

LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

EN MÉXICO:

EXPERIENCIA Y REGULACIÓN

Autores: Naayeli Ramírez Espinosa y Daniel Cerqueira

Con el apoyo de:

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

1. Introducción

Con un poco más de 25 millones de personas que se auto-identifican como indígenas, México es uno de los países con la mayor población indígena en América¹. A lo largo de su historia, estas poblaciones han creado sus propios espacios políticos, normativos y sociales de acuerdo con sus posibilidades. Para lograr estos espacios, la población indígena ha actuado en el marco de la jurisdicción estatal, al margen de ella, y/o en clara oposición a ella², utilizando diversos recursos jurídicos y de negociación política.

Esta lucha y diversos instrumentos internacionales han inspirado el reconocimiento del Estado mexicano del derecho a la libre determinación como la piedra angular de los derechos colectivos indígenas. 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

¹ INEGI. Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/intercensal/2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf Este sector de la población representa alrededor del 21.5% de la población total del país.

² Burguete, A. (2019, marzo). Intervención oral sobre México a Grupo de Trabajo sobre el Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos Indígenas, Ciudad de México.

de las aspiraciones de los pueblos originarios de México³. A su vez, el reconocimiento constitucional e internacional ha estimulado en México un renacimiento de las formas comunitarias del ejercicio de este derecho⁴ y enmarcado procesos de reivindicación étnica, así como movimientos sociales autonómicos.

Sin embargo, el reconocimiento real y la implementación del referido derecho está lejos de alcanzarse. Existen numerosos retos para las comunidades y pueblos que buscan ejercerlo, 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. Este informe busca presentar el alcance y limitaciones del ejercicio de este derecho en México desde una perspectiva legal. Una parte del documento describe ejemplos del mosaico infinito de expresiones del ejercicio del derecho a la libre determinación. Este documento recoge y avanza sobre los últimos dos informes que la Fundación para el Debido Proceso ha producido con Fundar, el IIJ de la UNAM y Oxfam México sobre el tema de consulta indígena, y que apuntan a la necesidad de enfatizar el derecho a la libre determinación y autonomía como una exigencia jurídica de los pueblos indígenas.

El informe consta de seis secciones: esta introducción; una segunda sección que resume los estándares del derecho internacional de los derechos humanos aplicables en México en referencia al derecho a la libre determinación; una tercera, que presenta la construcción del concepto en México; una cuarta sección que explica el marco normativo constitucional y legal mexicano; una

³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena. Recuperado de https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Gu%C3%ADa%20de%20actuaci%C3%B3n%20para%20juzgadores%20en%20materia%20de%20derecho%20electoral.pdf

⁴ Sieder, R. (2014). El desafío de los sistemas legales indígenas: ¿Más allá de los paradigmas de reconocimiento? *Umbral-Revista de Derecho Constitucional*, 4 (2), p. 91. Sieder considera que entre las causas de erosión del derecho propio de las comunidades están las migraciones, las conversiones religiosas o la influencia de los partidos políticos que han supuesto, prácticamente, la desaparición de las autoridades comunales indígenas y las formas no estatales de derecho en las comunidades.

quinta sección enfocada en presentar algunas experiencias en México de ejercicio de libre determinación; y una última, que contiene conclusiones y recomendaciones.

2. La libre determinación en el derecho internacional de los derechos humanos

Las expresiones “libre determinación” y “autodeterminación” 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 autogobernarse, habiendo sido empleados para describir la reivindicación de reemplazar un régimen monárquico o colonial, particularmente en Francia y en los Estados Unidos, por uno en el que la ciudadanía elegía a sus propios gobernantes. En este contexto, la idea de autodeterminación se vincula a la de soberanía popular, cuyo ejercicio se da por medio de representantes electos⁵. El individuo-ciudadano pasa a ser el punto de referencia y las calidades raciales, étnicas y culturales son irrelevantes tanto en la construcción de la idea de autodeterminación popular, como en la conformación de los Estados-nación nacidos de las revoluciones liberales⁶.

Tras la Primera Guerra Mundial, la defensa de la libre determinación se consolidó en el discurso político desde los más variados espectros ideológicos. A modo de ejemplo y, aunque por razones distintas, Woodrow Wilson y Vladimir Lenin fueron acérrimos defensores de la libre determinación de las minorías nacionales en Europa. Mientras Wilson sostenía que dicha máxima era un corolario democrático para preservar la paz en el viejo continente, Lenin afirmaba que la lucha por la libre determinación coadyuvaría en la emancipación en tanto clase de minorías nacionales oprimidas por potencias industriales cuya impronta colonialista era motivada por la expansión del capital.

⁵ Craven, M. (2014). Statehood, self-determination, and recognition. In Evans, M. D. (Ed), *International Law*. Oxford: Oxford University Press, p. 226.

