

## El derecho a la libre determinación en México

### Documento de análisis para el Mecanismo de Expertas y Expertos de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas

La Alianza por la Libre Determinación y a la Autonomía (ALDEA) está integrada por comunidades y organizaciones indígenas y campesinas de más de 10 estados de la República, pertenecientes a los pueblos y etnias: Tzotzil, Tzeltal, Lacandona, Tenek, Nahuatl, Maya, Hnahñu, Pur'epicha, Na Savi, Tepecano, Wixarika, Zapoteca, Yaqui, Mixe y Me'Phaa, en articulación con organizaciones civiles de 10 estados de la República, que nos unimos con el objetivo de impulsar el reconocimiento y garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en los marcos legales y políticas públicas en México, con base en los estándares internacionales y los Acuerdos pendientes de San Andrés Larraizar.

Acudimos por este medio a informar a los miembros del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre la situación, reconocimiento legal y el ejercicio actual de la libre determinación de los pueblos indígenas de México. La información se presenta en tres secciones: primero, un análisis del marco normativo mexicano; segundo, una exposición de procesos de reivindicación y ejercicio de la libre determinación y la autonomía desde los pueblos; tercero, recomendaciones al Estado mexicano desde ALDEA.

#### **I) Un marco constitucional y legal que vulnera el derecho a la libre determinación y a la autonomía**

##### **1. Restricciones vigentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>**

###### **a. El estado actual de la Constitución**

Más allá del reconocimiento formal a un conjunto de derechos colectivos en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), incluyendo la libre determinación y la autonomía, debe recordarse que la reforma constitucional en materia indígena de 2001<sup>2</sup> ocurrió en medio del rechazo de la mayoría de los pueblos indígenas. Ello detonó una serie de denuncias ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y recursos judiciales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)<sup>3</sup> promovidos por

---

<sup>1</sup> Este apartado retoma diversos párrafos íntegros del *Informe Conjunto de Sociedad Civil sobre los derechos económicos, sociales y ambientales en México 2017: Informe Alternativo a los Informes V y VI combinados del Estado Mexicano ante el Comité DESC de la ONU*, Ciudad de México, diciembre de 2017, Capítulo 1. Derecho a la libre determinación de los pueblos, pp. 11-14; [http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh\\_informe\\_desca\\_2017.pdf](http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_informe_desca_2017.pdf)

<sup>2</sup> Reforma constitucional en materia indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001)

<sup>3</sup> Alrededor de 300 controversias constitucionales se presentaron contra la reforma por parte de distintos municipios indígenas, las cuales fueron resueltas por la SCJN un año después de presentadas, decidiendo que no le competía resolverlas. Ante la decisión de la SCJN, hubo comunidades que acudieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Uno de estos casos fue el de la comunidad/municipio indígena de Nicolás Ruíz acompañado por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas en Chiapas.



comunidades y organizaciones indígenas y de la sociedad civil ante el incumplimiento de las principales demandas de los pueblos que habían sido recogidas en los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena resultantes del proceso de diálogo posterior al Levantamiento Zapatista de 1994.<sup>4</sup> Esta reforma no fue consultada y no se soportó en ningún diálogo significativo con los pueblos indígenas que la consideraron vacía de las garantías mínimas. La SCJN, al resolver los medios de impugnación impulsados en contra de la reforma, dictó por medio de tesis aisladas que la Constitución sólo establece un estándar mínimo que se debe adaptar y siempre acrecentar por medio de legislación estatal.<sup>5</sup>

En cuanto al contenido propiamente de la Constitución vigente, se restringe alcance del derecho a la libre determinación y a la autonomía a la esfera de competencia de “las constituciones y leyes de las entidades federativas”, acotando su ejercicio y despojándolos de una verdadera garantía constitucional. De esta forma se ha profundizado a lo largo de país un disparidad normativa, que se traduce en una suerte de “discriminación legal”, ya que la regulación del derecho se limita o amplía de una estado a otro, despojándola de una verdadera garantía de alcance general para el conjunto de pueblos y comunidades.<sup>6</sup> Si bien la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011<sup>7</sup> obligó expresamente a las autoridades de todos niveles al cumplimiento de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte -lo que incluye al PIDESC y al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales- y sujeta su interpretación y aplicación al principio *pro persona*, esto no ha impedido que los gobiernos estatales apliquen su normativa interna en esta materia, aunque sea menos garantista, ocasionando violaciones a los derechos de los pueblos, que no siempre tienen la posibilidad de llevar sus casos ante tribunales.

En este sentido, unos de los supuestos que más ha generado conflictividad y violencia es la selección discrecional que hacen los gobiernos estatales de arrogarse la facultad de determinar de forma “oficial” cuáles son los pueblos indígenas reconocidos dentro de cada entidad y quiénes son sus autoridades. Esto en diversas ocasiones, viola las formas y estructuras tradicional de decisión de los pueblos en el ejercicio de su autogobierno y ha detonado episodios violentos y división al interior de los pueblos y comunidades, debido a la duplicidad de autoridades y al uso de los recursos públicos. Uno de los ejemplos más dramáticos de esta situación se vivió apenas el pasado año en el Pueblo Ikoote de San Mateo del Mar, en la región del Istmo de Tehuantepec, del Estado de Oaxaca, donde el conflicto derivó en una masacre que cobró la vida de 15 personas, sin garantías mínimas para la resolución del conflicto y de seguridad por parte del Estado mexicano.<sup>8</sup>

Otros de los problemas graves que subsiste en el marco constitucional es la clasificación de los pueblos y comunidades como “entidades de interés público”<sup>9</sup>, lo cual les condena a una minoría de edad en la que requieren del tutelaje permanente del Estado para el ejercicio y garantía de sus derechos, sin poderlos ejercer por sí mismos y de forma plena, como “sujetos de derecho público” con la capacidad jurídica efectiva para la

<sup>4</sup> López Bárcenas, Zúñiga Balderas, Abigail. Et al. *Ibidem*, Anexos, pp. 93-96

<sup>5</sup> [TA Constitucional]: 2a. CXXXVIII/2002; 9a. Época; 2a. Sala; SJF y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Pág. 445 (185567). [TA Constitucional]: 2a. CXXXIX/2002; 9a. Época; 2a. Sala; SCJN; SJF y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Pág. 446 (185566). [TA Constitucional]: 2a. CXL/2002; 9a. Época; 2a. Sala; SJF y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Pág. 446 (185565). [TA Constitucional, Comun]: 2a. CXLI/2002; 9a. Época; 2a. Sala; SJF y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Pág. 455 (185509).

<sup>6</sup> López Bárcenas, Francisco, *Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad*, en López Bárcenas, Zúñiga Balderas, Abigail. Et al., “Los Derechos Indígenas y la reforma constitucional”. COAPI, año no precisado, pp. 29, 36. [http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/LOS\\_DERECHOS\\_INDIGENAS\\_Y\\_LA\\_REFORMA\\_CONSTITUCIONAL.pdf](http://www.lopezbarcenass.org/files/escritos/LOS_DERECHOS_INDIGENAS_Y_LA_REFORMA_CONSTITUCIONAL.pdf).

<sup>7</sup> Reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 como Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011)

<sup>8</sup> <https://elpais.com/internacional/2020-06-25/todas-las-violencias-de-mexico-en-la-matanza-de-san-mateo-del-mar.html> / <https://www.educaoaxaca.org/en-san-mateo-del-mar-hay-guerra-contra-la-asamblea-del-pueblo/>

<sup>9</sup> Artículo 2 apartado A, último párrafo.



realización de sus actos jurídicos. Por ejemplo, en diversas ocasiones instancias del Estado mexicano en sus distintos niveles, no otorgan validez a los actos de los órganos de decisión de las comunidades, como es el caso de las actas de asambleas, o imponen una serie de trabas burocráticas y legales que les impiden el ejercicio directo de presupuestos públicos, necesarios para la reproducción de la vida comunitaria y de sus propias formas de desarrollo. Este fenómeno ha sido sistemáticamente señalado ante Relatores internacionales de la ONU en la materia, por parte de comunidades, organizaciones indígenas y de la sociedad civil en las visitas que han realizado el país. En el más reciente de 2018, la entonces Relatora Victoria Taulli, señaló que: *“Los pueblos indígenas continúan reclamando que se les reconozca en la Constitución como sujetos de derecho público, y no como entidades de interés público”*<sup>10</sup>.

En cuanto al derecho a la tierra y el territorio y a los recursos naturales de los pueblos indígenas, el texto constitucional limita el ejercicio de la libre determinación de los pueblos sobre estos al concederle más bien un derecho de “acceso”, además con la condición innecesaria de que sea “con respeto”, a las diferentes “formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta constitución y las leyes...”, así como así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad<sup>11</sup>. Es decir, como tal no hay un reconocimiento expreso a la tierras y territorios indígenas sino una especie de “servidumbre legal” para acceder a otras formas de propiedad del Estado, la social en materia agraria, y de los particulares. Hay otros artículos del cuerpo constitucional, así como otras interpretaciones jurisdiccionales de esta fracción en las que se desprenden un reconocimiento a las tierras y su aprovechamiento por parte de los pueblos y comunidades<sup>12</sup>; sin embargo, esta cláusula en sus términos no deja de ser regresiva y debería modificarse para reconocer y garantizar un verdadero derecho al territorio y a la propiedad colectiva de los pueblos sobre los mismos, que tampoco se menciona.

En relación, a los recursos naturales, la citada fracción VI del Artículo 2, contempla el “uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”, pero pone un veto tratándose de las “áreas estratégicas” previstas por la Constitución<sup>13</sup>. Dentro de estas aparecen las relacionadas con exploración y explotación de hidrocarburos y de transmisión y distribución de energía eléctrica<sup>14</sup>, que son frecuentes en territorios indígenas de Tabasco, Veracruz, Oaxaca, Yucatán, Baja California, entre otros. Por tanto, imposibilita el ejercicio de libre determinación en el manejo y aprovechamiento de estos recursos; más allá de la obligación del Estado de consultarles para llevarlas a cabo en sus territorios, la cual por demás ha sido violada sistemáticamente como ha sido documentado en diversos informes internacionales y de sociedad civil.<sup>15</sup>

#### b) Una reforma constitucional estancada

Frente a este marco constitucional, que no garantiza de forma efectiva la Libre Determinación y la Autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, la actual administración, a través del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, tiene entre sus principales prioridades avanzar en una reforma constitucional sustantiva, en la que

---

<sup>10</sup> A/HRC/39/17/Add.2, párr. 10.

<sup>11</sup> Artículo 2 A, fracción VI.

<sup>12</sup> Artículo, 2 apartado A fracción VI

<sup>13</sup> Idem

<sup>14</sup> Artículo 28: “... áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos...”

<sup>15</sup> Véase entre otros, *De la consulta a la libre determinación de los pueblos, Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*, Rodrigo Gutiérrez, Edmundo del Pozo, II. Jurídicas UNAM, DPLF, Fundar, enero, 2019, <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/ConsultaLibreDeterminacion.pdf>



se retoman los principales pendientes de los Acuerdos de San Andrés Larraizar y los estándares internacionales más avanzados sobre derechos de pueblos indígenas. Ésta desarrolla ampliamente la agenda de libre determinación y de la autonomía para el autogobierno, la aplicación de sus sistemas normativos y el control efectivo de sus tierras, territorios, bienes comunes y presupuestos para garantizar la preservación de sus modos de vida y desarrollo, dotándolos para esto como sujetos plenos de derecho público y estableciendo un nuevo tipo de relación entre los pueblos indígenas y afromexicanos con el Estado.

La propuesta fue sometida a una controvertida consulta<sup>16</sup> entre junio y agosto de 2019<sup>17</sup>, que se realizó a través de más de 50 foros en diversas regiones indígenas del país y un foro nacional.<sup>18</sup> A partir de estos ejercicios se fortaleció la propuesta, así como con el aporte de un “Comité de Expertos”<sup>19</sup>; actualmente está en proceso de revisión por una Comisión de Seguimiento, representada por autoridades y representantes indígenas que participaron en el Foro Nacional. También como ALDEA sostuvimos varios diálogos con los directivos del INPI y se le entregaron nuestros 10 puntos prioritarios<sup>20</sup> de agenda para enriquecer la propuesta.

