

Informe sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas de México

Resumen ejecutivo

Autora: Naayeli Ramírez Espinosa

Con el apoyo de:

Fundación para el Debido Proceso (DPLF), OXFAM, OXFAM-México, Fundar y ALDEA.

Contenido

1. Presentación

2. El desarrollo del concepto de libre determinación en el ámbito internacional

3. La autonomía y la libre determinación en México

4. La ley como causa de afectación al ejercicio de autonomía y la libre determinación

5. El ejercicio del derecho a la libre determinación desde las comunidades indígenas en México

6. Propuestas y recomendaciones

1. Presentación

1. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) enfatiza que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. En este sentido y en ejercicio de su derecho a la libre determinación, los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones

relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas. Los más recientes informes de la y los Relatores Especiales sobre los derechos de los pueblos indígenas han continuamente enfatizado la importancia de este derecho como un derecho humano. Según estos informes, este derecho *es crucial y antecede el disfrute de los derechos de mujeres y niñas; al territorio; a la consulta y consentimiento previo, libre e informado; a decidir sus propias formas de gobierno y desarrollo, así como para construir una nueva relación entre el Estado y los pueblos con la finalidad de sobreponerse al colonialismo, discriminación, desigualdad y exclusión predominante que existe en detrimento de la población indígena.*

2. En México el reconocimiento de este derecho es apenas incipiente. En 1992, el Estado mexicano reconoció a nivel constitucional a la nación mexicana como pluricultural y *las prácticas y costumbres jurídicas* de los pueblos como fuentes de derecho. Casi diez años después en 2001, se promulgó una reforma constitucional que reconoce por primera vez de manera expresa que “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional” (artículo 2, párrafo quinto). Así mismo, según recientes decisiones de los Tribunales Electorales del Poder Judicial de la Federación y documentos de esta institución, la libre determinación y autonomía son una expresión concreta del derecho a la diferencia; es el derecho humano de los pueblos indígenas que de manera amplia abarca la protección de las aspiraciones de los pueblos originarios de México.

3. Esto significa que la implementación del referido derecho está lejos de alcanzarse. Existen numerosos retos para las comunidades y pueblos que buscan ejercerlo en México, muchos de los cuales se vinculan a las actuales políticas públicas desarrollistas, así como a la prevalencia de un contexto de inequidad, impunidad, discriminación y racismo. Entre las numerosas áreas de

oportunidad para lograr el disfrute de los derechos de los pueblos indígenas está la falta de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y el territorio indígena, así como el establecimiento de leyes y principios para coordinar un sistema legal plurinormativo. Son aún excepcionales los casos de jueces de justicia común y de la jurisdicción federal que conocen y permiten la aplicación de los sistemas normativos de las comunidades y pueblos indígenas. Hasta muy recientemente, los juzgados y tribunales han comenzado a renunciar a su jurisdicción para brindar el espacio necesario para que los sistemas normativos indígenas se apliquen y se fortalezca la autonomía de los pueblos indígenas. Los operadores jurídicos en el ámbito de la administración federal y estatal mantienen un alto nivel de desconocimiento y no permiten la aplicación de los sistemas normativos comunitarios indígenas.

4. Estas graves deficiencias en el aparato estatal hoy se ven agravadas con la presencia del crimen organizado y de grupos armados en territorios indígenas que actúan con impunidad corrompiendo y afectando la vida cultural, normativa y física de los pueblos indígenas. Estos grupos están despojando de sus recursos naturales y sus tierras a numerosas comunidades indígenas en el país sin que el Estado responda contra ellas en protección de los pueblos. Las comunidades que han resistido el embate de la creciente criminalidad han sufrido violencia y la muerte de muchos de sus miembros y representantes. Según datos de organizaciones de sociedad civil, casi 400 defensores ambientales, muchos de ellos indígenas, han muerto asesinados desde 2012. En general, esta situación de intimidación y ataques ha cambiado la organización comunitaria y mermado el disfrute de los derechos de los miembros de comunidades indígenas como de otras comunidades de la sociedad en México.

5. La riqueza en recursos humanos y naturales de los pueblos indígenas también ha sido objeto de interés de otros actores como empresas nacionales y transnacionales y gobiernos. El

despojo de recursos, tierras y territorios es una de las causas de un alta conflictividad agraria, social y territorial en regiones con alta presencia de comunidades indígenas que ha cambiado diametralmente el contexto en el que las instituciones indígenas ejercen su autoridad y provocado el deterioro de la autonomía indígena y el vínculo de los miembros de las comunidades con su territorio ancestral. Actualmente debido en parte a la falta del reconocimiento de la figura legal de territorio indígena, no existen suficientes candados legales que permitan a las comunidades indígenas defender sus derechos a sus territorios de manera colectiva en el contexto de inequidad y pobreza en el que muchas de estas comunidades se encuentran.