⁶ Hobsbawm, E. J. (1992). *Nations and Nationalism since 1780: programme, myth, reality*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 19.

Aunque los arreglos territoriales del este europeo plasmados en el Tratado de Versalles se fundamentaron, al menos en parte, en la autodeterminación de grupos nacionales hasta entonces desprovistos de soberanía, los instrumentos constitutivos de la Sociedad de las Naciones no llegaron a consagrar la libre determinación como un principio fundacional en la relación entre Estados. Su definición como un postulado político y no como un derecho colectivo fue dictaminada en la famosa decisión del Comité de Juristas de la Sociedad de las Naciones, en torno a la demanda de la población de las Islas Aland, 95% de la cual es sueco-hablante, de independizarse de Finlandia e incorporarse a Suecia. En lo pertinente, dicha decisión subrayó que:

Aunque el principio de que los pueblos deban poder disponer de sí mismos ocupe un lugar importante en el pensamiento político moderno, sobre todo después de la guerra mundial, conviene hacer notar que no se encuentra inscrito en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Y la consagración de este principio en cierto número de tratados internacionales no basta para que sea considerado como una de las reglas positivas del Derecho de Gentes⁷.

Adoptada en 1945, la Carta de las Naciones Unidas establece en su primer artículo el principio de la libre determinación de los pueblos como base del nuevo orden internacional. Aunque la Carta extiende el referido principio más allá del contexto europeo y lo asocia al tratamiento a los territorios coloniales no autónomos en otras regiones del planeta⁸, su fundamento radica en la igualdad entre Estados soberanos, incluyendo aquellos en proceso de emancipación. Es decir, la Carta no

⁷ Véase, Bermejo García, R. y Cesáreo Gutiérrez Espada, (2013) *El derecho de libre determinación de los pueblos no coloniales a la luz del Derecho Internacional*, Cuadernos de Alzate: revista vasca de la cultura y las ideas, No. 46-47, 112.

⁸ Véanse, capítulos XI (Declaración relativa a territorios no autónomos), XII (Régimen internacional de administración fiduciaria) y XIII (Consejo de Administración Fiduciaria) de la Carta de la ONU. Sobre el particular, véase, *Las Naciones Unidas y la descolonización*. Recuperado de <https://www.un.org/dppa/decolonization/es/about>

define la libre determinación como un derecho colectivo en sí mismo. Dicha acepción sería abrazada por la comunidad internacional a partir de la década de 1960, bajo el impulso de los procesos de descolonización.

La progresiva emancipación colonial en el tercer mundo llevó a que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara, el 14 y 15 de diciembre de 1960, las resoluciones 1514 (XV) y 1541 (XV), respectivamente, las cuales reconocen la autonomía de los pueblos coloniales para expresar su voluntad libremente, al margen de su potencial de independizarse. Tales resoluciones inauguran el reconocimiento internacional de los pueblos, y no de los territorios independientes o en proceso de emancipación, como titulares del derecho a la libre determinación⁹.

Titulada “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales” y conocida como “Declaración sobre la Descolonización”, la resolución 1514 (XV) proclama la necesidad de poner fin al colonialismo en todas sus formas. Dicha resolución define la libre determinación como el derecho de los pueblos del mundo “a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural”¹⁰.

A su vez, la resolución 1541 (XV), titulada “Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del Artículo 73 de la Carta”¹¹, establece que un territorio no autónomo alcanza un

⁹ Dicha posición fue ratificada por la Corte Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva dictada el 16 octubre de 1975 en el Caso Relativo al Sahara Occidental. Recuperado de <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/06/fallo-sahara.pdf>

¹⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. A/RES/1514 (XV), 14 de diciembre de 1960.

¹¹ El artículo 73 de la Carta de la ONU establece lo siguiente:

Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan:

a. a asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso;

gobierno propio cuando: 1) pasa a ser un Estado independiente y soberano, 2) establece una libre asociación con un Estado independiente o 3) se integra a un Estado independiente¹².

Mediante la resolución 2625 (XXV), de 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas reiteró el vínculo entre la igualdad entre los Estados y la libre determinación de los pueblos, al afirmar que:

el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación o integración con un Estado independiente o la adquisición de cualquiera otra condición política libremente decidida por un pueblo constituyen formas del ejercicio del derecho de libre determinación de ese pueblo¹³.

