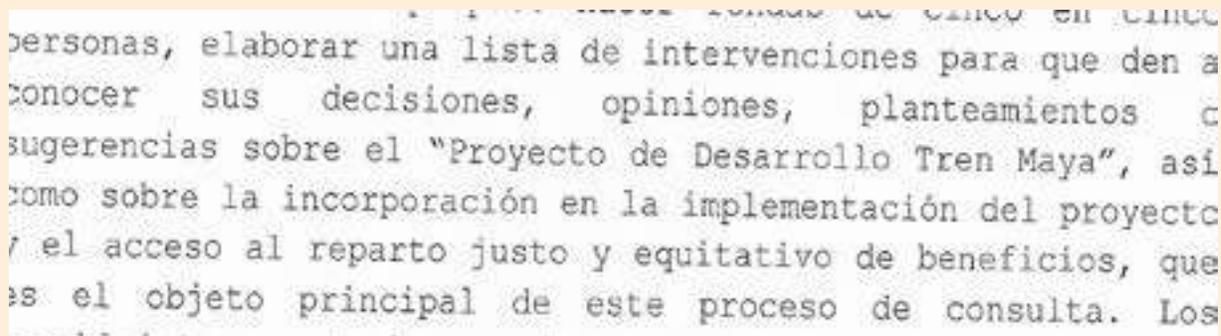
Elaboración propia

LUGAR	FECHA	OBSERVACIONES Y COMENTARIOS
Carrillo Puerto, Champotón, Quintana Roo.	15/12/19	<p>En la pág., 5 se señala "... Lic. Hernández García en representación del INPI, explico que esta asamblea tiene como finalidad desahogar la etapa propiamente consultiva del proceso convocado por FONATUR, INPI y Gobernación. Mencionó que en la pasada asamblea se les entregaron diversos materiales que contenían información sobre el Tren Maya. Resaltó que el proyecto está en diseño o construcción..." A esto cuestionamos ¿Entonces para qué consultar algo que no está acabado?</p> <p>En la pág. 6 el representante de FONATUR, Lic. Araujo Arcos menciona; "... explico que respecto a las solicitudes para la ubicación de las estaciones se están haciendo los estudios correspondientes, para ubicar los puntos que den viabilidad al proyecto, pero sobre todo que se logre mejorar la movilidad de las personas..." es decir, hasta la fecha de la asamblea consultiva no había información cabal del proyecto.</p> <p>En la pág. 7 se confirma esto con la intervención del C. Jeremías Euan Guzmán, del ejido 5 de Febrero quien, "...manifiesta que no se contempló en el material de FONATUR, la construcción de paraderos, asimismo mostró su inconformidad ya que tampoco se habló de la construcción de estaciones en distintas partes de la zona, derecho de libre tránsito, es decir, que se hagan obras que permitan el tránsito de los y las campesinos; le preocupa que el tren sea rápido, por lo que las comunidades van a ser divididas y en la presentación solo se habló del paso de los animales, pero no se habló del paso de los seres humanos..."</p> <p>En la pág. 8 del Acta de Asamblea Consultiva, el representante de FONATUR, tomó la palabra y; "...dijo que este es un ejercicio muy bueno porque las comunidades están diciendo qué cosas no se incluyeron en el documento..." Esto reitera QUE NO HUBO INFORMACIÓN PREVIA Y DE BUENA FE EN LA CONSULTA.</p> <p>En la pág. 12 dice: Participación del representante de SEDATU.- Dijo que una vez que se tenga ya definido el trazo de ruta del tren se estará trabajando un programa específico para el ordenamiento territorial, con la CONAVI se trabaja un proyecto de reubicación. Esto pone de manifiesto el OCULTAMIENTO DE INFORMACIÓN, MALA FE, ENTONCES ¿QUÉ SE CONSULTÓ?</p> <p>En las págs. 12 y 13. Participación del representante de FONATUR, "... dijo que sobre las parcelas o terrenos que pueden ser afectados ya hay un programa que dará atención a estas personas, sobre los pasos de animales y personas, dijo que se están evaluando las corridas y riesgos para los seres humanos, se harán estudios sobre la afectación por ruido, medio ambiente, una vez que se detecten los riesgos o afectaciones se empezará a trabajar en las medidas de mitigación, que para ello se harán foros y reuniones con las comunidades. Dijo que una vez se tenga el trazo del tren, se evaluará cuál es el mejor mecanismo para asegurar que el paso de los humanos, animales y vehículos sea seguro..." AL DECIR ESTO SE VIOLENTA LA PROPIA NORMA INTERNA AMBIENTAL, ANTES DE ECHAR A ANDAR CUALQUIER OBRA DE INFRAESTRUCTURA, DEBE EXISTIR UNA PROPIA Y NO EXISTE.</p>
Chichimilá, Chichimila. Yucatan	14/12/19	<p>En la pág. 11 se consensó de parte de las autoridades comunitarias presentes: preservación del medio ambiente: conocer el impacto social y ambiental del proyecto, que se envíen por escrito los resultados de los estudios que se hagan. Se pone de manifiesto que NO HUBO INFORMACIÓN PREVIA Y PRECISA, SOBRE EL OBJETO CENTRAL DE LA SUPUESTA CONSULTA.</p>
Cobá, Tulum. Quintana Roo	15/12/19	<p>En el registro de intervenciones la número 8 dice;</p> <p></p>