6. A pesar de este contexto tan adverso, las comunidades indígenas en México ejercen su autonomía y libre determinación, y han creado sus propios espacios políticos, normativos y sociales actuando en el marco de la jurisdicción estatal, al margen de ella, y/o en clara oposición a ella, utilizando diversos recursos jurídicos y de negociación política. Este informe busca presentar el alcance y limitaciones del ejercicio de este derecho en México desde una perspectiva legal, utilizando como guía la descripción de algunos casos del ejercicio de este derecho en México. Estos casos no son representativos del mosaico infinito de expresiones del ejercicio del derecho a la libre determinación, pero consideramos son cruciales en la comprensión del aspecto legal de la libre determinación no sólo como un derecho sino como una potestad jurídica.

7. El informe está organizado en cinco secciones, una primera sección que resume los estándares del derecho internacional de los derechos humanos aplicables en México en referencia al derecho a la libre determinación; una segunda sección que presenta la construcción del concepto en México; una tercera sección que explica el marco normativo constitucional y legal mexicano; una cuarta sección enfocada en presentar algunas experiencias en México de ejercicio de libre determinación; y una última, que contiene conclusiones y recomendaciones. El informe da

seguimiento a los últimos dos informes que la Fundación para el Debido Proceso ha producido con Fundar, el IJJ de la UNAM y Oxfam México sobre el tema de consulta indígena, y que apuntan a las necesidades de enfatizar el derecho a la libre determinación y autonomía como una exigencia jurídica de los pueblos indígenas, y de un cambio de paradigma de la relación del Estado con los pueblos indígenas.

8. El equipo de la Fundación para el Debido Proceso ha producido este documento con la intención de invitar a la reflexión y discusión político-jurídica del tema de la libre determinación de los pueblos originarios y de las comunidades afroamericanas. Nuestra esperanza es que esta discusión permita un mayor avance legislativo y judicial desde la estructura estatal, así como un renovado ejercicio de este derecho desde las comunidades indígenas del país.

2. El desarrollo del concepto de libre determinación en el ámbito internacional

9. Los conceptos de “libre determinación” y “autodeterminación” se remontan al discurso iluminista que inspiró las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. En su acepción embrionaria, tales términos calificaban la potestad de un determinado pueblo de auto-gobernarse. En ese contexto, la idea de autodeterminación se vincula a la de soberanía popular, cuyo ejercicio se da por medio de representantes electos. En esa época, Woodrow Wilson, sostuvo que la libre determinación era un corolario democrático para preservar la paz en el viejo continente y Lenin, que la libre determinación coadyuvaría en la emancipación de clases oprimidas. Años más tarde y bajo el impulso de los procesos de descolonización, en la Carta de las Naciones Unidas se estableció el principio de la libre determinación de los pueblos como base del nuevo orden mundial, extendiendo el principio más allá del contexto europeo y asociándolo al tratamiento de los territorios coloniales no autónomos en otras regiones del planeta.

10. Casi 20 años después, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 1514 y 1541 de diciembre de 1960 reconocen la autonomía de los pueblos coloniales para expresar su voluntad libremente, al margen de su potencial de independizarse. Es en este sentido que los pronunciamientos de la Asamblea General de las Naciones Unidas evolucionaron para regular los procesos de descolonización de aquellos pueblos cuyos territorios seguían bajo el mandato de potencias europeas. Sin embargo, estos avances estaban limitados por la doctrina de agua salada o del agua azul. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagraron expresamente el derecho a la libre determinación, pero la interpretación no abarcaba a los pueblos indígenas al interior de los Estados independientes.

11. Sin embargo, la libre determinación de los pueblos indígenas fue progresivamente reconocida después de décadas de movilización de organizaciones indígenas en foros supranacionales que poco a poco fue reemplazando la perspectiva integracionista que mencionamos en el párrafo anterior. Esto es cuando el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1957, que expresaba que la cultura de los pueblos indígenas tiene la tendencia a extinguirse por su inadecuación al orden económico y social mayoritario por lo que era necesario que el poder público mediara la integración de los pueblos a la vida nacional de los estados garantizándoles derechos económicos y sociales mínimos, fue reemplazado por el Convenio 169 de la OIT en 1989. El Convenio 169 de la OIT enfatizó la necesaria participación de los pueblos originarios en el desarrollo, coordinación y acciones de protección de los derechos de los pueblos indígenas, y normó por primera vez la garantía de la consulta indígena mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

12. El reconocimiento expreso de la libre determinación en favor de los pueblos indígenas en un instrumento internacional se daría solamente en 2007, por medio de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuyos artículos tercero y cuarto establecen lo siguiente: “Artículo 3 Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”. Este esfuerzo se fortaleció con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en junio de 2016. Según diversos documentos sobre el derecho de libre determinación, éste cuenta con un aspecto interno y otro externo. El interno se refiere al derecho de los pueblos de llevar adelante su desarrollo económico, social y cultural sin injerencias del exterior, es decir la autonomía o autogobierno. Esta perspectiva es posible porque como la Declaración de la OEA de 2016 declara, ninguna disposición se podrá interpretar “en el sentido de que autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de los Estados soberanos e independientes”.