La apuesta del INPI era que la actual legislatura LXIV recibiera la propuesta presentada por el titular del ejecutivo. Sin embargo, a la fecha no se ha presentado. Varios obstáculos y prioridades, en otros casos, se han presentado desde que culminaron con el Foro Nacional en el mes de agosto de 2019. Desde litigios de algunas organizaciones contra la consulta de la propuesta de reforma; la disminución considerable del presupuesto público del propio Instituto; las prioridades del Titular del Ejecutivo de avanzar a toda prisa grandes megaproyectos que afectan a pueblos indígenas, como el Tren Maya, el Corredor-Transistmico, el Aeropuerto de San Lucía y la Refinería de Dos Bocas<sup>21</sup>; en los cuales el Instituto tuvo que asesorar y algunos casos que implementar los procesos de consultas, así como gestionar los conflictos que se han generado. Esto ha implicado a la institución un desgaste considerable, en medio del cual fueron tomadas sus instalaciones por comunidades y actores ligados al Congreso Nacional Indígena. Esto último, vino más aún a complicar la operación de sus principales actividades y funciones. Por si fuera poco, se atravesó la pandemia lo cual reorientó también sus prioridades para atender algunas necesidades de información sobre el Covid. En este contexto, se fue postergando la organización de un encuentro presencial con los representantes indígenas de la Comisión de Seguimiento de la Reforma. En conclusión, ya la actual legislatura está por culminar en el mes de abril y no se avizora con claridad si se podrá presentar la iniciativa de Reforma; aunque el titular del INPI afirmó recientemente que el proceso continúa<sup>22</sup>.

Ante esta situación, la ALDEA a través de un comunicado público exigió: “Al Presidente, López Obrador, al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y al Congreso de la Unión impulsar la reforma constitucional a la que se habían comprometido, que busca reconocer los pueblos y comunidades como sujeto de derecho público y garantizar de forma efectiva sus derechos a la libre determinación, a la autonomía, al territorio y a sus formas propias de desarrollo y de aplicación de justicia, entre otros derechos”<sup>23</sup>

---

<sup>16</sup> Citar críticas..

<sup>17</sup> <https://www.gob.mx/inpi/articulos/consulta-para-la-reforma-constitucional-y-legal-sobre-derechos-de-los-pueblos-indigenas-y-afromexicano>

<sup>18</sup> <https://www.gob.mx/inpi/articulos/propuestas-y-conclusiones-de-los-foros-regionales-y-el-foro-nacional-descarga-de-documentos>

<sup>19</sup> Integrado por diversos académicos/as y organizaciones reconocidas en el tema.

<sup>20</sup> <https://www.facebook.com/FundarMexico/photos/a.132634476846861/3076937969083149/>

<sup>21</sup> <https://www.m-x.com.mx/al-dia/los-4-megaproyectos-de-la-4t-alcanzara-el-sexenio-para-concluirlos>

<sup>22</sup> <https://www.ijornada.com.mx/notas/2021/01/19/politica/celebra-inpi-iniciativa-de-reforma-sobre-derechos-de-pueblos-indigenas/>

<sup>23</sup> [https://serapaz.org.mx/alianza-por-la-libre-determinacion-y-la-autonomia-aldea/?fbclid=IwAR3qUx8rCdqB2e\\_K\\_NEVvCRsUfiA3LuYqTosnZPk1n3-Vu74PcE1gLYSb0](https://serapaz.org.mx/alianza-por-la-libre-determinacion-y-la-autonomia-aldea/?fbclid=IwAR3qUx8rCdqB2e_K_NEVvCRsUfiA3LuYqTosnZPk1n3-Vu74PcE1gLYSb0)



En dicho pronunciamiento, retomamos la recomendación que hiciera en su informe la Relatora Victoria Tauli-Corpus al Estado mexicano, la cual sigue pendiente de cumplimiento:

*“Se requieren medidas eficaces y coordinadas entre instituciones de toda la estructura federal, estatal y municipal para abordar los graves problemas expuestos, incluidas reformas del marco jurídico, político e institucional encaminadas a aplicar los derechos de los pueblos indígenas en temas clave como: tierras, territorios y recursos naturales, sus propias prioridades de desarrollo, libre determinación, participación política y acceso a la justicia. También urgen medidas para resolver los problemas de violencia e inseguridad, así como la pobreza, marginación y discriminación estructural”<sup>24</sup>*

## **2. Un marco legal de “desarrollo” que facilita el despojo y obstruye la libre determinación de los pueblos en sus tierras y territorios.**

En el contexto de un modelo de desarrollo extractivista el Estado mexicano ha impulsado durante las últimas décadas un conjunto de políticas y leyes neoliberales que han facilitado la entrada de grandes proyectos de inversión y desarrollo en territorios de los pueblos indígenas a costa de la violación sistemática de sus derechos. Paradójicamente, dicho modelo fue avanzando en la medida que también se fueron promulgando un conjunto de reformas importantes en materia de derechos humanos y de derechos de los pueblos indígenas en la Constitución y las leyes, pero que terminaban siendo violadas en la práctica por los graves impactos sociales, ambientales y en derechos humanos de las políticas y proyectos extractivistas.

Algunos datos dan cuenta de la ampliación de la frontera extractiva y sus impactos en México. En materia minera se registran 24,709 concesiones que ocupan 20.79 millones de hectáreas del territorio nacional, así como 950 proyectos mineros en 2017.<sup>25</sup> En 2016 de los proyectos existentes (885) las empresas canadienses sobresalían, al operar 65.3 % de los mismos, seguidas por las estadounidenses con 13.2 % y las mexicanas con 9.2 %.<sup>26</sup> En el caso de hidrocarburos, al amparo de la Reforma Energética, las autoridades del sector contemplan haber destinado para 2019 un total de 444,900 km<sup>2</sup> ( 9.5 % de la superficie marina y 9.5 de la terrestre), entre asignaciones y contratos ya otorgados, licitaciones en proceso y futuras a considerar en las rondas pendientes.<sup>27</sup> Por otra parte, hace algunos años se calculaba que el número de proyectos de presas ascendía a 4,200—provocando el desplazamiento y desalojo forzoso de más de 185 mil personas en todo el país<sup>28</sup>.

De acuerdo con un estudio reciente, se identifican más de 800 conflictos socioambientales generados por proyectos mineros y energéticos (parques eólicos y solares, campos petroleros, hidroeléctricas, gasoductos) en los últimos 12 años. Entre 2012 y 2019 el Centro Mexicano de Derecho Ambiental registró casi 500 ataques contra personas defensoras. Tan solo en ese último año, parte ya de la administración de López Obrador, se identificaron 39 actos de violencia, de las cuales el homicidio ocupó el primer lugar, cobrando la vida de 12 personas defensoras.

---

<sup>24</sup> A/HRC/39/17/Add.2, párr.94

<sup>25</sup> Fundar. Anuario 2017, *Las Actividades Extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio*, P.20, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/AnuarioExtractivas2017.pdf7> /Datos más actualizados, Fundar, Anuario 2018. *Las actividades extractivas en México, Desafíos para la 4T*.

<sup>26</sup> Fundar. Anuario 2016, *Las Actividades Extractivas en México. Estado Actual*, p. disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Anuario2016corr.pdf>

<sup>27</sup> Fundar. Anuario 2017, ob.cit. p. 12

<sup>28</sup> Mapder. Pre-audiencia sobre «Presas, Derechos de los Pueblos e Impunidad». Capítulo Mexicano del Tribunal Permanente de los Pueblos. 2012



Entre las políticas y marcos legales que más sobresalen está el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, hoy T-MEC), Ley Agraria (1992), la Ley Minera (1992), la Ley de Aguas (1992), la Reforma Energética y sus leyes secundarias (2014) y la Ley de Zonas Económicas Especiales 2016, TLCAN (1994).

a. La Ley Agraria<sup>29</sup>

La reforma constitucional del artículo 27 realizada en 1992, dio lugar a una nueva Ley Agraria, pero que lejos de proteger los núcleos agrarios, abrió la puerta a la privatización de la propiedad social de ejidos y comunidades agrarias, muchas de las cuales eran y siguen siendo indígenas. La finalidad fue incorporar el total de las tierras rústicas -195 millones de hectáreas- al mercado de tierras, ya que en 1992 sólo 70 millones de hectáreas existían en el país con posibilidades legales de ser objeto de actos traslativos de dominio, de uso o de aprovechamiento. Según la exposición de motivos de estas reformas, las restricciones en la circulación de la tierra eran una limitante para la modernización productiva pues los titulares de la tierra no tenían opciones para mejorar las condiciones de las unidades de producción. El saldo de esas reformas es primordialmente negativo. Dos de cada tres núcleos agrarios presentan compraventa de tierras y en los últimos diez años 4.8% de la propiedad ejidal paso a manos privadas. La propiedad privada en 2016 ya cubría el 41 por ciento del total nacional, lo que significa que el tamaño promedio es superior a las demás formas de tenencia. Los grandes productores tienen en promedio 94 hectáreas, mientras que los medianos y pequeños propietarios tienen 13 hectáreas cada uno.

Las tierras y territorios de los pueblos indígenas no se encuentran delimitados y reconocidos legalmente, ni el derecho a la propiedad y posesión colectiva sobre las tierras y territorios de los pueblos indígenas, así como de aquellos que usan tradicionalmente, a pesar de que así lo exige el Convenio 169 de la OIT (Art. 14.1.2), lo que propicia que los conflictos agrarios y las luchas por la defensa de la tierra y los territorios indígenas en el país sigan siendo numerosos. También persiste la destrucción de ecosistemas con relevancia cultural, económica y social y de los que viven numerosos pueblos indígenas, ocasionada por sistemas de apropiación de la tierra que los discrimina (según las autoridades “porque no saben usar las tierras, las permiten ociosas”) y un ambiente de impunidad que permite la ocupación de tierras y tala de forma ilegal, arbitraria y en muchas ocasiones con violencia. El despojo que actualmente prevalece en gran parte de los territorios rurales afecta de manera especial a las poblaciones indígenas, quienes gozan de un vínculo particular con su territorio y basan su vida social, cultural y organizativa en la posesión y administración de la tierra de forma comunal. La fragmentación y pulverización de la tierra que predomina en las zonas rurales y que se acrecentó con la reforma al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria pone en riesgo la supervivencia física y cultural de los pueblos y les impide tomar decisiones efectivas sobre su territorio frente al resto de las formas de propiedad de la tierra que gozan con mayor protección.

b. La Ley Minera<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Tomado íntegramente del Informe Conjunto de Sociedad Civil sobre los derechos económicos, sociales y ambientales en México 2017: Informe Alternativo a los Informes V y VI combinados del Estado Mexicano ante el Comité DESC de la ONU, Ciudad de México, diciembre de 2017, Capítulo 1. Derecho a la libre determinación de los pueblos, pp. 11-14; [http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh\\_informe\\_desca\\_2017.pdf](http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_informe_desca_2017.pdf)

<sup>30</sup> Cfr. Demanda de Amparo Indirecto, presentada por la Comunidad Indígena Nahua de Tecoltemi y el Ejido de Tecoltemi, Municipio de Ixtacamaxitlán, Estado de Puebla.



Los artículos 6º, 15 y 19 fracciones I, II, IV, V, VI y VIII de la Ley Minera<sup>31</sup>, atentan contra el derecho a la libre determinación, la autonomía y su derecho a la tierra, al territorio y a los recursos naturales, así como a definir sus prioridades desarrollo.

Mediante dichos artículos<sup>32</sup>, las empresas que detenten la titularidad de concesiones mineras, ostentan una serie de derechos que les permiten privar a los pueblos del uso, aprovechamiento y posesión de nuestras tierras. Dicha privación puede ser incluso de su propiedad, pues en el caso de la fracción IV del artículo 19, se otorga al particular un derecho que corresponde exclusivamente al Estado bajo el cumplimiento de ciertas condiciones: la expropiación de terrenos.