Con lo anterior, se afirma que el gobierno mexicano trastoca los principios que establece el Convenio 169 de la OIT, aunque se autonombra como la base o como actor central para implementar el derecho a la consulta. Si se toma en cuenta que fue recurrente en las asambleas por parte de los funcionarios de gobierno, señalar que:

Así entonces recordó que en la convocatoria y el protocolo se fijaron los siguientes objetivos:

1. Establecer un diálogo con los pueblos y comunidades indígenas a fin de recibir sus opiniones sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya, y
2. Establecer acuerdos con los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto, respecto de su participación en la implementación del mismo, así como en la distribución justa y equitativa de los beneficios.



personas, elaborar una lista de intervenciones para que den a conocer sus decisiones, opiniones, planteamientos y sugerencias sobre el "Proyecto de Desarrollo Tren Maya", así como sobre la incorporación en la implementación del proyecto, el acceso al reparto justo y equitativo de beneficios, que es el objeto principal de este proceso de consulta. Los

Fuente INPI 2019 <https://www.gob.mx/inpi/articulos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-y-jornada-de-ejercicio-participativo-ciudadano-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya>

Se subraya, como finalidad central, recoger opiniones y sugerencias. Sin embargo, una consulta tal y como lo establece el Convenio 169, no es únicamente para recibir opiniones sobre el proyecto a consultar, en el Artículo 6, punto 2.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Lo cual como se expuso en la tercera parte capítulo IV, no fue así, es decir, las autoridades del gobierno federal ofrecieron la zanahoria por delante, prometiendo a la gente que, si

aprobaban el proyecto, todos sus problemas se resolverían y les llegarían más apoyos gubernamentales, usando éstos como gancho para obtener el consentimiento, pero ni libre ni previo, mucho menos informado.

Finalmente, se reitera que el derecho a la consulta más que un fin en sí mismo es un proceso que tiene la finalidad de cambiar la relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas. Relación marcada por una política indigenista que siempre quiso integrarlos, sin considerar sus especificidades y la riqueza de sus aportes de pensamiento y obra.

Si el Gobierno mexicano sigue insistiendo en tergiversar este derecho, se abre la puerta a que todos y todas, sin ser indígenas, sean víctimas de la transgresión a sus derechos. Es decir, que al violentarse los principios de los derechos humanos en aras de facilitar el acceso a bienes materiales y eliminando la posibilidad del diálogo entre saberes, se ponen en riesgo los bienes comunes de la humanidad, como el agua, aire y ambiente sano en general.

REFLEXIONES FINALES

Ante este panorama ¿qué les depara a los indígenas y sus pueblos en México? Seguir luchando y reforzando sus mecanismos internos de organización para anteponer a los intentos de despojo de sus territorios, de sus voluntades y recursos tangibles e intangibles, la iniciativa organizativa comunitaria. Una manera de hacerlo es consolidar el ejercicio de su autonomía, impulsando la elaboración de mecanismos culturalmente apropiados desde los propios pueblos indígenas, para implementar consultas oponibles y vinculantes al Estado y sus instituciones. Éstos podrán cristalizarse o concretizarse en lo que se conoce como protocolos de consulta previa comunitaria, detallando las etapas, requisitos y procedimientos que el Estado mexicano debe cumplir en toda consulta, ya sea como instrumento aledaño a sus estatutos y reglamentos, o bien en su defecto, como un apéndice.