13. Las sentencias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han enfatizado la interdependencia de los derechos colectivos de los pueblos considerando el derecho a la consulta previa libre e informada como algo inherente al principio de libre determinación (*Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, 2007). En la sentencia sobre el *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* de 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció sobre el vínculo entre los derechos territoriales indígenas y el derecho de libre determinación. Se establece en esta sentencia “la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asunto que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización”. En el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs.*

Surinam de 2015, reiteró que el derecho de propiedad colectiva derivado del artículo 21 de la Convención Americana debería ser interpretado a la luz de las obligaciones que protegen la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas. En esta sentencia se estableció que los pueblos tienen el derecho al goce de su propiedad de conformidad con su tradición comunitaria. En los informes relativos a pueblos indígenas, el Sistema Interamericano se ha pronunciado en el sentido de que los Estados deben tomar medidas de protección en un mayor grado para miembros de pueblos indígenas en comparación con otros sectores de la población, y ha invitado a los Estados a reconocer la libre determinación de los pueblos.

3. La autonomía y la libre determinación en México

14. En México hay más de 25 millones de personas que se auto-adscriben como indígenas. Alrededor de ocho millones de ellos hablan más de 65 idiomas y sus variantes, y viven en todo el territorio nacional, en regiones con ecosistemas y contextos políticos tan diversos como lo es México mismo. Las comunidades indígenas son entes heterogéneos y cambiantes que se adaptan a las circunstancias económicas, sociales, políticas y legales hegemónicas. Esto se traduce en un alto nivel de pluralismo cultural, normativo, y político, y en una multiplicidad de regulaciones, leyes, parámetros y directrices para todos los actores involucrados.

15. Desde hace más de cuatro siglos el embate de los sistemas legal, político y económico hegemónicos ha ido erosionando las oportunidades de muchos de estos pueblos para construir sus propios proyectos de vida comunitaria basado en sus propias instituciones y mecanismos de toma de decisiones según sus propios valores culturales e históricos. Hoy en día, la falta de reconocimiento legal se suma a un creciente número de proyectos extractivos, energéticos y de inversión que buscan llevarse a cabo en territorios ancestrales indígenas; a un imperante ambiente de impunidad y corrupción; al aumento de la criminalidad y a un desconocimiento de los pueblos

indígenas y sus sistemas normativos por parte de la población en general y los operadores jurídicos. Esta situación ha tenido consecuencias negativas en las posibilidades de las mismas comunidades de generar condiciones de igualdad y libertad que permitan disfrutar de sus derechos humanos. Para todos los miembros de comunidades que participaron en la investigación de este informe, la justicia y el reconocimiento como pueblos diferenciados aún es un sueño que debe realizarse.

16. En respuesta a esta situación alarmante de marginación, agresión y disolución de los medios de vida comunitarios, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) le declaró la guerra al Estado mexicano en 1994. Este levantamiento impulsó una nueva era en la lucha de los movimientos indígenas en el país que permitió el establecimiento de un nuevo significado al concepto de libre determinación y autonomía en el país. Este nuevo paradigma buscó impulsar el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los pueblos originarios que surgiría de la Constitución Federal misma. En los años siguientes se instituyó un proceso de paz y se llegaron a varios acuerdos que incluían compromisos por parte del gobierno mexicano. Uno de esos compromisos era que los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y otras organizaciones indígenas, se tradujera en una reforma constitucional. Aun cuando sí se llevó a cabo una reforma constitucional, ésta no respetó lo establecido en los acuerdos debido en parte al miedo de “balcanizar a México”. Es así que el nuevo paradigma aún está en proceso de construcción. Las consecuencias de esta falta de reconocimiento integral en la Constitución, y el establecimiento de un pacto nacional son muchas, pero entre las más graves están los ataques, la criminalización y muerte de miembros, voceros, representantes y autoridades indígenas.

17. Esto no ha impedido que algunos pueblos indígenas y comunidades originarias en México hayan logrado mantener su autonomía en algunos territorios favorecidos en algunas ocasiones por

razones de aislamiento como es el caso de numerosos pueblos indígenas Rarámuri en Chihuahua. También se ha mantenido cierto nivel de autonomía por razones de un fuerte arraigo cultural y religioso como es el caso de los Wírrárikas en el centro-norte del país o porque han mantenido cierto grado de poder económico y político como lo es en el Istmo de Tehuantepec en Oaxaca. Las formas en las que esa autonomía se ha reflejado al exterior han dependido del lente con el que se les ha examinado desde círculos políticos y normativos en cada época. Dependiendo de las características de sus territorios, su población, la cercanía a los centros de población mestiza, a la calidad de sus recursos, y sus cosmovisiones, las comunidades han utilizado material, fuentes y visiones nacionales e internacionales como inspiración para darle vida a los proyectos de vida comunitarios propios.