De igual manera, de acuerdo al artículo 6, las actividades de exploración y explotación, tendrán preferencia sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, lo cual restringe o impide que se desarrollen las actividades y usos tradicionales de los pueblos sobre sus territorios. En el caso de la fracción VI del artículo 19 señala, incluso, que las empresas tendrán derecho preferente a obtener la concesión de las aguas de las minas, para cualquier otro uso diferente de la exploración y explotación, es decir, la autoridad no sólo facilitó el despojo de las aguas en el contexto de la ejecución de la concesión minera, sino incluso fuera de él.

Si esto no fuera suficiente, el artículo 15 de la referida Ley, permite que dichas violaciones se lleven a cabo hasta por 100 años, lo que condena a las comunidades a la pérdida total de su tierra, territorio y recursos naturales, condenándolos al exterminio en lo individual y como colectivo, pues no solo serán privados de sus medios de subsistencia por semejante lapso, sino también del territorio como medio para desarrollar su vida comunitaria y su reproducción cultural y espiritual, impidiendo la transmisión de su identidad y cosmovisión indígena a las generaciones futuras.

La Corte Interamericana ha señalado al respecto que:

---

<sup>31</sup> [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf)

<sup>32</sup> Artículo 6.- La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma (...).

Por su parte, el artículo 15 señala que la duración de dichas concesiones será de 50 años, prorrogables:

Artículo 15.- Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente Ley.

Las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia. En tanto se resuelven las solicitudes de prórroga de vigencia, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.

Artículo 19. Las concesiones mineras confieren derecho a:

I. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II.- Disponer de los terrenos que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;

(...)

IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terrenos, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI.- Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;

VIII.- Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;

(...)

XII.- Obtener la prórroga en las concesiones mineras por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley[...]



*“Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.”<sup>33</sup>*

A diferencia de la visión no indígena, la tierra, el territorio y sus recursos naturales no son una mercancía, sino la fuente de la vida misma; no sólo son la base de la subsistencia económica del pueblo indígena, sino de la identidad cultural y bienestar espiritual; la pérdida de nuestras tierras –siendo suficiente la pérdida de su posesión, uso y disfrute, y no necesariamente de su propiedad- amenaza nuestra supervivencia misma.

En conclusión, el marco legal minero, al dar preferencia a los derechos de las mineras por encima de los derechos colectivos de los pueblos, viola el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de derechos de los pueblos indígenas de la ONU, los estándares interamericanos y la propia Constitución mexicana en sus artículos 1°, 2° y 133.

c. La Ley de Aguas<sup>34</sup>:

México cuenta con 68 pueblos originarios, en cuyos territorios se encuentran 49% de las cuencas más importantes. La Comisión Nacional del Agua (Conagua) ha otorgado 77,619 concesiones de aguas nacionales y 19,503 concesiones de zonas federales sin su consentimiento en sus territorios. Existen 29,838 concesiones de aguas superficiales en territorios indígenas: 35 mil millones m<sup>3</sup>/año y 47,781 concesiones a aguas subterráneas en territorios indígenas: 3 mil millones m<sup>3</sup>/año. Entre los pueblos que enfrentan más concesiones, están el: Nahuatl, Tarahumara, Na Savi, Tzeltal, Tzotzil, Zapoteco, Hñahnu, Tepehuán, Chol, Mazateco, Huasteco, Wirarika, Ñonmdaa, Totonaco, Zoque, Maya, Chinanteco, Mayo, Cuicateco, Popoluca, Huave, Mixe, Yaqui, Mazahua, Tarahumara, y P'urhépecha.

El actual sistema de concesiones, fruto de las políticas neoliberales, previsto en la Ley de Aguas vigente, ha favorecido el despojo de los derechos de pueblos indígenas y campesinos de sus aguas, buscando la privatización y la mercantilización de todas las fuentes de agua posible, marginando a los pueblos de la toma de decisiones e imponiendo vedas y reglamentaciones que generaron un acaparamiento de concesiones en pocas manos y la sorpresa para muchos pueblos que vieron sus aguas concesionadas a terceros, generando un estallido de conflictos por el agua en todo el territorio nacional.

Entre las principales violaciones han padecido los pueblos como consecuencia de este marco legal, se encuentran las siguientes. Las fuentes manejadas por las comunidades fueron registradas en nombre de los ayuntamientos municipales (gobiernos municipales y no de las instancias representativas de los pueblos). Se establecen un conjunto de vedas para el uso del agua solo contra pueblos, mientras las mineras tienen uso preferencial de las mismas. No se les reconocen a los pueblos derechos históricos al agua si no cuentan con una concesión. No se les permiten registrar concesiones de agua excepto si se convierten en una asociación

<sup>33</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs Nicaragua*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 149.

<sup>34</sup> Información proporcionada con datos de la organización Agua para Todos y la abogada Claudia Gómez Godoy del Colectivo de Abogados/as



civil (A.C.). No se les permite la exención de cobro de derechos cuando tengan población menor a 2500 habitantes (Ej. sur del estado de Puebla). Se favorece el despojo de sus aguas para presas y trasvases ( Ej. Casos de los pueblos Mazahuas, Yaquis). Otorgan concesiones para favorecer a grandes intereses económicos sin importar que impliquen daños a comunidades indígenas (p ej Tlanixco). Se contamina impunemente las aguas de las cuales dependen las poblaciones indígenas.

Como resultado de las luchas de los movimientos sociales, organizaciones y de pueblos y comunidades por la defensa del derecho humano al agua y al saneamiento, en el año 2012 se logró plasmar este derecho en la Constitución mexicana y a partir de ahí la obligación del Congreso de legislar una ley en la materia, sin que aún ésta haya podido concretarse. Diversas redes nacionales y locales han impulsado iniciativas ciudadanas ante el Congreso de la Unión y actualmente se da una batalla ardua por sacar un nuevo marco jurídico garante de los derechos de las comunidades. Aunque también se dan intentos para seguir favoreciendo los intereses de las grandes corporaciones.

En este contexto, el Poder Legislativo tiene la responsabilidad de emitir una Ley General de Aguas que debe tomar en cuenta el marco jurídico nacional e internacional que es amplio y que otorga derechos preferentes a los pueblos indígenas en el acceso, manejo, vigilancia y control de las aguas que usan y ocupan de alguna manera, incluyendo los usos tradicionales. Los derechos de propiedad, goce y disfrute de las aguas de los territorios que ocupan, implican el derecho a administrarlas y participar en la toma de decisiones respecto a sus recursos naturales en los distintos órdenes de gobierno. Una gestión democrática del agua debe respetar los derechos de los pueblos indígenas, principalmente su derecho al territorio, a la autonomía y a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, para lograr una participación efectiva en la toma de decisiones, en cumplimiento a lo que se establece en la constitución mexicana y en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1989), en adelante, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

d. La Reforma Energética y sus leyes secundarias

- *Una reforma aprobada sin el consentimiento de los pueblos*

Unos de los derechos que se violó en el proceso de aprobación de la reforma y de sus leyes secundarias fue la consulta previa, ya que ninguna de estas modificaciones legislativas fue sometida al consentimiento libre e informado de pueblos y comunidades indígenas.

Un ejemplo representativo es el de la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento, que contemplan disposiciones susceptibles de afectar directa y gravemente los derechos de estos pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, así como a su libre determinación, y el derecho a definir sus prioridades de desarrollo. En este sentido, el Estado mexicano tenía la obligación de consultarles y de buscar su consentimiento antes de dar luz verde a este conjunto de regulaciones, de conformidad a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT<sup>35</sup>, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>36</sup> y la propia Constitución

---

<sup>35</sup> Artículos 6.1, 6.2, 15

<sup>36</sup> Artículos 10, 19, 28



mexicana<sup>37</sup>. Sin embargo, dichos instrumentos se transgredieron con la promulgación de esta legislación a puertas cerradas y en forma expedita.<sup>38</sup>

- *La regulación y el agravio a los derechos indígenas*

Un examen crítico de la Reforma permite detectar un conjunto de conceptos y figuras legales que atentan contra los derechos colectivos de las comunidades o que pretenden simular una supuesta protección del interés público y de los derechos humanos cuando en realidad operan de forma inversa.

Las leyes de la reforma en apariencia incluyen principios de derechos humanos y de respeto a los derechos de las comunidades. Siguiendo con el ejemplo de la Ley de Hidrocarburos encontramos que el artículo 100 del capítulo correspondiente “al uso y ocupación superficial” de los territorios, establece en su párrafo final que sus disposiciones *“será aplicables respecto de los derechos que la Constitución, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, reconocen a las comunidades indígenas”*.

De forma similar el artículo 118 estipula que: *“Los proyectos de infraestructura en los sectores público y privado (...) atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar”*.

Sin embargo, en contraste con estas declaraciones de “buenas intenciones”, las figuras legales concretas que son aplicables como la ocupación superficial y temporal (Artículo 101) y especialmente la servidumbres legales (artículos 106, 108, 109, 110), privilegian el acceso preferente de las empresas a tierras, territorios y recursos naturales en detrimento de los derechos de las poblaciones indígenas establecidos en aquellos instrumentos que, paradójicamente, los artículos 100 y 118 dicen deberán respetarse.

Otro aspecto ilustrativo es la aplicación regresiva de conceptos como el de “utilidad pública” o “interés social”, que han sido concebidos tradicionalmente como un mecanismo de protección del interés general frente a intereses particulares. En el caso mexicano un ejemplo emblemático fue la expropiación de la industria petrolera a empresas extranjeras en 1938. Las reformas actuales, por el contrario, se aplican para favorecer al sector privado por encima del bien común y de los derechos de las comunidades. Así lo evidencia el artículo 96 que plantea que:

*“La industria de Hidrocarburos [...] es de utilidad pública. Procederá la constitución de servidumbres legales, o la ocupación o afectación superficial necesarias, para la realización de las actividades de la industria [...]”*. El párrafo siguiente recoge que *“las actividades de Exploración y Extracción se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los territorios que sea contemplados.”*

Por si fuera poco, en el citado artículo se obliga a los gobiernos a todos los niveles, incluyendo los municipales, a agilizar y garantizar la entrega de los permisos y autorizaciones dentro de su competencia para el desarrollo de tales actividades, lo cual deja desprotegidas a los pueblos y comunidades que deberían poder contar con sus autoridades locales para protegerse de la afectación a sus tierras y territorios.

En otras palabras, los derechos que disfrutaban las comunidades, que están asociados a labores como la agricultura, la ganadería, la pesca, sus prácticas ceremoniales, el uso y disfrute de sus mares, ríos, manantiales y bosques, estarán supeditados a las actividades extractivas que realicen las empresas. En conclusión, los

---

<sup>37</sup> Artículos 1 y 2

<sup>38</sup> El 30 de abril de 2014 el Ejecutivo (el último día del período ordinario), envió a la Cámara de Diputados el paquete de leyes secundarias que incluía la Ley de Hidrocarburos. El 17 de julio de ese mismo año se abrió un período extraordinario para su discusión y el 11 de agosto fue aprobada. El 31 de octubre se aprobó su Reglamento.



artículos<sup>39</sup> correspondientes al capítulo IV sobre Uso y Ocupación Temporal, leídos integralmente, resultan violatorios a los derechos de las comunidades al establecer un esquema y una serie de procedimientos inequitativos que no les permite a éstas rechazar u oponerse a la realización de las actividades de interés de las empresas, obstruyendo de esta forma su derecho a la libre determinación sobre sus tierras y territorios.

De acuerdo, a esas disposiciones, el Estado incumple con sus obligaciones de respetar y proteger los derechos de estas poblaciones frente a terceros, pues se convierten en meros facilitadores de la realización de los proyectos de las empresas. El contenido de este capitulado contraría los derechos y obligaciones consagrados en los artículos 1 y 2 de la Constitución y al 115 constitucional que prevé la autonomía municipal, por lo que a todas luces resulta inconstitucional.

- *Regulación la consulta indígena y las evaluaciones de impacto social contraria a estándares internacionales*

A pesar, que el Estado mexicano violó el derecho a la consulta de los pueblos y las comunidades indígenas desde la aprobación del paquete legislativo de la Reforma Energética, paradójicamente este derecho quedó incorporado en la legislación secundaria. La regulación específica la encontramos en las leyes Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica, así como en sus respectivos reglamentos.