Hoy por hoy se vive una paradoja de los derechos. Cuanto más reconocimiento de derechos se tiene, más es su transgresión. De esta manera, la apertura actual en cuanto a la visibilización de la diversidad en general y sobre todo del género y de lo étnico cultural (incluyendo afrodescendientes), se establece en el artículo 2º de la CPEUM, la oportunidad de incidir en el sector público gubernamental y hacer vínculos de colaboración para atender uno de los ámbitos en el que se expresa dramáticamente la naturalización del racismo y la discriminación en las lógicas sociales, proponiendo modelos educativos propios de los operadores de la justicia en el sistema carcelario, logrando con ello una verdadera justicia social que se caracterice por la reducción en las brechas de la desigualdad y que esto se refleje en las condiciones de vida digna de todos y todas. Esto si se considera que, como sistema social, cuando una de sus partes es violentada indudablemente el efecto se resiente en el resto de las partes del sistema. De tal suerte que, si no hay debido proceso, no hay verdad sobre la persona que haya sido la verdadera perpetradora. La violencia aumenta, por tanto, no hay una verdadera justicia social.

De igual forma, se hace hincapié a que el derecho a la consulta más que un fin en sí mismo es un proceso que tiene la finalidad de cambiar la relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas. Relación marcada por una política indigenista que siempre quiso asimilarlos, sin considerar sus especificidades y la riqueza de sus aportes de pensamiento y obra.

Si el gobierno mexicano sigue insistiendo en tergiversar este derecho, se abre la puerta a que todos y todas sin ser indígenas, sean víctimas del trastocamiento de sus derechos. Es decir, que al violentarse los principios de los derechos humanos en aras de facilitar el acceso a bienes materiales y eliminando la posibilidad del diálogo entre saberes, se ponen en riesgo los bienes comunes de la humanidad.

Es importante señalar que, mientras se limita el derecho de propiedad a indígenas y sus pueblos por un bien común que son las Áreas Naturales Protegidas (ANP), por otro lado, de manera hipócrita, se promueven proyectos de desarrollo en los que se ponen en riesgo esos mismos bienes. Además, no se toma en cuenta el derecho que tienen esos pueblos a decidir la forma de desarrollo que quieran, porque se les pone solo una opción, como el proyecto Tren Maya. Es cuando se coincide con otros estudiosos, los cuales señalan que el Derecho mexicano vive una suerte de esquizofrenia (Aragón, 2015), al reconocer pero no aceptar ni respetar los derechos humanos que promueven la diversidad en todas sus formas, centralmente la diversidad étnico cultural. El reconocimiento de la diversidad es fundamental, porque en la diferencia y en la alteridad, se puede dar cuenta de su especificidad como individuo y de la necesidad del respeto a la existencia del Otro, con sus propias formas de vivir y de desarrollarse; lo cual ha hecho posible el sentido de contraste, al asumir la conciencia de que también él es un Otro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Aragón, O. (2015). El Derecho después de la Insurrección. Cherán y el Uso Contra-Hegemónico del Derecho en la Suprema Corte de Justicia de México. *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-legal Studies*, Volume 7, Issue 2, pp. 71-87
- Arcos, M. A. (1998). *Las velas tateikietari... invocando la lluvia y la lucha de un pueblo*, (tesis de maestría en desarrollo rural). Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.
- Bailón, F. (2001). *La conformación del territorio huave durante el periodo colonial (s. XVI-XVIII): la lucha por el acceso y control económico y político de los recursos naturales en la costa del Istmo de Tehuantepec, Oaxaca*, (tesis de licenciatura en etnohistoria). Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Barreda, A. (2016). Juicio al Estado mexicano por la violencia estructural causada por el libre comercio. Audiencia Final del Capítulo México del Tribunal Permanente de los Pueblos: libre comercio, violencia, impunidad y derechos de los pueblos (12 al 15 de noviembre de 2014). Sentencia, fiscalías y relatorías. Editorial Itaca.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) (2017). *Protocolos comunitarios. Biodiversidad y conocimiento tradicional. CONABIO y cooperación alemana GTZ*.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, CDI (s/f) CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS http://www.cdi.gob.mx/transparencia/gobmxcdi/participacion/documentos/consulta_pueblos_indigenas.pdf (consulta del 22 de marzo de 2020).
- _____ (2014). Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/252234/CDI_Protocolo_Consulta_Pueblos_Indigenas_2014.pdf (consulta del 2 de abril de 2020).
- _____ (2011). Consulta sobre Mecanismos para la Protección de los Conocimientos Tradicionales, Expresiones Culturales, Recursos Naturales, Biológicos y Genéticos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37014/cdi_consulta_proteccion_conocimientos_tradicionales.pdf (consulta del 2 de abril de 2020)
- Cruz, E. (2020). Oxchuc, Chiapas: representación política y peritaje antropológico. En *Izʼtapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 89, año 41 julio-diciembre de 2020, pp. 97-130.