18. Más recientemente, los pueblos originarios le han dado vida al nuevo paradigma desde sus propios territorios. Hoy en día en México, el concepto de libre determinación se usa como derecho, potestad, principio, y visión. En algunas ocasiones, para hacer realidad el nuevo paradigma, las comunidades han adoptado el discurso de derechos humanos con la finalidad de impulsar acciones legales que les permitan crear espacios normativos propios y construir sus propios proyectos como en Capulalpam en Oaxaca. En algunas otras ocasiones han mediado directamente utilizando estrategias de presión y fuerza para obtener los espacios que consideran necesarios como los zapatistas en Chiapas. También existen las experiencias que han impulsado iniciativas económicas para contrarrestar su situación como ha sucedido en Cuetzalán por los pueblos Nahuas y Totonacos en el estado de Puebla que han formado redes de cooperativas y empresas comunitarias que han permitido la mejora de las condiciones de vida y mayor equidad. En Cuetzalán, la Sociedad Cooperativa Agropecuaria Regional “Tosepan Titataniske” ha sido un factor clave en la promoción de una mayor participación política y ciudadana de la población indígena que hoy en día define el

ordenamiento territorial a nivel municipal y así el control del destino de todo su territorio. Es en este sentido que, pueblos y comunidades indígenas se han apoyado y coordinado con organizaciones de sociedad civil, terceros y otros pueblos indígenas para encontrar ese apoyo que no se brinda desde el gobierno que aún no los reconoce como sujetos de derecho público.

19. En algunas ocasiones, las movilizaciones han adoptado al lenguaje de derechos humanos y han logrado ser exitosas en términos legales, sin embargo, esto no siempre se ha traducido en un cambio en la vida de las comunidades, mayor justicia ni beneficios para la población indígena. Por ejemplo, el derecho colectivo a la consulta indígena y la participación es continuamente violentado, promoviendo que para los pueblos pierda significado este tipo de participación y, por lo tanto, que se asuman como simulaciones ciertos procesos que deberían garantizar el ejercicio de la libre determinación de los pueblos. La impunidad que permea el territorio mexicano ha permitido que crezca la corrupción y que la intermediación entre los sistemas comunitarios indígenas y el estatal se vuelva un laberinto de imposible solución que ha permitido el agotamiento de los recursos naturales de los pueblos por dichos proyectos y el crimen organizado.

20. Los proyectos de libre determinación de los pueblos originarios no solamente están abriendo camino para este sector de la población, sino que parece además estar abriendo posibilidades de desarrollo que puedan contrarrestar la impunidad, corrupción y la falta de estado de derecho en algunas regiones del país para aquellos que no son indígenas. Población no indígena ha comenzado a participar en la CRAC-PC debido a que el sistema de seguridad y justicia de los gobiernos no está funcionando en sus territorios. Algunas experiencias han marcado una diferencia y han inspirado a otros pueblos a utilizar sistemas propios políticos y cada vez más pueblos se han dado a la tarea de seguir los caminos que algunos primero han marcado. Sin embargo, el aumento de comunidades, pueblos, agencias y municipios que buscan regirse bajo sus propias normas y

decidir su destino de manera autónoma ha provocado reacciones fuertes en la forma de la presión de los partidos políticos y otras fuerzas políticas de los tres niveles de gobierno, así como terceros que consideran que estos esfuerzos merman sus propias posibilidades de avance.

Tal vez aquí podríamos agregar un mapa del país como ilustración marcado con los diferentes pueblos étnicos.

4. La ley como causa de afectación al ejercicio de autonomía y la libre determinación

21. Históricamente, el sistema político unipartidista que dominó durante un poco más de 70 años en México, se fortaleció por medio de la aplicación de políticas integracionistas en territorios indígenas. El partido y gobierno funcionaban de manera coordinada y condicionaban programas y apoyos, a cambio de apoyo electoral. Esto se tradujo en la cooptación de liderazgos indígenas y la promoción y protección de cacicazgos que fomentó cierta dependencia, abuso y marginalización de la población indígena. La visión integracionista predominante durante el siglo XX y parte de este siglo ha provocado una falta de reconocimiento de la vida político-normativa de las comunidades y pueblos indígenas en el sistema constitucional y jurídico federal y los sistemas legales estatales. La participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como tales fue excepcional. Hasta el día de hoy se da preferencia a que personas indígenas participen por medio de partidos políticos, e integrándose como colaboradores a las agencias federales y estatales del gobierno diluyendo de forma determinante la participación colectiva indígena diferenciada.

22. La actual regulación a nivel constitucional es producto de una reforma de 2001 impulsada por diversos movimientos, organizaciones y pueblos indígenas que tomó forma en la segunda parte de la década de los 90 después del levantamiento zapatista en el estado de Chiapas el último día

de 1994. Es por esto que hoy en día la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aún no reconoce el derecho a la libre determinación con el alcance que está reconocido en los instrumentos internacionales, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los estándares establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y otros organismos internacionales del sistema universal. Aun cuando según la jurisprudencia en la materia y la misma Constitución, los tratados internacionales y decisiones de la Corte Interamericana son obligatorios y parte de la ley constitucional en el país, los pueblos indígenas y las organizaciones consideran de ulterior importancia que dicho reconocimiento se haga expreso en la ley suprema con la finalidad de que las agencias federales y las entidades federativas participen y se apropien de este nuevo paradigma constitucional que rompa con la orientación a la asimilación y establezca un nuevo fundamento para la relación del Estado con los pueblos indígenas.