En materia de hidrocarburos la Ley en su Artículo 120, establece que:

*“Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios (...), en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan. En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la Agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como Particulares, conforme a la normatividad aplicable. Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable.”*

Uno de los primeros puntos a considerar es que la facultad de realizar la consulta de proyectos de hidrocarburos se asigna a la Secretaría de Energía (SENER) en coordinación con la Secretaría de Gobernación (SEGOB). De esta forma se soluciona, hasta cierto punto, la incertidumbre legal que existía en México, con relación a la falta de una dependencia responsable de llevar a cabo estos procedimientos y por tanto de garantizar este derecho en lo concerniente a este sector. Este vacío ha provocado con frecuencia, que las diferentes secretarías involucradas en actividades de desarrollo sean omisas en el cumplimiento de esta obligación o se imputen la competencia unas con otras, a pesar de ser una responsabilidad del Estado.

Sin embargo, diversas voces críticas desde las comunidades y las organizaciones de la sociedad civil.<sup>40</sup> han señalado un posible conflicto de interés en el caso de la SENER, ya que dicha dependencia por su propia naturaleza tiene entre sus principales finalidades la promoción de proyectos de hidrocarburos y no es un ente dedicado a la defensa de los derechos humanos y en particular de los pueblos indígenas. Por ejemplo, el Artículo 42 de la Ley de Hidrocarburos prescribe que *“las actividades de la Secretaría de Energía se orientarán de acuerdo con los intereses nacionales, incluyendo los de seguridad energética del país, sustentabilidad de la plataforma anual de Extracción de Hidrocarburos y la diversificación de mercados”*.

---

<sup>39</sup> 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108 y 109

<sup>40</sup> Por ejemplo, audiencia temática ante la CIDH ... , Conversatorio derecho a la consulta ...



En consecuencia, estamos en presencia un actor estatal parcializado con los intereses del mercado; apoyado por demás en un marco legal que otorga privilegios a los particulares en detrimento de los derechos de los pueblos.

Por otra parte, preocupa conforme al citado artículo 120, el nivel de participación que se le concedería a las empresas productivas del Estado, así como a los particulares dentro de los procesos de consulta. Tomando en cuenta que siendo su propósito fundamental lograr la aprobación de los proyectos podrían hacer valer su poder económico para influir en los gobiernos y en las propias comunidades para que den su consentimiento sobre los mismos. Este papel negligente de las empresas, ha sido denunciada por comunidades indígenas inmersas en proceso de consultas, derivados de la aplicación de la Reforma Energética en el sector eléctrico<sup>41</sup>, por lo que existe suficiente evidencia para poner la alerta sobre este aspecto.

En este mismo sentido, constituye una vulneración a los estándares internacionales y regionales sobre derecho a la consulta, que se conceda a una empresa productiva del Estado la facultad de llevar a cabo este tipo de procedimiento, posibilidad que permite el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos en su Artículo 85, párrafo segundo, que plantea:

*“En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de Consulta Previa en términos de las disposiciones administrativas referidas en el párrafo anterior”.*

Por tratarse de una empresa del Estado, como es el caso de PEMEX, no se distingue de una empresa privada en lo concerniente a la obtención de los permisos necesarios para llevar a cabo proyectos de exploración y explotación, por lo que tiene un claro interés en impulsar estas actividades y no necesariamente con proteger los derechos de las comunidades. Ello se acentúa después de la Reforma Energética, ya que el papel de empresas como PEMEX es la de un competidor del mercado de hidrocarburos que debe preservar a toda costa su interés económico.

Con relación al papel de las empresas en los procesos de consulta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido enfática en señalar que: *“La realización de los procesos de consulta es una responsabilidad del Estado, y no de otras partes, tales como la empresa que busca obtener la concesión o el contrato de inversión. [...] Los procesos de negociación resultantes con las comunidades locales con frecuencia no toman en consideración un marco de derechos humanos, porque los actores corporativos son, por definición, entidades no imparciales que buscan generar ganancias. La consulta con los pueblos indígenas es un deber de los Estados, que debe ser cumplido por las autoridades públicas competentes”*.<sup>42</sup>

En cuanto a los principios y finalidad de las consultas la Ley y el Reglamento en comento retoman varios aspectos contemplados en los instrumentos internacionales en la materia como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

Por ejemplo, se reconoce que la consultas deberá ser “previa, libre e informada”, con base en principios de “buena fe” y “pertinencia cultural”. Asimismo, se realizará a través de las “instituciones representativas” de los

---

<sup>41</sup> <http://fundar.org.mx/comunidades-tutunaku-rechazan-simulacion-de-consulta-impuesta-por-el-gobierno-mexicano/#.Vc0i5fViko>  
[http://fundar.org.mx/en-riesgo-la-sierra-norte-de-puebla/?ID=70#.Vc0jQ\\_IViko](http://fundar.org.mx/en-riesgo-la-sierra-norte-de-puebla/?ID=70#.Vc0jQ_IViko)  
<http://fundar.org.mx/gobierno-mexicano-vulnera-el-derecho-a-la-consulta-de-la-comunidad-zapoteca-de-juchitan/?ID=10#.Vc0jnvViko>  
<http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/Juchitan-observaciones-Anaya.pdf>

<sup>42</sup> CIDH, “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales”, 2009, párrafo 291, p.114. Cfr. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los Indígenas, James Anaya. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párrs. 54-55, 72.



pueblos, mediante “procedimientos apropiados” y con el fin de alcanzar “un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado”.<sup>43</sup>

Si bien no deja de tener cierta relevancia que la legislación secundaria en materia energética se haya armonizado con los estándares internacionales en algunos aspectos, lamentablemente este intento se derrumba ante los verdaderos objetivos que persigue la Reforma Energética. ¿Qué sentido tiene la consulta como herramienta de defensa de los pueblos, si en caso de negarse a la implementación de proyectos en sus territorios a las empresas se les concede los privilegios y garantías del uso y ocupación superficial de los mismos? ¿Qué sentido tiene, cuando las dependencias de Gobierno, incluso empresas directamente interesadas en el avance de estos proyectos son las que realizarán estos procedimientos? Lejos de cumplir el derecho a la consulta con el cometido del derecho internacional, de ser un mecanismo que asegure a las comunidades el ejercicio de sus derechos a libre determinación, de definir sus prioridades de desarrollo y al uso y disfrute de sus territorios y recursos naturales, en el contexto de la Reforma Energética está destinada a convertirse en un vehículo para legalizar el despojo territorial de los pueblos indígenas.

La protección, respeto garantía de los derechos colectivos también se vulnera debido a la manera en que fue regulada la realización de Estudios y Evaluaciones de Impacto Social en el sector energético en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica. Es cuestionable que sea la Secretaría de Energía (SENER) en colaboración con la Secretaría de Gobernación y otras dependencias la encargada de realizar los Estudios de Impacto Social, debido al conflicto de interés existente, ya que se trata de la misma dependencia encargada de promover los proyectos energéticos. Además, las leyes establecen que esta información se comparta con las empresas, pero no con las comunidades afectadas, cuya participación tampoco se contempla en la elaboración de los estudios. Lo mismo ocurre con las Evaluaciones de Impacto Social, que están a cargo de las empresas, sin que se establezcan medidas para asegurar la independencia y la calidad de estas evaluaciones. Tampoco en este caso se establecen disposiciones para asegurar el acceso a la información y la participación de las comunidades y poblaciones afectadas por los proyectos. Todo ello resulta en franca violación de los estándares internacionales sobre pueblos indígenas que establecen que estos estudios y evaluaciones constituyen una obligación de los Estados, que deben ser independientes, con la participación de las comunidades e integrar los diferentes aspectos, sociales, ambientales y culturales.<sup>44</sup>

El artículo 119 de la Ley de Hidrocarburos establece que: “*Previo al otorgamiento de una Asignación, o de la publicación de una convocatoria para la licitación de un Contrato para la Exploración y Extracción*” la SENER y otras dependencias gubernamentales realizará un estudio de impacto social respecto del área objeto de la Asignación o el Contrato, y que los resultados de dicho estudio se pondrán a disposición del Asignatario y de los participantes en los procesos de licitación, y que la SENER deberá informar a los Asignatarios o Contratistas sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades “*con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.*” El resultado es meramente un diagnóstico gubernamental para las empresas, que ni siquiera se da a conocer a los “grupos sociales en situación de vulnerabilidad” y no representa una salvaguarda para sus derechos.

En cuanto a las Evaluaciones de Impacto Social, el artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos establece que “*Los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos en materia de Hidrocarburos,*

---

<sup>43</sup> Cfr. Artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos; Artículo 86 del Reglamento

<sup>44</sup> Para profundizar más sobre estas obligaciones a nivel internación Véase, *Realizar estudios de impacto antes de autorizar megaproyectos: una obligación del Estado Mexicano*, Itzel Silva, Fundar, 2020. <https://fundar.org.mx/realizar-estudios-de-impacto-antes-de-autorizar-megaproyectos-una-obligacion-del-estado-mexicano/>



así como los Asignatarios y Contratistas, deberán presentar a la Secretaría de Energía una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes, en los términos que señale el Reglamento de esta Ley.” Del artículo 79 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos se desprende que las empresas Asignatarias y Contratistas solo tienen que cumplir el requisito de presentar la Evaluación de Impacto Social a la SENER (con validez durante la vigencia del proyecto si no sufre modificaciones sustanciales) y podrán solicitar autorizaciones para realizar actividades dentro del Área de Asignación o el Área Contractual, pues tales autorizaciones “no estarán sujetas a lo previsto en el presente artículo.” La SENER tendrá un plazo de 90 días para emitir una resolución sobre dicha Evaluación y si corresponde recomendaciones; y en el supuesto de que la Evaluación no cumplan con los requisitos y criterios previstos en el Reglamento y en la guía y el formato establecido por la SENER, ésta los prevendrá para que lo subsanen. De ahí que este resolutivo no tiene como tal carácter vinculante en cuanto a negar o condicionar la puesta en marcha de los proyectos, se queda en una mera recomendación.

A la luz de las disposiciones anteriormente expuestas sobre el carácter preferente de las actividades energéticas; el uso y la ocupación superficial; la simulación de los procedimientos de consulta previa y evaluación de impacto social, es categórico que estas medidas de política pública buscan a toda costa la realización de los proyectos energéticos y atan de manos a las comunidades para decidir libremente sobre sus territorios

e. Ley de Zonas Económicas Especiales<sup>45</sup>:

Por último, en este marco de reformas estructurales es importante señalar aspectos críticos de las Zonas Económicas Especiales (ZEE). El 1 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LFZEE) y se adiciona un quinto párrafo al artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales. Se trata de áreas geográficas dentro del territorio nacional con atribuciones especiales en materia fiscal, económica, política y social para impulsar actividades productivas de diferentes tipos de industria, principalmente manufactura y servicios. Algunas de ellas ubicadas en territorios indígenas como la Zona Especial del Istmo de Tehuantepec, en el estado de Oaxaca, instalada a finales del sexenio anterior, y replanteada por la nueva administración en un “nuevo” proyecto denominado “Corredor Interoceánico...” o proyecto Transístmico como también se le conoce.

Para operar esta política pública, la Ley contemplaba la figura de un Administrador Integral (ente público o privado) quien tendrá facultades de control y acceso de todo tipo de bienes y personas a la zona, adjudicación de licencias y contratos con particulares para actividades de producción, suministro de servicios y actividades de seguridad y vigilancia (inciso XII del artículo 33 de la LFZEE). Es decir que este Administrador Integral determinará los casos particulares que puedan ser considerados como peligros para la seguridad de la Zona, entre ellos, la oposición a los proyectos o las demandas sociales por acceso a los recursos naturales o defensa de los derechos humanos.