- Cruz, E. (2020). Un nuevo constituyente y una nueva constitución para México: entre el levantamiento zapatista de 1994 y la cuarta transformación (4T), pp.51-64, en: M. Maeschalck, P. Guadarrama, E. Cruz, A. Guerrero, S. Reding, A. Gómez Muller, L. Tovar, V. Aguilar, J. Paz y Miño, F. Simbaña, F. Tubino, J. Viaña, M. Rezende, J. Pizzi, S. López, Y. Acosta, M. Rubinelli, A. Bonilla, E. Vior, F. Mare, J.M. Aguirre Oraa, R. Salas A. *Luchas sociales, justicia contextual y dignidad de los pueblos*. Ariadna Ediciones.
- _____(2019a). El derecho indígena como impulsor del pluralismo jurídico en el derecho mexicano, pp. 131-142, *Diálogo Andino*, N° 59, 2019. Arica.
- _____(2019b). Reforma energética/estructural, nuevo Estado de Derecho, nuevo plan de negocios y resistencias: dos casos en la península de Yucatán, México, pp. 277-304, en: Bastián Duarte, Ángela Ixkic y Vasundhara Jairath (coords). *Conflictos y resistencias: energía y conflictividad socioambiental en México*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Miguel Ángel Porrúa.
- _____(2018). *Derecho indígena: dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa*. Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- Cruz, E. y Elizondo, M.P. (2016). Ejercicio de gobierno indígena desde los Bienes Comunales de Venustiano Carranza. *UNA Revista de Derecho*. Universidad de los Andes.
- _____(2014) Derecho indígena: dinámicas jurídicas, construcción del derecho y procesos de disputa. Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).
- Cruz, E. (2013), Capítulo 9. Derecho a la tierra y al territorio: demandas indígenas, Estado y capital en el istmo de Tehuantepec, pp. 534-600 en: María Teresa Sierra, Rosalva Aída Hernández y Rachel Sieder (editoras). *De las reformas multiculturales al fin del reconocimiento. Justicia, pueblos indígenas y violencia en México y Guatemala*. CIESAS/FLACSO.
- Cruz, E. y Santana, M.E. (2013). ¿Reconocimiento jurídico de la diversidad cultural sin ejercicio de derechos? pp. 218–255, *Revista Pueblos y fronteras digital*, v.8, n.16, diciembre 2013–mayo 2014.
- Cruz, E. (2011), “Eólicos e inversión privada. El caso de San Mateo del Mar, en el Istmo de Tehuantepec Oaxaca”. *Journal of Latin American Anthropology*, 16(2), 257-277.
- _____(2008). Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del convenio 169 de la OIT: el caso mexicano. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, (5), México, proimmse- unam. http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/index_n5.html
- _____(2009). Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT. (Versión ampliada), en: Sánchez Botero (ed.). *Consulta Previa. Experiencias de Aprendizaje*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Agencia Nacional de Hidrocarburos.
- Chambers, I. (1997). Retos y perspectivas del derecho indígena en América Latina en: Magdalena Gómez, *Derecho indígena*, pp.463-465. Instituto Nacional Indigenista/ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C.