23. Actualmente la regulación en ciertas áreas como lo es la minería y el sector energético, establecen que ciertas actividades son de utilidad pública y de carácter preferente sobre otros usos, entre los que se encuentran los usos de los pueblos indígenas de su territorio, violentando los derechos al territorio y la libre determinación de los pueblos. En este mismo sentido la regulación del sector agrario aún no diferencia el carácter de los territorios indígenas asimilando la propiedad indígena a la propiedad social, lo cual contradice expresamente los parámetros establecidos y reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El derecho agrario en México se aplica de manera altamente jurispática y en detrimento de los sistemas sociales, normativos, políticos y económicos de los pueblos indígenas imponiendo reglas, autoridades y prioridades económicas en las comunidades por medio de la regulación de los ejidos y las comunidades agrarias. Las dotaciones y restituciones de tierras que se otorgaron a los pueblos indígenas el siglo

pasado no lograron recuperar las extensiones totales de los territorios y hoy en día se continúan vendiendo tierras a terceros que son desde tiempos ancestrales de los pueblos originarios. Como es de esperarse, la falta de reconocimiento ha provocado la violación sistemática de los derechos de los pueblos indígenas, su marginalización y una alta tasa de conflictividad.

24. El reconocimiento legal de los derechos humanos de carácter colectivo de los pueblos indígenas se ha enfatizado en términos de la protección y promoción de la diversidad cultural en leyes nacionales y federales. También se ha regulado de manera generalizada el derecho de todos los individuos que se auto-adscriban como indígenas a un intérprete y a un defensor en los procesos judiciales y administrativos en los que sean parte. Este reconocimiento dista aún mucho de aplicarse y existen aún numerosos casos de patrimonio cultural que no ha logrado ser protegido y de personas indígenas que no cuentan con intérpretes y defensores en los procedimientos y casos que así lo ameritan. Los poderes ejecutivos y judiciales estatales y el federal aún no cuentan con sistemas administrativos que presten un servicio de interpretación y defensa intercultural, homogéneo, capacitado y previamente considerado en sus presupuestos. Las deficiencias administrativas en este aspecto tienen consecuencias graves para la población indígena que aún participa en procesos judiciales y administrativos en clara desventaja.

25. Las leyes en materia electoral reconocen el derecho de los pueblos a elegir representantes según sus propias prácticas y sistemas políticos y normativos. Los estándares exigen el reconocimiento de las autoridades comunitarias y el derecho de vivir bajo sus propias formas de organización político-social. Esto ha permitido que comunidades como Cherán en Michoacán, Capulalpam de Méndez en Oaxaca y algunas colonias de la delegación de Xochimilco en la Ciudad de México, entre muchas otras comunidades, ejerzan un sistema electoral propio, se organicen políticamente de manera diferenciada y establezcan prioridades económicas apropiadas para su

población y su territorio. Sin embargo, recientemente se han emitido decisiones que retroceden en los principios establecidos relativos a la competencia del Poder Judicial en el conocimiento de casos de solicitudes de administración directa de recursos y responsabilidades a agencias y comunidades más pequeñas.

26. Actualmente existe una orden judicial al Congreso de la Unión para que éste emita una ley de consulta previa, libre e informada. Esta orden judicial busca cubrir el vacío que existe a nivel estatal y federal en la materia y elevar los estándares actuales en la materia. Sin embargo, los procesos de consulta que se han llevado a cabo en los últimos dos años no sientan un buen precedente del proceso de consulta que se debería llevar a cabo para crear una ley de este tipo a nivel nacional. En otros países como Perú y Colombia el establecimiento de una ley en la materia no se ha traducido en cambios palpables para los pueblos indígenas, y empresas y gobierno han encontrado formas para utilizar esas leyes en su favor apropiándose no sólo del discurso, pero también de los mecanismos de decisión aprovechándose de la precariedad imperante en las regiones indígenas.

27. Aun cuando la Constitución Federal establece la obligación de las entidades federativas de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas en sus constituciones y/o leyes secundarias, numerosos estados no han realizado los estudios necesarios para realizar dicho reconocimiento. En casi todos los casos el reconocimiento ha sido en exceso deficiente. La Constitución Federal también establece que las constituciones y leyes de las entidades federativas deberán establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, sin embargo, hay una grave deficiencia de leyes que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas en las entidades federativas. Sólo seis de las entidades federativas han regulado de manera integral en la materia como lo es el caso de

Oaxaca y 16 más al menos reconocen el derecho a la libre determinación. Aún existen algunos estados, como Michoacán, que no han regulado a nivel constitucional y/o tampoco han emitido leyes secundarias en la materia de derechos de los pueblos indígenas. El informe abunda sobre algunas de las deficiencias y fortalezas en algunos estados.