Por último, cabe destacar que al solicitar acceso a las declaratorias de Zona -que son los documentos oficiales que dan cuenta de la justificación y delimitación de las zonas proyectadas para el territorio nacional- nos

---

<sup>45</sup> Tomado del Informe Conjunto de Sociedad Civil sobre los derechos económicos, sociales y ambientales en México 2017: Informe Alternativo a los Informes V y VI combinados del Estado Mexicano ante el Comité DESC de la ONU, ob.cit., Apartado B “Obligación de adoptar medidas, inclusive legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos. pp. 39-40; [http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh\\_informe\\_desca\\_2017.pdf](http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_informe_desca_2017.pdf)



encontramos con que la autoridad responsable de estos y otros documentos, es decir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), niega la información argumentando que: 1) la publicación de esta información puede causar un impacto negativo en las obras asociadas a las Zonas; 2) se pueden afectar las negociaciones e incrementar el costo de los inmuebles donde se instalarán las Zonas; 3) se generarán resistencias por grupos opositores; y 4) se distorsionarán las expectativas de potenciales inversionistas. Lo anterior es prueba sólida del carácter empresarial de las reformas estructurales en México, a partir del reordenamiento territorial en función de los bienes nacionales. Esta reforma tampoco fue consultada de acuerdo con los protocolos y estándares internacionales, y la aplicación de la mismas se ha dado en un marco de opacidad, conflicto de intereses, captura del estado y violaciones graves a los derechos humanos de comunidades y población en general, en detrimento particularmente del acceso de la población indígena sus territorios y recursos naturales y el ejercicio de la libre determinación.

f. Proyecto de una Ley de Consulta Indígena:

Mientras elaboramos este reporte comenzó este 5 de marzo en México, un proceso de “consulta” a pueblos, comunidades, organizaciones, entre otros, del pre-dictamen de una ley de consulta, promovida por la Cámara de Diputados<sup>46</sup>. Este proyecto es el resultado, por un lado, de varias iniciativas de legisladoras y legisladores de la Comisión de Asuntos Indígenas de dicha Cámara y, sobre todo, de un reciente fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ordenó al Congreso legislar en esta materia.<sup>47</sup>

En efecto en México no existe legislación secundaria sobre los derechos de los pueblos indígenas, y por lo tanto tampoco ninguna legislación en materia de consulta. Aún y cuando la Constitución establece la obligación de los congresos de las entidades federativas de legislar en materia de derechos de los pueblos indígenas, existen aún estados como Michoacán que no cuentan con ninguna legislación en la materia de Derechos de los Pueblos Indígenas. Hasta el día de hoy existen sólo cuatro estados en el país que cuenta con legislación sobre la consulta. La legislación en la materia es sumamente controversial porque las leyes que han sido establecidas generalizan principios que no deberían ser generalizados para un sector de la población tan diverso. Además, son deficientes porque para muchas comunidades, la legislación limita el ejercicio de su derecho por no tomar en cuenta su derecho a determinarse libremente y sus territorios.<sup>48</sup>

Si bien aún, cuando la propuesta de Ley que se somete a consulta ya es pública<sup>49</sup>, aun desde esta articulación no hemos dado una discusión profunda y colectiva de la misma, por lo cual nos abstenemos de dar comentarios por el momento ante este Comité. Sin embargo, lo que si hicimos fue externarle nuestra preocupación con relación al proceso con los promoventes de la consulta y también ante la representación de la OACNUDH en México.

Desde la ALDEA consideramos que los mecanismos y procedimientos definidos para realizar esta consulta se han hecho con demasiada premura y no cumplen con los principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT,

---

<sup>46</sup> <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Pueblos-Indigenas/Eventos-y-Convocatorias/Foros-de-consulta-Indigena-y-Afromexicana-marzo-2021>

<sup>47</sup> SCJN AR: 1144/2019, [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2020-05/1144\\_0.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-05/1144_0.pdf) / Vid. Cerqueira, Daniel; Naayeli Ramirez, *Suprema Corte de México ordena al Congreso legislar sobre consulta indígena* <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/suprema-corte-de-mexico-ordena-al-congreso-legislar-sobre-consulta-indigena>

<sup>48</sup> Documento de organizaciones de Audiencia Regional : “El derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas” – 177<sup>o</sup> Período de Sesiones de la CIDH, 8 de octubre de 2020, Coordinado por la Fundación para el debido Proceso y la participación de comunidades indígenas y organizaciones de Brasil, Colombia, Perú y México.

<sup>49</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/feb/20210205-I.pdf>



la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>50</sup>; ni con los parámetros establecidos en la sentencia de la SCJN que mandató la obligación de legislar en esta materia, que le exige al Congreso de la Unión: *“consultar a los pueblos y comunidades indígenas de manera previa en la elaboración de la regulación respectiva, a fin de que la legislación tome en cuenta la opinión de los pueblos y comunidades indígenas mediante un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que con ello se garantice la calidad democrática de su decisión”*. Asimismo, se contradice con el espíritu mismo del preproyecto de dictamen de ley que pretende consultarse, que establece en su Artículo 2 que las consultas deberán ser “culturalmente adecuadas” y realizarse mediante “procedimientos apropiados”.

El poco tiempo destinado a esta consulta - menos de un mes, a través de 10 foros regionales y un parlamento abierto - no permitirá que las comunidades cuenten con la suficiente información que les permita deliberar de acuerdo con sus formas de decisión y sistemas normativos, ni tener una participación efectiva para determinar si es idóneo o no legislar el derecho a la consulta. De igual manera, será complejo contar con una participación amplia y mayoritaria de los pueblos, y de sus instancias representativas, por lo cual una buena parte de la población indígena podría quedar al margen de participar en un tema tan crucial para la salvaguarda y garantía de sus derechos fundamentales, además de implicar un riesgo de salud pública debido a la pandemia del Covid-19.

En los últimos años se ha documentado ampliamente en México por instancias nacionales e internacionales la violación sistemática del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, por parte del Estado mexicano a través de procesos amañados y al vapor que no cumplen con los criterios mínimos que marcan los principales instrumentos de derechos humanos en esta materia.<sup>51</sup> Al respecto la ex Relatora Victoria Tauli-Corpus, señaló que:

*“en muchos casos, estas no son “previas” ya que se emiten autorizaciones y permisos para proyectos antes de consultar a los pueblos indígenas. Situaciones de amenazas, hostigamiento y criminalización de miembros de pueblos indígenas durante los procesos de consulta menoscaban el carácter “libre” de las mismas...También persisten deficiencias en la provisión de información clara, precisa y completa sobre los impactos de los proyectos, que no se presenta de manera culturalmente adecuada, ni considera los tiempos y otros factores culturales de los pueblos consultados”*

Por su parte, la CIDH, en el informe sobre la visita *in loco* que realizó a México entre septiembre y octubre de 2015, señaló que:

*“Cuando se trata de violencia en territorios o comunidades indígenas donde se ubican grandes proyectos, el común denominador es el otorgamiento de permisos o concesiones sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, lo que suele desencadenar conflictos sociales y a la postre generar violencia, e incluso cobrar vidas”<sup>52</sup>.*

---

<sup>50</sup> Para una opinión al respecto de esta consulta veáse, Rodrigo Llanes Salazar: *¿Ley de consulta indígena?* <https://www.yucatan.com.mx/editorial/rodrigo-llanes-salazar-ley-de-consulta-indigena>

<sup>51</sup> Gutiérrez, Rodrigo y del Pozo, Edmundo, *De la consulta a la libre determinación de los pueblos, Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*, ob.cit., <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/ConsultaLibreDeterminacion.pdf>

<sup>52</sup> CIDH, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf> párr. 254



Tomando en cuenta estas experiencias previas, que hasta la fecha siguen dándose con el actual gobierno<sup>53</sup>, consideramos que el Congreso como promovente de esta consulta, debería revisar las condiciones de este proceso a fin de construir una relación respetuosa entre los Pueblos Indígenas y el Estado Mexicano.

Desde **la ALDEA estamos convencidos que más que una Ley de Consulta se debe avanzar resueltamente en una reforma que permita garantizar plenamente el ejercicio de la Libre Determinación y la Autonomía de los Pueblos con su participación amplia.** Propuesta que hasta la fecha seguimos viendo detenida a pesar de las promesas de la actual administración.

En este mismo, sentido de cuestionar la necesidad de una ley de consulta en México se han pronunciado en el pasado diversas organizaciones, abordado la cuestión en diversos informes<sup>54</sup> y así también lo hizo la propia ex Relatora Victoria Tauli-Corpuz, en su visita a México, quien recomendó lo siguiente:

*“En relación con las distintas iniciativas para desarrollar una ley sobre consulta previa, es necesario subrayar que la ausencia de una legislación específica no exime al Estado del deber de consultar a los pueblos indígenas conforme a sus obligaciones internacionales. 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.”<sup>55</sup>*

## II) Procesos de ejercicio y reivindicación de la Libre Autonomía en México

La encuesta intercensal identificó que casi 26 millones de mexicanos se auto-identifican como indígenas. Esto es un poco más de tres veces el número de mexicanos que el censo nacional identifica como indígenas, según su habilidad de comunicarse por medio de un idioma indígena. El Estado reconoce 68 idiomas indígenas así como cientos de variantes de los mismos. La población indígena se asienta en todo el territorio nacional, valles altos del centro de México, el desierto del noroeste del país, las selvas en el sureste, en valles y montañas. Su organización varía enormemente y sus sistemas normativos o usos y costumbres también. Los usos y costumbres son el nombre que más se utiliza en el territorio nacional que refleja el concepto de sistemas normativos indígenas. Cientos de comunidades utilizan este concepto en México para explicar sus propias prácticas y normas que guían sus leyes, organización y gobierno. Estas prácticas y visiones normativas sustentan y legitiman el ejercicio propio de su autonomía.

Como se podrá ver en los ejemplos que presentamos a continuación, el ejercicio de la libre determinación en México es tan diverso como los pueblos y comunidades indígenas, el territorio mexicano y las lenguas con las que nos expresamos. Como en todo el mundo, los sistemas normativos o usos y costumbres de una comunidad

---

<sup>53</sup> En proyectos prioritarios del Ejecutivo como el Tren Maya en la Península de Yucatán; el Corredor-Interoceánico- del Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca; La Refinería de Dos Bocas en Tabasco; y el Aeropuerto de Santa Lucía, Felipe Ángeles, Estado de México. Recientemente la Auditoría Superior de la Federación emitió un informe detallado de la implementación de estos proyectos y diversas irregularidades en materia de consulta indígena y evaluaciones de impacto ambiental y social. Aquí pueden descargarse los informes específicos de cada proyecto. <http://informe.asf.gob.mx/#0>. Tam

<sup>54</sup> Oxfam, DPLF, *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*, octubre de 2018, pp. 62-69 <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/InformeConsultaConsentimiento.pdf>

/ Gutiérrez, Rodrigo y del Pozo, Edmundo, ob.cit, pp. 73,74

<sup>55</sup> A/HRC/39/17/Add.2, párr. 109



son el resultado de un continuo proceso de construcción interlegal. Sin embargo, el proceso interlegal de desarrollo de los sistemas normativos y organizativos de los pueblos en el contexto de dominación e imposición normativa y la economía libre de mercado ha puesto en desventaja a los sistemas normativos propios y permitido el debilitamiento de las visiones y características propias de sus sistemas normativos, organizativos y políticos. Después de 30 años de la firma de la Convención No 169 de la Organización Internacional del Trabajo, las visiones desde los pueblos parecen ser devoradas a pasos agigantados sin que el sistema nacional e internacional de protección de derechos humanos pueda hacer algo al respecto. La enorme presión que actualmente se ejerce desde fuera sobre los territorios indígenas y sus recursos naturales, bio-culturales, humanos y tecnológicos tiene consecuencias graves en el debilitamiento del ejercicio de su autonomía y ha determinado las formas que los pueblos y comunidades ejercen hoy en día su potestad a determinarse libremente.

Por ejemplo, algunos principios predominan en algunos sistemas normativos indígenas como el de reciprocidad, de trabajo comunitario y/o esfuerzos voluntarios. Sin embargo, esta presión en los recursos y territorios que se soporta en un sistema normativo que se impone sobre sus propias visiones normativas, así como en un sistema político que continúa discriminando e impidiendo la participación significativa de la población indígena en las decisiones que los afectan, ha ido mermando la organización social propia y transformando el contexto de posibilidades de los pueblos, quienes se están alejando del uso de algunos de estos principios adoptando otros. Aun así existen casos de comunidades y pueblos que continúan ejerciendo su derecho a la libre determinación con un cierto control sobre las condiciones en las que establecen sus relaciones con el Estado y otros pero cabe resaltar el gran reto que esto representa para los pueblos indígenas en México.