- Chávez, J. (1984). *Legalización de un sistema de colonialismo interno en el México del siglo XIX: las leyes de desamortización de 1856, culminación de un proceso*, (tesis de licenciatura en antropología social). Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Chávez, R. (2009). El conflicto Presa La Parota. En *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas del estado de Guerrero. Programa Universitario México Nación Multicultural*. UNAM. http://www.nacion-multicultural.unam.mx/edespig/diagnostico_y_perspectivas/RECUADROS/CAPITULO%2010/3%20el%20conflicto%20presa%20la%20parota.pdf (consulta del 27 de marzo de 2020).
- Del Val, J. (1997). Desde las políticas indigenistas. *América Indígena*, 57(1-2), 147-157.
- Díaz, H. (1992). Derechos indígenas y autonomía, *Crítica Jurídica*, (11), 31-58.
- Doyle, C., Whitmore, A. y Tugendhat, H. (2019) (eds.). Los protocolos de consentimiento libre, previo e informado como instrumentos de autonomía: sentando las bases para interacciones basadas en los derechos. Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie (INFOE), Forest Peoples Programme, Facultad de Derecho de la Universidad de Middlesex, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania. Melchiorstr.
- Favre, H. (1999). Indigenismo. Fondo de Cultura Económica.
- Gómez, Magdalena (2011). Ley de consulta indígena. Una simulación jurídica. *Suplemento del Periódico La Jornada*, Ojarasca, número 165, enero 2011. México, en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/12/oja167-simulacion.html> (consulta del 18 de marzo de 2013).
- González, R. y Cruz, E. (2019). El “Tren Maya”: Simulación y engaño gubernamental, en: Justicia en las Américas. Recuperado de <https://dplfblog.com/2019/12/12/el-tren-maya-simulacion-y-engaño-gubernamental/> (consulta del 4 de abril de 2020)
- González, J. A. (1995). *El Estado y las etnias nacionales en México: la relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- González, D. (1997). Manual de instrumentos para el manejo de conflictos. Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C.
- Henríquez, E. (2019). No nos consultaron sobre megaproyectos, acusan indígenas de Chiapas, *La Jornada*, sección Estados, 11 de diciembre de 2019. Recuperado de https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2019/12/11/no-nos-consultaron-sobre-megaproyectos-acusan-indigenas-de-chiapas-7098.html#.XfGgL_us4n0.twitter (consulta del 4 de abril de 2020)
- Hernández, J. y Lizama, J. (1996). Cultura e identidad étnica en la región huave. Instituto de Investigaciones Sociológicas-Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. .
- H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca LXIV Legislatura Constitucional (2020). Ley de Consulta Previa del estado de Oaxaca. Recuperado de: [http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afro-mex_edo_Oax_\(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020\).pdf](http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_Consulta_previa_libre_inf_pueblos_y_comun_indig_afro-mex_edo_Oax_(txt_orig_dto_1291_LXIV_22_ene_2020_PO_8_4a_secc_22_feb_2020).pdf) (consulta del 2 de abril de 2020).

- Instituto Nacional Electoral (2016). Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, del Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2019). *Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el “Proyecto de Desarrollo Tren Maya”*, Fecha de publicación 15 de noviembre de 2019. Recuperado de <https://www.gob.mx/inpi/articulos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-y-jornada-de-ejercicio-participativo-ciudadano-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya> (consulta del 21 de abril de 2020)
- Millaleo, S. (Ed.) (2020). Protocolos Autonómicos de Consulta Previa Indígena. En *América Latina*. IW-GIA-FORD. Copenhague.
- Muñoz, N. (2018). Violación del derecho a la consulta indígena: siembra de soya transgénica en comunidades mayas del estado de Campeche, México. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas RICS* 7(13), 51-71.
- Núñez, V. (2020). Ante recesión económica ¿financiarización de la naturaleza en territorio maya? en: Opinión, periódico *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/04/05/opinion/019a1pol> (consulta del 9 de abril de 2020)
- Organización de Naciones Unidas (2018a) Asamblea de la ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*. Victoria Tauli-Corpuz. A/HRC/39/17/Add.2. <https://undocs.org/es/A/HRC/39/17/ADD.2> (consulta del 14 de diciembre de 2020)
- Organización de Naciones Unidas (2018b) *Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Consentimiento libre, previo e informado: un enfoque basado en los derechos humanos*, A/HRC/39/62 (10 de agosto de 2018). <https://undocs.org/es/A/HRC/39/62> (consulta del 20 de diciembre de 2020)
- Organización de Naciones Unidas (2019). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18^o a 21^o combinados de México*. <https://undocs.org/es/CERD/C/MEX/CO/18-21> (consulta del 14 de diciembre de 2020)
- Ortelli, P. y Cruz, E. (2011), La gestión y el autodesarrollo como derechos humanos fundamentales de los Pueblos Indígenas. *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 6(11), PROIMMSE-IIA-UNAM, 246-272, <http://www.pueblosyfronteras.unam.mx/index.php/index.php/pyf/article/view/140/140> (consulta del 23 de marzo de 2020).
- Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN (2013 y 2014). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. SCJN.
- Pérez, M.L. y Argueta, A. (2003). No todos los indigenismos son iguales. *México Indígena*, 2(4), 14-24.
- Ramírez, N. (2020). Comentarios a la Nueva Ley de Consulta Previa del estado de Oaxaca, México, marzo 26, 2020. *Justicia para las Américas de la Fundación para el debido Proceso (DPLF)*. <https://dplfblog.com/2020/03/26/comentarios-a-la-nueva-ley-de-consulta-previa-del-estado-de-oaxaca-mexico/> (consulta del 2 de abril de 2020).
- Medina, J.R. (1987). *Derecho Agrario*. Harla.