28. La evolución del reconocimiento judicial del derecho a la libre determinación como un derecho marco e interdependiente con otros derechos colectivos de los pueblos indígenas en sus diferentes niveles es apenas incipiente. Son numerosos los casos de conflicto y violación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas que las cortes y tribunales atienden a diario, sin embargo, la aproximación al tema es aún insuficiente. No existen aún cortes especializadas en la materia y los jueces no cuenta aún con la capacitación suficiente para aplicar debidamente los principios, estándares y leyes en la materia a casos concretos. En particular resalta la falta de instrumentos judiciales suficientes para que las sentencias que establecen garantías que protejan derechos humanos colectivos de pueblos indígenas se ejecuten.

29. Las decisiones judiciales en materia de libre determinación y otros derechos colectivos de los pueblos se han enfocado en la interpretación del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, limitando de forma crucial la aplicación de los estándares internacionales. Este enfoque en consulta indígena ha desdibujado la regulación de otros derechos colectivos que se mantienen aún al margen de las discusiones judiciales aun cuando los abogados argumenten conceptos de violación diversos. La interpretación judicial sobre el retroceso en la materia de la protección de los sistemas normativos indígenas y la aplicación de sistemas de justicia y reeducación propias ha sido también limitada y sólo los poderes judiciales de los estados de Guerrero y Oaxaca han abierto espacios normativos suficientes en este sentido.

Aquí podría ir un cuadro de alguna decisión:

En el juicio SUP-JDC-281/2017 la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, decidió: “en virtud de (...) los derechos de libre autodeterminación y autonomía reconocidos en el artículo 2º de la Constitución General de la República, corresponde a los propios pueblos y comunidades indígenas, a través de su órgano máximo de decisión, establecer tales normas, reglas y procedimientos a efecto de auto-organizarse para celebrar los referidos comicios, sin más restricciones que los establecidos en la propia Constitución federal”¹. Esta interpretación judicial ha permitido la elección de autoridades bajo los sistemas de usos y costumbres de cada comunidad, y fortalecido de manera importante a comunidades en todo el país, establecido estructuras y jerarquías sui generis de gobierno que a su vez ha sido clave en la definición de prioridades económicas, sociales y espirituales de los colectivos.

5. El ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos originarios en México

30. El contexto social, económico, político y legal en México es sumamente retador para el establecimiento de visiones y estructuras propias de los pueblos originarios y afromexicanos. Los ejercicios de recreación de los sistemas normativos de los pueblos originarios son el resultado de procesos interlegales dirigidos por la presión del sistema político y legal hegemónico. En el apartado quinto del informe describimos algunos sistemas de autodeterminación conscientes y cambiantes que han sido establecidos para combatir las situaciones de injusticia, inequidad y marginalidad que afecta a los pueblos. Algunas de estas experiencias han evolucionado e integran a población mestiza en sus proyectos. La investigación realizada para este informe además nos

¹ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia correspondiente a la sesión de dos de junio de dos mil diecisiete. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2017/JDC/SUP-JDC-00281-2017.htm>

permite visualizar cómo es que el Estado ha reprimido estos esfuerzos criminalizando a autoridades comunitarias, líderes y voceros.

31. En el informe describimos y reflexionamos sobre experiencias de libre determinación específicas entre las que se destacan los casos de: Capulalpam de Méndez y la Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua (Zapoteco - Binni zaa) en el estado de Oaxaca; San Francisco Cherán (Purhépechas) en el estado de Michoacán; la Policía Comunitaria de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, mejor conocida como la CRAC-PC y fundada por los pueblos Ñuu Savi y Me'pháá de la región de la montaña y el caso del municipio de Ayutla de los Libres en el estado de Guerrero; Choreachi (Rarámuri o Tarahumara) en el estado de Chihuahua; y la del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el estado de Chiapas. También ejemplificamos algunas situaciones que se describen en el informe con otros casos como el de San Francisco Magú en el Estado de México, la Región de los Chenes en Campeche, el de los Yaquis en Sonora, y las luchas de pueblos Wirrárikas para proteger ciertos territorios en el centro-norte del país.

32. Capulalpam de Méndez, Ayutla de los Libres y San Francisco Cherán ejercen su libre determinación como municipios y por lo tanto construyen su autonomía dentro de la estructura del Estado. La Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua (COPUDA, Zapoteco - Binni zaa) en el estado de Oaxaca, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el estado de Chiapas, y la Policía Comunitaria de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, mejor conocida como la CRAC-PC de la región de la montaña en Guerrero ejercen su libre determinación como organizaciones que coordinan a diferentes comunidades indígenas con la finalidad de mejorar la vida en determinado territorio. La construcción de su autonomía se basa en asambleas e instituciones más pequeñas, es decir comunidades indígenas, que se coordinan

y ejercen derechos y potestades dentro y fuera del margen de la ley. Mientras que la COPUDA se ha concentrado en cuidar y asegurarse de que en el valle de Oaxaca haya agua, la CRAC-PC y el EZLN están enfocados en garantizar la seguridad y proveer con justicia en determinado territorio que cubre a numerosos municipios. Choreachi (Rarámuri o Tarahumara) en el estado de Chihuahua es una comunidad en el municipio de Guadalupe y Calvo en la Sierra Tarahumara que hasta sólo recientemente recibió el reconocimiento de un territorio propio en la modalidad de propiedad social agraria, es decir es reconocida en cierto nivel por el Estado.