Existen otras posibilidades de relación, una en la que los territorios de los pueblos se respeten de manera incondicional. Entablar una relación distinta requiere además de mesas de diálogo de larga duración, y el respeto de los acuerdos que se firmen entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, la situación es en verdad urgente, comunidades indígenas sufren de pobreza, dependencia, violencia, discriminación, desplazamientos forzados, amenazas, agresiones y muerte de sus miembros. El reconocimiento e implementación del derecho a la libre determinación requiere de un necesario distanciamiento del actuar estatal tutelar y asistencialista.

El encuentro entre el concepto legalmente establecido del derecho a la libre determinación y la visión de los pueblos indígenas del ejercicio de su autonomía es un fenómeno complejo que aún no encuentra un piso firme en el Estado mexicano. Sin embargo, algunos pueblos indígenas de México han encontrado maneras, en muchas ocasiones irrepetibles, de ejercer su autonomía y decidir libremente su propio desarrollo y su propia vida comunitaria utilizando la ley para sus propios fines. Es así que en México aún las circunstancias de cada comunidad, definen las formas de su ejercicio de la libre determinación. Como expertos en la materia han dejado claro en seminarios en el tema anteriormente, la libre determinación en México se ejerce en algunos casos en coordinación con el gobierno estatal, otras al margen de la estructura del gobierno estatal y en algunas en contra del gobierno del estado. Entre las muchas contradicciones que observamos, una brilla más que otras: aún aquellas experiencias que se han ejercido en contra y al margen del Estado, tienen como objetivo que nunca más exista un "México sin ellas y ellos".

Como cualquier sistema político-jurídico, los sistemas indígenas son sistemas complejos y amplios y en los siguientes párrafos mencionaremos algunas características de los mismos con la finalidad de presentar los casos únicamente. Para una mayor discusión de los mismos recomendamos la lectura del informe sobre el ejercicio de la libre determinación en México.



## **1. El sistema de seguridad y justicia comunitaria en Guerrero, un ejemplo de pluralismo jurídico criminalizado**

En 2018, el congreso del estado de Guerrero aprobó una serie de reformas relativas a los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, por medio de las cuales quitó el reconocimiento legal y constitucional del que gozaba la Coordinadora regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) como institución de seguridad y justicia comunitaria con más de 20 años de existencia. Al aprobar este paquete de reformas, se violó el derecho de los pueblos indígenas y afroamericano a la consulta previa, libre e informada, así como a ejercer y desarrollar sus sistemas normativos para la resolución de conflicto. Frente a ello, se emprendieron acciones para el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroamericano por la vía judicial y la vía legislativa.

### **a. La CRAC-PC, institución histórica de seguridad y justicia comunitaria**

La policía comunitaria, conocida como CRAC-PC, es una institución emblemática de los pueblos Me'Phaa, Naua, Nuu Savi, Nn'anncue Ñomndaa y Afroamericano de Guerrero con 24 años de existencia, cuyo objetivo es garantizar la seguridad y la justicia con base en los sistemas normativos propios y avanzar en una perspectiva de desarrollo integral desde la lógica comunitaria.

Nació en 1995, cuando comunidades y organizaciones indígenas y sociales de la costa-montaña de Guerrero se unieron para buscar resolver la crisis de inseguridad que vivían. Para ello, retomaron el sistema de cargo tradicional de las comunidades, en las cuales se nombran policías en asamblea, y las articularon a nivel regional. En un inicio, la policía comunitaria se limitaba a detener a los criminales y entregarlos a la procuraduría; sin embargo, frente a la ineficiencia y corrupción de las instituciones, se decidió construir un sistema de justicia y reeducación comunitario. La justicia se imparte de manera gratuita, en asamblea y en las lenguas originarias, y el castigo del encierro es reemplazado por un proceso de reeducación basado en trabajo comunitario y pláticas de los ancianos, con el objetivo de reintegrar a las personas a sus comunidades después de haber reparado su falta, en una perspectiva de justicia restaurativa. Así, la CRAC-PC cubre las funciones de seguridad, impartición de justicia y sistema penitenciario, desde una perspectiva comunitaria.

A lo largo de los años, la CRAC-PC se consolidó como una institución de los pueblos indígenas y afroamericano que les ha permitido mantener el control de su territorio. La región de la costa-montaña es la más segura de todo el estado, y la única relativamente preservada del crimen organizado. A diferencia de los grupos de autodefensas<sup>56</sup>, su eficiencia no se basa en el poder de las armas (los policías comunitarios están armados con simples escopetas), sino en el de la organización comunitaria articulada a nivel regional<sup>57</sup>. La aportación de la CRAC-PC no se limita a cuestiones de seguridad y de justicia: también ha funcionado como una herramienta

---

<sup>56</sup> Los grupos de autodefensa tienen una estructura vertical, en la cual los policías son nombrados por un comandante sin control asambleario, y suelen manejar armas de grueso calibre

<sup>57</sup> La eficiencia de la CRAC-PC en frenar la entrada del crimen organizado a la costa-montaña de Guerrero es analizada en Ley, Sandra, et al. 2019. Indigenous Resistance to Criminal Governance: Why Regional Ethnic Autonomy Institutions Protect Communities from Narco Rule in Mexico. *Latin American Research Review* 54(1), pp. 181–200. Disponible en [https://dspace.alleggheny.edu/bitstream/handle/10456/48741/2019-04-10\\_Mattiace\\_Indigenous.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://dspace.alleggheny.edu/bitstream/handle/10456/48741/2019-04-10_Mattiace_Indigenous.pdf?sequence=5&isAllowed=y)



de los pueblos para la defensa de su territorio ante la amenaza de la explotación minera, al detectar y comunicar la presencia de empresas.

b. Reconocimiento constitucional y legal del pluralismo jurídico y criminalización de la CRAC-PC

Durante años, la CRAC-PC puso en práctica el pluralismo jurídico ejerciendo su derecho a la libre determinación sin marco jurídico a nivel local, apelando a los tratados internacionales como el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas. Ha existido una constante tensión entre la CRAC-PC y las instituciones del Estado, que siguen actuando desde una lógica de monismo jurídico, cuestionando la legitimidad del sistema de seguridad, justicia y reeducación alternativo forjado desde los pueblos. En diversas ocasiones, se ha hecho uso del sistema de justicia penal para criminalizar a miembros de la CRAC-PC bajo acusaciones de diversos delitos como secuestro y privación ilegal de la libertad, o para liberar personas que se encuentran cumpliendo una sentencia comunitaria por medio de amparos.

Por ello, para los pueblos indígenas y afromexicano de Guerrero, el reconocimiento de la legitimidad de la policía comunitaria y de su sistema de justicia ha sido desde siempre una reivindicación central. En el 2011, se aprobó la ley 701 sobre Derechos y Cultura Indígena (2011) y en 2014 se reformó el artículo 14 de la Constitución, reconociendo la institucionalidad de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) y su sistema de policías comunitarias.

Aun con marco legal, se siguió criminalizando a la CRAC-PC, como pasó en el 2013 con la detención de XX de sus miembros, entre las cuales Arturo Campos Herrera y Nestora Salgado García; el marco legal de la Ley 701 fue el argumento principal para absolverlos de los cargos de secuestro y delincuencia organizada que enfrentaban.

c. Reformas regresivas y violación del derecho a la consulta

En agosto del 2018, el congreso del estado de Guerrero aprobó una serie de reformas: a la Constitución del estado de Guerrero, a la Ley 701 y a la Ley de Seguridad Pública (derogando la ley 281 y aprobando la ley 777). Invocando una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre la necesidad de regular el actuar de la CRAC-PC para dar certeza jurídica, en realidad desconoció la labor integral de esta institución y la redujo a un simple órgano auxiliar de la policía para tareas de seguridad.

Dicho paquete de reformas fue aprobado sin un proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, en clara violación al derecho a la consulta reconocido por diversos instrumentos internacionales y por la propia Constitución del estado de Guerrero. Esta violación al derecho a la consulta fue reconocida recientemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>58</sup>, la cuál determinó que en la reforma a la Ley 701 se violó el derecho de los pueblos a una consulta previa, libre e informada antes de una medida susceptible de afectar su esfera de derechos.

d. Hacia una reforma integral para los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano

---

<sup>58</sup> Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos 81/2018, de fecha 20 de abril 2020, disponible en línea (¿?)



En respuesta a las reformas regresivas y a la violación de su derecho a la consulta, diversas organizaciones indígenas y sociales impulsaron un proceso participativo para generar una propuesta de reforma integral para los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano del estado de Guerrero.

Bajo el mando de organizaciones indígenas, autoridades comunitarias, de la Comisión de Asuntos Indígenas del congreso de Guerrero, del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, de personas académicas y del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, se realizaron 4 sesiones de parlamento abierto, en las cuales autoridades comunitarias, representantes de organizaciones indígenas y sociales y académicos trataron temas centrales de la agenda de derechos de los pueblos y comunidades en el estado, con presencia de alrededor de 100 personas en cada sesión. Posteriormente, entre los meses de septiembre y octubre, se organizaron diez foros de consulta y en un segundo momento, actores indígenas y afroamericanos, entre ellos la CRAC-PC, con el apoyo de la cámara de diputados, llevaron a cabo 10 foros de consulta en zonas indígenas y afroamericanas, donde la población pudo expresar sus inquietudes, validar y modificar las líneas principales del proyecto de reforma. Posteriormente, se sistematizaron los resultados de los ejercicios participativos para redactar la iniciativa de reforma constitucional. Para finalizar el proceso participativo, se nombró un Comité Técnico Comunitario que redactó la propuesta de Reforma Constitucional a partir de las prioridades detectadas en las sesiones de parlamento abierto y en los foros.

Los temas principales de la Reforma Constitucional son: reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos como sujetos de derecho público; reconocimiento pleno a los sistemas de seguridad y justicia comunitarios y al pluralismo jurídico; nombrar representantes ante ayuntamientos y ante el congreso del estado por medio de sus sistemas normativos. creación de distritos indígenas y afroamericanos en los cuales se nombren a representantes ante el congreso y los municipios por medio de las asambleas comunitarias; derecho a ser consultados de manera previa, libre e informada, por medio de sus propias asambleas antes de llevar a cabo cualquier proyecto que afecte al territorio; derecho a la propiedad colectiva de su patrimonio cultural.

La iniciativa de Reforma Constitucional fue presentada al congreso el 17 de diciembre del 2019 y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictaminación. Sin embargo, hasta ahora no se ha dictaminado, muestra de una grave omisión por parte del poder legislativo y ejecutivo en reconocer los derechos de los pueblos indígenas.

Ello afecta directamente el ejercicio de la libre determinación por parte de los pueblos indígenas de Guerrero, ya que a raíz del desconocimiento legal y constitucional de la CRAC-PC, se han otorgado amparos a varias personas que se encontraban detenidas ante la institución comunitaria, bajo el argumento que *“la CRAC-PC ya no tiene el carácter de autoridad conforme a lo previsto en la Ley 701”*<sup>59</sup>. Con la falta de reconocimiento de la CRAC-PC, se pone en peligro una institución que ha demostrado a lo largo de un cuarto de siglo de existencia, ser mucho más eficiente que las instituciones de gobierno para garantizar la paz y la seguridad en el territorio indígena de la montaña y costa chica de Guerrero.

## **2. San Francisco Magú, Estado de México.**

---

<sup>59</sup> Sentencia del amparo en revisión 594/2019, ante el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, 3 de diciembre 2020.