- Sánchez, E. (ed.) (2009). *Consulta Previa. Experiencias de Aprendizaje*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Agencia Nacional de Hidrocarburos.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Agraria (2011). *Memorias metodológicas sobre la elaboración del Capítulo Ambiental en el Reglamento Interno o Estatuto Comunal de los Núcleos Agrarios*. México. [http://pa.gob.mx/paweb/conoce_la_pa/capacitacion/Archivos%20Word%20%20Execel/Reglamento%20Interno/Elaboracion%20del%20Capitulo%20Ambiental%20en%20el%20RI%20o%20EC%20\(ene2012\).pdf](http://pa.gob.mx/paweb/conoce_la_pa/capacitacion/Archivos%20Word%20%20Execel/Reglamento%20Interno/Elaboracion%20del%20Capitulo%20Ambiental%20en%20el%20RI%20o%20EC%20(ene2012).pdf) (consulta del 9 de abril de 2020)
- Valdivia, T. (1995). Derechos indígenas y territorialidad: El caso de los guarijíos de Sonora. En: Chenaut, V. y Sierra, M. T. (coords.) *Pueblos indígenas ante el derecho*, pp. 261-293. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/ Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.

Páginas electrónicas

- Consulta indígena en Juchitán (s/f). <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/> (consulta del 2 de abril de 2020).
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2014). El acueducto independencia amenaza la sobrevivencia del pueblo yaqui. <https://www.cemda.org.mx/el-acueducto-independencia-amenaza-la-sobrevivencia-del-pueblo-yaqui/> (consulta del 2 de abril de 2020).
- Dirección General de Derechos Humanos de la Presidencia de la SCJN (s/f). Protocolos de Actuación <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion>
- Firma por la nulidad de la consulta (2019). <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSd-IWjzHC-5YOSRDj1Z9AcS-dCCcLHenYWGswklMrRUAmA2zhg/viewform>
- Gobierno de México (2018). Preguntas frecuentes sobre FONATUR, <https://www.gob.mx/fonatur/acciones-y-programas/preguntas-frecuentes-fonatur-faq-s>
- Secretaría de Energía (2017). Consulta a la Tribu Yaqui sobre Gasoducto (Sonora). Recuperado de <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/consulta-a-la-tribu-yaqui-sobre-gasoducto-sonora-153352> (consulta del 2 de abril de 2020).
- _____(2018). Consultas Previas, Libres e Informadas a Comunidades y Pueblos Indígenas en el Sector Energético. Recuperado de <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/consultas-previas-libres-e-informadas-a-comunidades-y-pueblos-indigenas-entorno-a-proyectos-energeticos> (consulta del 2 de abril de 2020).
- _____(2016). La SENER y el CENACE informan sobre el Fallo de la Primer Subasta que define a las ofertas ganadoras. <https://www.gob.mx/sener/prensa/la-sener-y-el-cenace-informan-sobre-el-fallo-de-la-primer-subasta-que-define-a-las-ofertas-ganadoras> (consulta del 4 de abril de 2020)
- Cárdenas, Y. (2013). Diversidad de los lenguajes en Chiapas, en: <http://diversidadlenguajechiapas.blogspot.com/2013/01/monografia-linguistica-de-venustiano.html> , (consulta del 5 de abril de 2020)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (s/f). Espacio y datos de México, en: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/default.aspx?ag=071060001> (consulta del 5 de abril de 2020)

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2019). Documentos diversos sobre el proceso de Consulta y participación ciudadana sobre el proyecto de Desarrollo Tren Maya <https://www.gob.mx/inpi/es/documentos/convocatoria-al-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-proyecto-de-desarrollo-tren-maya?state=published>

Convocatoria al Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el “Proyecto de Desarrollo Tren Maya”.