33. Los sistemas normativos, y la estructura política y social que sustentan cada uno de estos ejercicios de libre determinación en estas comunidades y organizaciones indígenas son diversos en objetivos y valores. De la misma manera, el uso de la ley con los fines de ejercer su libre determinación es distinta. En los casos del ejercicio de sus derechos al margen de la ley, ha sido crucial la fortaleza de las asambleas comunitarias quienes brindan legitimidad a los procesos. En todos los casos que describimos en el informe, líderes, voceros, representantes y miembros de los municipios, comunidades y colectivos han sido criminalizados, amenazados, lastimados o asesinados. En el caso de las comunidades zapatistas, estas han implementado gobiernos locales alternos y servicios de salud propios; y, detentan y otorgan tierras bajo diferentes reglas a las establecidas por el Estado y según sus propios sistemas normativos. Esta marginalidad ha provocado numerosos conflictos con comunidades no zapatistas y no ha permitido el mejoramiento decisivo de las condiciones de vida de la población que las comunidades buscaban.

34. Debido a que la Constitución y la legislación secundaria en la materia de seguridad comunitaria en el estado de Guerrero ha reconocido en el pasado los sistemas de seguridad y justicia indígenas, específicamente también los de la CRAC-PC, esta organización se ha fortalecido y proporcionado servicios de re-educación a sus miembros infractores. Sin embargo,

en 2018 se reformó el artículo 14 constitucional del estado de Guerrero y la Ley Secundaria supeditando los sistemas normativos indígenas a la legislación estatal afectando el ejercicio de los sistemas de justicia y seguridad locales y por lo tanto la vida de numerosas comunidades en la región de la montaña de Guerrero. Esto ha permitido la criminalización de líderes, autoridades y miembros de comunidades indígenas, así como el desconocimiento de ciertos procesos que brindan justicia en su territorio. Por ejemplo, autoridades de la CRAC-PC están en la cárcel por acusaciones de secuestro aun cuando en sus funciones como autoridad actuaron según sus propios usos y costumbres en la detención de un infractor. Es triste reportar que el Estado ha perseguido y condenado a autoridades indígenas por ejercer sus derechos colectivos como ha sido el caso de autoridades de los pueblos Yaquis, Purhépechas, Mixtecos, Nahuas, Totonacos, Mayas, Rarámuris, entre muchos otros.

35. Ahora bien, en una nota un poco más positiva, todas las experiencias de libre determinación que se describen se han visto fortalecidas por iniciativas políticas, normativas, sociales, religiosas y/o económicas que han logrado encontrar un equilibrio entre sí en beneficio de la población. Las empresas comunitarias que se han establecido en varias de estas regiones han permitido definir ciertas prioridades de desarrollo para algunas de estas comunidades en Oaxaca, Michoacán, Chiapas, Guerrero y en los estados de la península de Yucatán. Algunas comunidades se han fortalecido con empresas de viveros y aserradores como algunas de Michoacán, y otras que producen miel de abeja melipona y apis en Campeche. Algunas empresas comunitarias han fomentado el conocimiento de medicina tradicional y otras se han enfocado también en brindar experiencias eco-turísticas. En todos los casos, estas iniciativas también han fomentado el auto-conocimiento y el re-conocimiento de sus territorios y por lo tanto de sus recursos. Así mismo, el control autónomo de sus recursos ha sido clave para muchas de estas comunidades. Por ejemplo,

en la ciudad de San Francisco Magú con población Otomí o Hñañu existe la exención de pago de impuestos y la comunidad controla la administración del agua para la comunidad y las zonas aledañas. El mantener el control del servicio de agua potable y corriente en la comunidad ha sido clave para mantener cierta unidad que ha permitido ahora fortalecerse para la defensa de su territorio y ejercer un gobierno sui generis adaptado a sus circunstancias.

36. En todos los casos se ha establecido una estructura de autoridades propias. Mientras que en Cherán se han establecido consejos comunitarios en los que recae el gobierno de la comunidad, en Capulalpam y en la CRAC-PC las responsabilidades recaen en personas que son seleccionadas por las asambleas comunitarias y que han cumplido con las normas de los sistemas de cargos escalonado. En todos los casos, las asambleas comunitarias se han convertido en la más alta autoridad y la fuente de consenso y de legitimidad de los proyectos. Las asambleas comunitarias se reúnen de manera periódica y también de forma urgente para atender ciertas situaciones que las comunidades enfrentan. La asamblea además se ha utilizado para atender algunos procesos de justicia en comunidades Rarámuris y de otros pueblos y comunidades. Ahora bien, mientras que en algunos casos como los de Capulalpam, Cherán, CRAC-PC, las comunidades zapatistas y los Yaquís, estas asambleas y gobiernos han establecido reglamentos, planes de desarrollo y numerosos otros documentos y procesos para el registro de determinadas acciones del gobierno que contienen algunos de los principios y contenidos de sus sistemas normativos, otras comunidades siguen manteniendo la expresión de sus sistemas normativos de manera oral principalmente como es el caso de Choreachi. En Choreachi además aún deciden desde valores muy distintos al hegemónico, desde su propia cosmovisión e identidad como gentiles y herederos de una tradición conectada con su territorio y el mundo espiritual.