En la comunidad Otomí (Hñañú) de San Francisco Magú en el municipio de Nicolás Romero en el Estado de México, varios pueblos que recibieron derechos de aprovechamiento sobre los manantiales que suplen de agua a la comunidad han permitido al pueblo de Magú ejercer su potestad para expedir los certificados de propiedad, mantener el paradigma de no pagar impuesto predial, mantener las faenas y cierto nivel de legitimidad de los comités como el Consejo de Participación Ciudadana, así como la de sus autoridades comunitarias. Su sistema de gestión de agua ejemplifica la importancia de mantener el conocimiento de su territorio y el trabajo participativo para gestionar desde sus intereses y visiones, sus recursos. Sin embargo, como muestran numerosos informes en la materia, cada vez es más difícil para las comunidades mantener control de sus territorios en un ambiente de alta criminalidad e impunidad y una legislación que impide a las comunidades gestionar sus propios recursos y que facilita y permite afectaciones en forma de medidas administrativas, proyectos extractivos y expropiaciones en el territorio de los pueblos.

### 3. Capulalpám de Méndez, Oaxaca.

Capulalpám de Méndez es un municipio pequeño de alrededor de 3,777 hectáreas en la Sierra Norte, también conocida como la Sierra Juárez. Su población es de alrededor de 1500 personas que se han organizado según sus propios *usos y costumbres*, utiliza el sistema de cargos, el Tequio (trabajo comunitario que se da de forma gratuita también llamado faena), las fiestas y el principio de la comunalidad como base de la convivencia en el pueblo. El sistema de cargos es una de las instituciones que dan forma al gobierno local de Capulalpám. En este sistema participan principalmente hombres (hasta muy recientemente se han integrado mujeres al sistema). Algunos puestos menores en Capulalpám son los de los cuidadores o llaveros de la iglesia que se encargan de barrer, limpiar, atender visitantes en el templo principal del pueblo. Los puestos más altos corresponden al Alcalde, el Presidente Municipal, el Comisario de Bienes Comunes, y los miembros del Consejo de Caracterizados. La autoridad máxima de la comunidad es la Asamblea de Ciudadanos, la cual cuenta con un registro e integra a los jefes y jefas de familia, comúnmente hombres. El Consejo de Caracterizados es un consejo que está compuesto por miembros de la comunidad que han colaborado ya en los puestos más altos del escalafón y apoyan como consejeros de los funcionarios y en la resolución de conflictos internos. Todos los órganos de gobierno y funcionarios del mismo deben rendir cuentas a la Asamblea de Ciudadanos al menos dos veces al año. Ningún funcionario recibe un salario aun cuando puede que sus encargos sean de tiempo completo. Es así que es común que las esposas de los funcionarios de más alto nivel estén a cargo de sus hogares y las economías de sus familias

El sistema de cargos y el Tequio en Capulalpám aún son obligatorios, lo que quiere decir que la asamblea puede escoger a un miembro para un cargo aun cuando dicho miembro no quiera el cargo. El trabajo obligatorio y la exclusión de mujeres del sistema de cargos ha sido un tema controversial en Oaxaca y otras regiones del país. Por un lado, muchas mujeres de las comunidades consideran que sus obligaciones para con sus familias y la comunidad son ya considerables logrando participar de otras maneras, y por el otro lado, la falta de representación ha promovido un ambiente discriminatorio que ha dejado a las mujeres al margen de decisiones clave en sus comunidades.

La adaptación de Capulalpám a la nueva legislación en equidad de género ha sido difícil por los roles culturales y sociales de las mujeres y hombres en la comunidad, quienes han participado de maneras distintas en la vida social y política de la comunidad. Según un informe sobre experiencias de libre determinación en México preparado por la Fundación para el Debido Proceso, ha sido difícil convencer a las mujeres a participar y convencer a la población de que ahora las mujeres deberán participar en el sistema de cargos en determinado grado. Algunas voces positivas dentro de la comunidad creen que la transición deberá hacerse con cuidado para proteger el sistema de responsabilidades y mantener un ambiente de justicia. Al mismo tiempo, el idioma



zapoteco, así como varios conocimientos ancestrales han caído en desuso por los motivos que describiremos más adelante, pero según sus propias palabras, el sentido propio de autonomía ha sido siempre el corazón de su convivencia y la base de su relación con el Estado mexicano y con otros actores .

Capulálpam fue reconocida por la colonia española con un título virreinal de tierras. Hoy en día su territorio lo detentan en la calidad de comunidad agraria, sin embargo, ha sufrido la explotación impuesta por el estado de sus recursos y tierras desde hace siglos por imposición. El proyecto contra el cual aún están luchando y se han organizado desde hace más de 20 años es un proyecto minero de oro y plata que tiene al centro la Mina Natividad, contra la cual se han interpuesto numerosos recursos judiciales y administrativos, principalmente por afectaciones a los ríos, manantiales y el agua de consumo en la comunidad. Como proyecto de desarrollo propio y medio alterno, han explotado sus bosques y se han organizado con otros municipios y comunidades de la región con la finalidad en la UZACHI, Unión Zapoteca-Chinanteca con las comunidades vecinas de Xiacuí, La Trinidad y Comaltepec (UZACHI, que incluye las tierras en propiedad comunal). Esta empresa, así como otras empresas comunitarias, son auditadas por las comunidades en asambleas y en Capulálpam la empresa local gasta sus utilidades en beneficio de las comunidades en obras y servicios, así como en la inversión en otras empresas comunitarias, entre ellas por ejemplo la envasadora y purificadora de agua de manantial, la de agregados pétreos, ecoturismo, etc. En el municipio también se ha impulsado el desarrollo de iniciativas familiares que impulsan el reconocimiento, fomento y estudio de los conocimientos propios de la comunidad.

#### 4. Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua (COPUDA), Oaxaca

La COPUDA es una organización que integra a miembros y autoridades ejidales y municipales de 16 comunidades zapotecas de la región de los Valles Centrales en Oaxaca. La organización nació en 2005 con el objetivo de atender la necesidad de agua en los Valles Centrales de Oaxaca y también para manifestarse en contra de los altos precios, las multas y exigencias de pagos por las concesiones a la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Sus asambleas agrupan al menos a 100 miembros y se organizan para realizar acciones en un Consejo Directivo que reúne a un Presidente, tesorero, secretario y los vocales, así como a un Consejo de Vigilancia al que se le presentan informes de las actividades y de los gastos. Además, existen los Comités Locales por el Cuidado y la Defensa del Agua en las comunidades miembros. Todas las personas que participan en estos puestos son elegidos en las asambleas de sus comunidades.

Desde 2015 y por orden judicial se lleva a cabo un proceso de consulta con la finalidad de acordar el uso del agua de manera conjunta con autoridades nacionales. Este proceso logró un acuerdo que se firmó en octubre de 2019 que establece la **coordinación y participación** de las comunidades en el uso, aprovechamiento y cuidado del acuífero Valles Centrales, clave 2025, del estado de Oaxaca. Sin embargo, este acuerdo no ha sido ejecutado y hoy en día parece no ser reconocido por el ejecutivo federal.

#### 5. San Francisco Cherán, Michoacán

San Francisco Cherán es un municipio y una comunidad del pueblo Purhépecha que se encuentra en el estado de Michoacán. Desde 2012, este municipio y sus comunidades eligen un gobierno propio que funciona con base en Consejos operativos (Consejo de Bienes Comunales; Consejo de Procuración, Vigilancia y Mediación de Justicia; Consejo de Administración local; Consejo de Barrios; Consejo de Asuntos Civiles; Consejo de los Programas Sociales, Económicos y Culturales; Consejo de Jóvenes; Consejo de Mujeres; la Ronda Comunitaria; y la Tesorería Municipal) y un Consejo Mayor (K'eri) integrados por el mismo número de miembros de cada uno de los barrios en los que se organiza su territorio. Su decisión se basó en reuniones, asambleas,



discusiones, estudios y una reconstrucción de sus sistemas normativos propios adaptados a su nueva realidad migratoria, económica y social en la que participaron miles de personas durante meses. Los gobiernos tienen una duración de tres años.

El movimiento que dio pie a esta decisión colectiva se tomó después de que varios miembros de la comunidad fueron asesinados por bandas de crimen organizado y la tercera parte de sus bosques había sido talado ilegalmente. En 2011, al ver que las autoridades municipales, estatales y federales no tomaban ninguna medida legal en contra de los delincuentes, voluntarios y voluntarias de la comunidad, expulsaron por la fuerza a taladores, miembros de organizaciones delictivas y a las autoridades municipales de su territorio en 2011. En 2011 y 2012, dos resoluciones judiciales resolvieron reconocer el derecho de los Purhepechas de Cherán a realizar sus procesos de elección electoral según sus propios usos y costumbres, y sin la participación de partidos políticos.

Un número considerable de comunidades Purhepechas se organizan en barrios desde tiempos inmemoriales. Los barrios de Cherán se integran, a su vez, por fogatas o *parangua*. Las *parangua* o fogatas son reuniones entre vecinos alrededor de una fogata en las que participan miembros de una cuadra, o una calle, incluyendo niños, mujeres, abuelos, hombres y jóvenes y se comparten alimentos e información. Las fogatas sirven para compartir opiniones, tomar acuerdos e impulsar iniciativas para las asambleas de barrio. Todas las fogatas pertenecen a un barrio y funcionan intermitentemente, dependiendo del contexto social, político y jurídico que de la comunidad. Las asambleas de barrio suceden cada uno o dos meses, también dependiendo de las situaciones que se deban resolver. Todas las asambleas, incluida la comunitaria, buscan consensos sin que esto sea una tarea fácil, especialmente porque éstos requieren de tiempo. Las asambleas son lugares de discusión en donde se oyen además de las intervenciones ordenadas y en forma de discurso, murmullos, gritos, controversias, silencios, debates y acusaciones.

Entre las empresas comunales se encuentran el Vivero Forestal, el Aserradero Comunal y la Mina de Pétreos y Adocretos. Hace sólo un año, se ha comenzado establecer una cooperativa artesanal. Estas empresas tienen como objetivo apoyar al desarrollo de la comunidad, y cuentan con salarios nivelados que varían muy poco entre los puestos de administración y los obreros. El vivero forestal ahora incluso brinda capacitaciones al gobierno y otras comunidades y ha permitido la reforestación del territorio afectado por tala ilegal.

Además de esta experiencia de Cherán existe una multiplicidad de otras experiencias de municipios y comunidades Purhépechas que se han organizado y cuentan con Concejos Comunales Indígenas que han establecido en sus asambleas comunitarias como **Nurio, Cheranástico, Zirahuén, Santa Fé de la Laguna, Arantepacua, Comachuén, Cuanajo, San Benito, y Urapicho**, las cuales en mayor o menor grado mantienen legitimidad y realizan su trabajo con el apoyo de sus comunidades en ambientes sumamente retadores de represión violenta, crimen organizado, la hegemonía de los partidos políticos, y la emigración de su población. Los diferentes niveles de gobierno intervienen produciendo división intracomunitaria, construyendo concejos a modo como ha sido el caso en Comachuén, Nahuatzen, y Sabina por medio del uso de recursos, que muchas veces vienen de los mismos partidos políticos y/o del gobierno estatal. Los tribunales electorales no han podido resolver estas situaciones de cooptación de liderazgos y autoridad en comunidades y municipios. Algunas comunidades purhepechas que son parte de municipios con una composición mayoritaria mestiza and logrado recibir y ejercer sus recursos de manera autónoma como Quinceo en el pasado.

## 6. Comunidad de Choréachi en Chihuahua.



En la Sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua en el norte de México habitan desde tiempos inmemoriales cuatro pueblos originarios, el de mayor predominancia es el pueblo Rarámuri, también conocido como Tarahumara. **Choréachi** es una comunidad Rarámuri en el municipio de Guadalupe y Calvo en el estado de Chihuahua que se ha negado a la evangelización y al bautismo por lo que son clasificados como gentiles, cimarrones o *anayáware* (pilares del mundo). Esta comunidad se organiza en reuniones o consejos comunitarios en la que participan todos los miembros de la comunidad y que tienen lugar en el *komerachi*, el *centro* de la comunidad. La población es de alrededor de 150 familias que se encuentran dispersas en más de 40 pequeños ranchos y rancherías en los alrededores de este *centro*, separados por numerosas cañadas. Ninguna de las rancherías y ranchos recibe servicios públicos como agua potable, electricidad, drenaje, alumbrado, ni servicios de salud y educación. Su territorio lo definen tomando en consideración principalmente cerros, y otras formaciones naturales que tienen fines indicativos y ceremoniales. Los miembros de estas comunidades caminan grandes extensiones y algunas familias cambian de residencia durante el temporadas del año.