Protocolo. Proceso de Consulta Libre, Previa e Informada, a los Pueblos y Comunidades Indígenas Mayas, Tseltales, Ch’oles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Q Roo. Proyecto de Desarrollo Tren Maya.

Sedes de las Asambleas Informativas, Consultivas y Deliberativas

Actas de Asambleas Regionales

FUENTES CONSULTADAS sobre los núcleos agrarios.

Venustiano Carranza

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/f). Enciclopedia de los Municipios de México: Venustiano Carranza, Chiapas, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/municipios/07106a.html> (consulta del 5 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Cédulas de información municipal. Información: Municipios. Unidad de Microregiones, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=07&mun=041> (consulta del 5 de abril de 2020).

Gobierno del estado de Chiapas (s/f) Venustiano Carranza, Chiapas (07106), Banco de indicadores, en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ag=07106>

Cárdenas, Y. (2013). Diversidad de los lenguajes en Chiapas, en: <http://diversidadlenguajechiapas.blogspot.com/2013/01/monografia-linguistica-de-venustiano.html>, (consulta del 5 de abril de 2020).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (s/f). Espacio y datos de México, en: <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/espacioydatos/default.aspx?ag=071060001> (consulta del 5 de abril de 2020).

Cruz, E. y Elizondo, M. P. (2016). Ejercicio de gobierno indígena desde los Bienes comunales de Venustiano Carranza. UNA Revista de Derecho, 1. Recuperado de <https://una.uniandes.edu.co/index.php/ediciones/volumen-1/44-cruz-e-elizondo-m-d-p-ejercicio-de-gobierno-indigena-desde-los-bienes-comunales-de-venustiano-carranza>

Registro Agrario Nacional. Padrón e Historial de Núcleos Agrarios PHINA (2020). Recuperado de: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina>.

Aguacatenango

- Nuestro México (s/f). Aguacatenango, en: <http://www.en.nuestro-mexico.com/Chiapas/Venustiano-Carranza/Aguacatenango/>, (consulta del 5 de abril de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (s/f). Espacio y datos de México, en: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07>, (consulta del 5 de abril de 2020).
- Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Catálogo de localidades, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=071060004> (consulta del 5 de abril de 2020).
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/f). Enciclopedia de los Municipios de México: Venustiano Carranza, Chiapas, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/municipios/07106a.html> (consulta del 5 de abril de 2020).
- Registro Agrario Nacional. Padrón e Historial de Núcleos Agrarios PHINA (2017). Recuperado de: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina>.
- Cruz Rueda, E. (2018). Cien años de la Constitución mexicana y el Derecho Agrario. Mundo Agrario, 19(42), e101. <https://doi.org/10.24215/15155994e101>.

Cauhtémoc

- Nuestro México (s/f). Cauhtémoc, en: <http://www.nuestro-mexico.com/Chiapas/La-Trinitaria/Cauhtemoc/>, (consulta del 5 de abril de 2020).
- Registro Agrario Nacional. Padrón e Historial de Núcleos Agrarios PHINA (2020). Recuperado de: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/phina>.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/f). Enciclopedia de los Municipios de México: La Trinitaria, Chiapas, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/municipios/07099a.html>, (consulta del 5 de abril de 2020).
- Comité Estatal de Información Geográfica y Estadística (CEIEG) (2018). Perfiles Municipales, en: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/>, (consulta del 5 de abril de 2020).