37. En todos los casos, las comunidades practican el trabajo comunitario gratuito, también conocido como faena o tequio. El trabajo comunitario es clave en mantener la unidad y los sistemas normativo y de cargos. Para algunos pueblos como los de los Yaquis, este servicio comunitario y el sistema de cargos está fuertemente ligado a su sistema de defensa y seguridad, a su conformación como un ejército que se ha conformado para defender sus tierras y familias. En otros sistemas de cargos y normativos, las faenas incluyen trabajos que se realizan para las fiestas y la iglesia católica. Por otro lado, existen comunidades que han establecido rondas comunitarias que han reemplazado a la policía y el ejército.

7. Propuestas y recomendaciones

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 y/o regiones indígenas. Este reconocimiento constitucional deberá sustentarse en un ejercicio de participación efectiva y consulta indígena que se lleve a cabo con apego a los estándares internacionales en la materia de consulta y consentimiento, 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. Armonizar las leyes secundarias para hacerlas coherentes con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. En particular en lo que concierne a las leyes de reforma energética, minería, hidrocarburos, aguas nacionales, agraria, entre otras. Se deberán impulsar modificaciones legales para proteger los territorios indígenas en sus distintas expresiones frente a otros regímenes de propiedad e

intervención sobre los mismos. En algunos casos deberán derogarse figuras jurídicas que actualmente permiten el uso preferente de los territorios indígenas por parte de terceros ajenos a los pueblos indígenas.

3. Reconocer expresamente en la legislación secundaria las prácticas normativas y jurídicas de las comunidades, lo que algunos llaman usos y costumbres indígenas o sistemas normativos propios, como fuente de derecho en México. El Estado mexicano deberá respetar el estatus jurídico y carácter vinculante de los acuerdos que se logren con los pueblos originarios, en el marco de procesos participativos y de consulta de normas, políticas, proyectos o programas, logrados en sus instancias de concertación nacional y/o estatal. Estos acuerdos también deberán ser reconocidos como fuente de derecho del sistema legal mexicano.

4. 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 hacer realidad los acuerdos firmados en procesos de diálogo, consulta y participación. Esta coordinación también será requerida para 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.

5. La relación entre el estado y terceros con los pueblos indígenas se deberá también basar en los protocolos comunitarios y autónomos que establezcan las comunidades para construir estas relaciones. El estado promoverá y apoyará los procesos de formulación de estos protocolos en las comunidades, pueblos y regiones indígenas y los reconocerá como fuentes de derecho. En todo momento que se requiera la participación de los pueblos originarios, esta se deberá realizar 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 socio-económicas y culturales de los pueblos. Para lograr tomar decisiones se deberá proporcionar y permitir que las comunidades se alleguen de información. En este sentido, todos los estudios de impacto (social, ambiental, etc.) deberán realizarse por instancias técnicamente capaces e independientes a las empresas interesadas en los proyectos así como realizarse previamente. La voluntad política de

permitir a los pueblos un tiempo para establecer una nueva relación será la clave para construir un diálogo en confianza.

En este sentido, es necesaria la armonización de la legislación doméstico en materia de consulta indígena con base en las obligaciones y estándares internacionales. Se deberá requerir que los gobiernos y las cortes observen de manera estricta los estándares internacionales en materia del derecho a la consulta con la finalidad de conocer el rechazo o consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas y proteger el derecho a la libre determinación de sus comunidades.

6. El Estado deberá abstenerse de realizar acciones con el fin de restar legitimidad a colectivos y organizaciones civiles indígenas y no indígenas que se dedican a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y garantizará la vida, integridad personal y la libertad de los defensores de derechos humanos y periodistas para que éstos y sus organizaciones sigan sistematizando, reportando y trabajando para la defensa de los derechos humanos de las poblaciones indígenas en el país. Para lograr este fin, es necesario 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 de gobierno del Estado.

7. El Poder Judicial Federal y los estatales deberán:

A. Realizar 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;

B. Acatar 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;

C. Establecer mecanismos especiales para la ejecución de las sentencias otorgadas a los miembros de pueblos indígenas tomando en consideración el carácter colectivo de sus derechos;

D. Asegurarse que sus sentencias protejan la libre determinación, territorios, y recursos de los pueblos indígenas decretando medidas de reparación de las consecuencias de su violación. El Poder Judicial deberá ser vigilante del cumplimiento de sus sentencias que obliguen al Estado a consultar y coordinarse de buena fe con los pueblos indígenas según los estándares internacionales que persiguen la definición del consentimiento o rechazo a ciertos proyectos y/o medidas legislativas o administrativas.