Su sistema normativo se expresa oralmente. Tienen un elaborado sistema de tipificación de los delitos que ha ido evolucionando con el tiempo. Actualmente, sólo los casos graves de homicidio, violación y lesiones corporales graves se llevan a resolver ante el Ministerio Público, los demás se resuelven en juicios públicos en donde toda la comunidad participa. Las familias de los acusados y los afectados son parte importante de los procesos y estos juicios se enfocan en acordar las medidas de reparación por los daños causados. El apoyo que se brindan unos a otros para la siembra, las fiestas, los rituales y el trabajo diario es fundamento de su sistema cultural y normativo.

Las autoridades son nombradas por la asamblea en la que participan hombres y mujeres. Estas autoridades se enfocan en mantener el orden y organizar los procesos de justicia, así como mediar con el Estado y terceros, así como atender las necesidades más importantes de la colectividad. La comunidad también cuenta con numerosas autoridades rituales que se encargan de las ceremonias según el calendario anual que se basa en la siembra del maíz, así como de las curaciones, rituales de transición y nupcias, etc. Entre ellos está el *Mayori* que tiene la responsabilidad moral de guiar por medio de conversaciones y sermones privados y públicos a los infantes, jóvenes, parejas y familias; dar educación sexual; funcionar como un guía moral y de comportamiento ético.

Como muchas otras comunidades en México, la población de Choreachi no utiliza ninguna palabra para definir el ejercicio de autonomía y libre determinación propia. Estos conceptos los han adoptado para explicarse ante terceros en las diferentes luchas que han interpuesto para defender sus recursos y explicarse a sí mismos. Ellos utilizan otros medios e historias para explicarse a sí mismos la jurisdicción que ejercen para proteger sus bienes naturales y ser comunidad. Choréachi nunca contó con el reconocimiento de la corona española ni del Estado mexicano de su territorio y actualmente lleva más de 30 años en procesos ante tribunales agrarios y judiciales con el objetivo de obtener el reconocimiento de sus derechos sobre su territorio y recursos anteriores a los derechos de otros. En el proceso, varios de sus miembros y autoridades han sido asesinados, y la presencia del crimen organizado continúa creciendo. Hoy en día esperan que las resoluciones obtenidas recientemente en favor del reconocimiento de sus derechos sobre su territorio sean ejecutadas.

## **7. El gobierno comunitario de Sitalá y de Chilón, en Chiapas**

La población de los municipios de Sitalá y Chilón en los Altos de Chiapas es predominantemente indígena Tzeltal y un sector importante de la misma se ha organizado con la finalidad de solicitar a las autoridades electorales que les permitan elegir a sus autoridades según sus propios usos y costumbres. Esta solicitud fue



atendida en 2017 y el Instituto Electoral y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (IEPC) emitió un par de resoluciones ordenando se llevarán a cabo estudios culturales para conocer sobre la pertinencia de la solicitud, así como una consulta indígena para conocer si es la voluntad de una mayoría de la población en estos municipios de elegir a sus autoridades de una manera distinta a la basada en partidos políticos.

Aun cuando más del 90% de la población de estos municipios es hablante de Tzeltal, el IEPC está solicitando confirmación de que los solicitantes son indígenas y tienen un sistema normativo y político propio que se puede utilizar. En 2019, un grupo de expertos en antropología del Instituto Nacional de Antropología e Historia llevó a cabo el estudio cultural en el municipio de Chilón. Durante el proceso, los expertos fueron detenidos en contra de su voluntad durante varias horas por personas que los hicieron firmar que no entregarían ningún estudio que contestara las preguntas según habían sido dirigidas por las autoridades. Durante la detención, policías municipales estuvieron al tanto de los hechos y no realizaron ningún intento por liberar a los peritos.

Actualmente ha iniciado el proceso electoral de 2021 en estos municipios y el IEPC no ha llevado a cabo los procesos de consulta ni el estudio cultural en el municipio de Sitalá. Esto representa una grave violación a los derechos de los pueblos indígenas en estos municipios y a su libre determinación.

### III) Conclusiones y Recomendaciones finales de la ALDEA:

Mientras las reformas prometidas por el actual Gobierno para el cumplimiento efectivo de los derechos indígenas siguen congeladas los megaproyectos - anteriores y de esta administración - y avanzan aun en tiempos de pandemia. Es momento de poner alto a los atropellos en contra de las comunidades y de construir en serio una “nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado basada en la igualdad, el respeto y la no discriminación”<sup>60</sup>.

En este marco desde nuestra articulación de pueblos y organizaciones ALDEA solicitamos a este Comité de Expertos, que retome la información proporcionada en este documento sobre la situación del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en México, como parte de su informe temático sobre el tema, a fin de que este sirva para que el Estado mexicano avance en los grandes pendientes que tiene para el cumplimiento efectivo de este derechos y retome la senda de sus compromisos y obligaciones internacionales que tiene en esta materia con la participación amplia y efectiva de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas y civiles.

Asimismo, le solicitamos que este informe sirva para poner al centro la agenda de libre determinación y la autonomía a nivel internacional como la agenda prioritaria que en las últimas décadas ha quedado desplazada por la de la consulta previa, como si fuese el único derecho colectivo de los pueblos y no una garantía que está al servicio de sus derechos fundamentales, comenzando por la Libre Determinación. Derecho que además es plenamente reconocido por la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Entre las Reformas de política pública que exigimos puntualmente al Estado para el ejercicio de estos derechos están:

---

<sup>60</sup> A/HRC/39/17/Add.2, párr.95.



- 1- Reformar la Constitución Federal para que ésta reconozca expresamente a los pueblos indígenas con la calidad de sujetos de derecho público. Con el fin de robustecer esta calidad, la reforma deberá además reconocer expresamente su derecho al territorio, sus sistemas normativos y la posibilidad de organizarse en municipios indígenas. Este reconocimiento constitucional deberá sustentarse en un ejercicio de participación efectiva de los pueblos que se construya con apego a los estándares internacionales en la materia de consulta y consentimiento, así como la participación y según los Acuerdos de San Andrés. Esta reforma deberá superar la disparidad normativa estatal por medio del establecimiento de un mínimo de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos.
- 2- Derogar las distintas figuras de despojo legal de los territorios indígenas que obstaculizan el ejercicio de la libre determinación, vigentes en las leyes energéticas, minera, de aguas, agraria, entre otras; así como promover una nueva Ley de Aguas, con apego a derechos y al respeto de los sistemas comunitarios.
- 3- Aprobar las reformas en las constituciones y leyes locales para el pleno respeto y garantía del autogobierno y los sistemas normativos y de seguridad propia, promovidas por pueblos y comunidades en los estados de Guerrero, Michoacán y Oaxaca
- 4- Implementar medidas y sanciones efectivas que aseguren a comunidades, organizaciones y defensores/as el ejercicio pacífico de su labor de derechos humanos y no ser víctimas de agresiones y actos de criminalización por la defensa del territorio, la libre determinación y a la Autonomía.
- 5- Capacitar en la materia de derechos de los pueblos indígenas y en sistemas jurídicos indígenas a los operadores jurídicos en todos los poderes y niveles del Estado. En este sentido, es urgente que el Poder Judicial Federal:
  - Realice interpretaciones que respeten el sistema federal y permitan a los pueblos indígenas el disfrute de sus derechos humanos bajo el principio establecido en el artículo primero constitucional y otorguen a los pueblos la protección más amplia existente, sean estas fuentes de derecho estatales, federales o internacionales;
  - Acate los protocolos emitidos en la materia. En particular, es de gran importancia que los jueces se alleguen de evidencia y conocimiento con respecto a los sistemas normativos de las localidades en su jurisdicción;
  - Establezca mecanismos especiales para la ejecución de las sentencias otorgadas a los miembros de pueblos indígenas tomando en consideración el carácter colectivo de sus derechos.
- 6- Implementar medidas y sistemas de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno e instituciones federales, estatales y municipales con las comunidades y pueblos indígenas con la finalidad de conocer y encontrar soluciones de manera conjunta para hacer frente a los problemas que aquejan a este sector de la población, como la discriminación, el racismo, la falta de educación bilingüe, la pobreza, la desigualdad, entre muchos otros. Estas mismas medidas deberán implementarse para los procesos de consulta indígena, así como para el establecimiento de los planes de desarrollo en todos los niveles. Estas medidas deberán sustentarse en un diálogo respetuoso que permita a las comunidades organizarse según las



formas propias de tomas de decisiones y sin ser objeto de presiones indebidas, a su propio ritmo y tomando en consideración las condiciones socioeconómicas y culturales de los pueblos. La voluntad política de permitir a los pueblos un tiempo razonable para establecer una nueva relación será la clave para construir un diálogo en confianza.

- 7- Observar los estándares internacionales en materia del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado.

Además de esta documentación, le haremos extensiva en las siguientes semanas un informe que saldrá publicado desde ALDEA y otras organizaciones sobre la situación de la libre determinación en México. Aprovechamos también esta entrega para solicitar en cuanto sea posible una reunión con las comunidades y organizaciones de nuestra Alianza para hacerles llegar de forma directa nuestros testimonios y nuestra palabra de la situación que viven nuestros pueblos y comunidades que pese a todo ejercen cada día la libre determinación “con o sin Ley”, como afirmamos en el día que anunciamos nuestra conformación.<sup>61</sup>

**Datos de contacto:**

Ariane Assemat: [internacional@tlachinollan.org](mailto:internacional@tlachinollan.org)

Naayeli Ramírez : [naayeli.ramirez@gmail.com](mailto:naayeli.ramirez@gmail.com)

Edmundo del Pozo: [edmundo@fundar.org.mx](mailto:edmundo@fundar.org.mx)

**Pueblos, comunidades, organizaciones indígenas, campesinas y civiles que integran la ALDEA:**

Asunción Ocotlan, Oaxaca

Bienes Comunales de la Selva Lacandona, Chiapas

Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen, Michoacán

Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y Defensa del Agua (COPUDA), Oaxaca

Colectivo de Comunidades Mayas de los Chenes, Campeche

Comunidad de Tepetlaoxtoc, Estado de México

Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias- Policía Comunitaria (CRAC-PC), Guerrero

Consejo Supremo Indígena de San Francisco Xochicuautila, Estado de México

Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) – Atenco, Estado de México

La Barda Paso de Piedras, Oaxaca

Pueblo de Vicam, Sonora

Red Ambiental en Defensa de los Humedales de San Cristóbal, Chiapas

Red de Mujeres Artesanas, Cocineras tradicionales y Productoras del campo de la Huasteca, San Luis Potosí

San Antonino Castillo Velasco, Oaxaca

Santiago Apostol, Oaxaca

---

<sup>61</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=s9MWfKwBxjw&t=27s>



Santa Ana Zagache, Oaxaca

San Pedro Martir, Oaxaca

San Martín Tilcajete, Oaxaca

San Pedro Apostol, Oaxaca

San Lorenzo de Azqueltan, Jalisco

San Francisco Magú, Estado de México

San Isidro Zegache, Oaxaca; San Sebastián, Oaxaca

San Jacinto Ocotlán, Oaxaca

Santa María Ostula, Michoacan

Tejas de Morelos, Oaxaca

San Felipe Apostol, Oaxaca

San Matías Chilazao, Oaxaca

Maguey Largo, Oaxaca

El porvenir, Oaxaca

Tonelhuayotzin Nuestra Raíz A.C.

Servicios del pueblo mixe (SERMIXE)

Tianguis Campesino – Chiapas.

CDH Fray Pedro

Tlaliq A. C

Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan

Colectivo de Abogadas

CONTEC, A.C

Enlace Comunicación y Capacitación A.C.

Fundación para el Debido Proceso. DPLF

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

SEDEPAC Huasteca, San Luis Potosi

Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA)

CDI Flor y Canto A.C.

Servicios y Asesoría para la Paz A.C. (Serapaz)

Oxfam México