Guevea de Humboldt

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/f). Enciclopedia de los Municipios de México: Guevea de Humboldt, Oaxaca, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20036a.html>, (consulta del 5 de abril de 2020).
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (2010). Espacio y datos de México, en: <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=guevea+de+humboldt#tabMCcollapse-Indicadores>, (consulta del 5 de abril de 2020).
- Fundación Alfredo Harp Helú Oaxaca A.C. FAHHO (2018). Guevea de Humboldt y otros homenajes al científico prusiano, en <https://fahho.mx/blog/2018/08/29/guevea-de-humboldt-y-otros-homenajes-al-cientifico-prusiano/>, (consulta del 9 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Cédulas de información municipal. Información: Municipios. Unidad de Microregiones, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=20&mun=036>, (consulta del 5 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Catálogo de localidades, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=200360001>, (consulta del 5 de abril de 2020).

Monte Flor

Pueblos América (s/f). Monte Flor, en: <https://mexico.pueblosamerica.com/i/monte-flor-4/>, (consulta el 6 de abril de 2020).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (s/f). Espacio y datos de México, en: <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=maravilla+tenejapa+chiapas#tabMCcollapse-Indicadores>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/f). Enciclopedia de los Municipios de México: Maravilla Tenejapa, Chiapas, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/municipios/07115a.html>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Cédulas de información municipal. Información: Municipios. Unidad de Microregiones, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=07&mun=115>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (s/f). Informe Anual Sobre La Situación de Pobreza y Rezago Social: Maravilla Tenejapa, Chiapas, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32904/Chiapas_115.pdf, (consulta 6 de abril de 2020).

Comité Estatal de Información Geográfica y Estadística (CEIEG) (2018). Perfiles Municipales, en: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Peña Limonar

Nuestro México (s/f). Peña Limonar, en: <http://www.en.nuestro-mexico.com/Chiapas/Ocosingo/Pena-Limonar/>, (consulta del 5 de abril de 2020).

Pueblos América (s/f). Monte Flor, en: <https://en.mexico.pueblosamerica.com/i/pena-limonar/>, (consulta el 6 de abril de 2020).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (s/f). Informe Anual Sobre La Situación de Pobreza y Rezago Social: Ocosingo, Chiapas, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32849/Chiapas_059.pdf, (consulta 6 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Cédulas de información municipal. Información: Municipios. Unidad de Microregiones, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=07&mun=059>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Catálogo de localidades, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=07&mun=059>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Comité Estatal de Información Geográfica y Estadística (CEIEG) (2018). Perfiles Municipales, en: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/f). Enciclopedia de los Municipios de México: Ocosingo, Chiapas, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/municipios/07059a.html>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Taniperla

Nuestro México (s/f). Peña Limonar, en: <http://www.nuestro-mexico.com/Chiapas/Ocosingo/Taniperla/>, (consulta del 5 de abril de 2020).

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/f). Enciclopedia de los Municipios de México: Ocosingo, Chiapas, en: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM07chiapas/municipios/07059a.html>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (s/f). Informe Anual Sobre La Situación de Pobreza y Rezago Social: Ocosingo, Chiapas, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32849/Chiapas_059.pdf, (consulta 6 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Cédulas de información municipal. Información: Municipios. Unidad de Microrregiones, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=07&mun=059>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Catálogo de localidades, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=070590374>, (consulta del 5 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Unidad de microrregiones Dirección General Adjunta de Planeación Microrregional, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/IndRezViv.aspx?refn=070590374>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL (2013). Unidad de microrregiones dirección general adjunta de planeación microrregional, en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/indiMarginacLoc.aspx?refnac=070590374>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Comité Estatal de Información, Geográfica y Estadística (CEIEG) (2018). Perfiles Municipales, en: <http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/perfiles/Inicio>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI (2010). Espacio y datos de México, en: <https://www.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=Tani+Perla%2C+Ocosingo>, (consulta del 6 de abril de 2020).

Otras fuentes

RompevientoTV. (2020). <https://www.rompeviento.tv/>

Debate sobre el Tren Maya – Perspectivas. 10 de febrero 2020, <https://www.rompeviento.tv/debate-sobre-el-tren-maya-perspectivas/> (consulta del 26 de abril 2020).

Calakmul: el amparo contra el Tren Maya. 26 de febrero 2020, <https://www.rompeviento.tv/calakmul-el-amparo-contr-el-tren-maya/> (consulta del 26 de abril de 2020).

*Ejercicio autonómico desde los sistemas normativos: protocolos de
consulta previa, reglamentos y estatutos comunales indígenas.*
se terminó de editar en abril del 2022
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