Hasta comienzos de la década de 1970, los pronunciamientos de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la materia estuvieron influenciados por la necesidad de regular los procesos de descolonización de aquellos pueblos cuyos territorios seguían bajo el mandato de potencias europeas. Desde las primeras resoluciones emitidas en 1960, prevaleció la posición según la cual el reconocimiento de la libre determinación no es aplicable a las minorías étnicas al interior de los Estados que ya habían alcanzado su independencia. Dicha posición es conocida como la *doctrina*

-
- b. a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto;
 - c. a promover la paz y la seguridad internacionales;
 - d. a promover medidas constructivas de desarrollo, estimular la investigación, y cooperar unos con otros y, cuando y donde fuere del caso, con organismos internacionales especializados, para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico expresados en este Artículo; y
 - e. a transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los Capítulos XII y XIII de esta Carta.

¹² Naciones Unidas. Asamblea General. Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso E del artículo 73 de la Carta. A/RES/1541(XV), 15 de diciembre de 1960.

¹³ Naciones Unidas. Asamblea General. Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. A/RES/2625(XXV), 24 de octubre de 1970.

*del agua salada o del agua azul*¹⁴, en alusión a la aplicación del marco legal sobre descolonización solamente a los enclaves ultramarinos y no así a los pueblos y minorías étnicas al interior de los Estados.

El artículo 1 común al Pacto de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) consagra expresamente el derecho a la libre determinación, pero la interpretación inicial por parte de los respectivos comités encargados de monitorear los pactos estuvo influenciada por la exclusión del principio de la libre determinación a los pueblos indígenas al interior de los Estados independientes. Cabe destacar, sin embargo, que aún antes de que se usara el concepto de libre determinación normativamente en los foros intergubernamentales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), varios pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil venían reivindicando el reconocimiento de la autonomía y de la libre determinación indígena.

Producto de décadas de movilización de organizaciones indígenas en los foros supranacionales, el derecho a la libre determinación fue progresivamente reconocido en favor de los pueblos indígenas y tribales, a partir del marco normativo y jurisprudencial del derecho internacional de los derechos humanos. Dicho reconocimiento ganó un mayor impulso en el contexto de superación del paradigma integracionista que vigoró por varios años en los ordenamientos constitucionales en México y en el resto del continente. Dicho paradigma había sido asumido por la propia comunidad internacional, entre otros, a través del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1957, y se basaba en dos premisas principales: i) la cultura de los pueblos indígenas tiende a extinguirse por su inadecuación al orden económico y social mayoritario y ii) el poder

¹⁴ Rodríguez-Piñero, L. (2005). La OIT y los pueblos indígenas en el derecho internacional: del colonialismo al multiculturalismo. En Aparicio Wilhelmi, M. (Coord), *Caminos hacia el reconocimiento: pueblos indígenas, derechos y pluralismo*. Girona: Publicaciones de la Universitat de Girona, p. 111.

público debe mediar la integración de los pueblos indígenas al resto de la sociedad, garantizándoles derechos económicos y sociales mínimos.

A partir de la década de 1980, varios países del continente y de otras regiones adoptaron nuevos marcos constitucionales que incorporaron el paradigma multicultural en el abordaje de la relación entre pueblos indígenas y Estados. En el ámbito internacional, la superación del paradigma integracionista se materializó con la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en junio de 1989, fortaleciéndose con la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, y con una vasta jurisprudencia de los órganos supranacionales de derechos humanos.

El Convenio 169 de la OIT internacionalizó el compromiso de preservación de las culturas indígenas, reconociéndoles la potestad de decidir autónomamente sobre sus prioridades de desarrollo y de participar directamente de toda y cualquier decisión estatal que les afecte, a través de la consulta y el consentimiento previo, libre e informado. Aunque el Convenio no establece expresamente el derecho a la libre determinación, consagra la autonomía de los pueblos indígenas para determinar libremente sus formas de vida y sus prioridades de desarrollo económico, social y cultural.

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.

Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, 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.

A este esfuerzo en el ámbito de la ONU se siguió la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2016, cuyo objetivo principal es eliminar la orientación hacia la asimilación y la colonización. Al igual que la Declaración de la ONU, la Declaración Americana consagra expresamente el derecho a la libre determinación indígena en sus artículos III y XXI:

Artículo III. 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.

Artículo XXI. Derecho a la autonomía o al autogobierno

1. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, 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.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión. También tienen el derecho de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos. Pueden hacerlo directamente o a través de sus representantes, de acuerdo a sus propias normas, procedimientos y tradiciones. Asimismo, tienen el derecho a la igualdad de oportunidades para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.

Cabe resaltar que las declaraciones de la ONU y de la OEA se limitan a reforzar el entendimiento de que los pueblos indígenas y comunidades tradicionales son titulares del derecho a la libre determinación, cuyo reconocimiento ya venía siendo desarrollado desde la década de 1980. Antes de la adopción de la Declaración de la ONU de 2007, el derecho internacional y el derecho constitucional comparado atribuían al término “libre determinación” múltiples significados que denotan, en general, las siguientes situaciones: 1) los procesos de descolonización, 2) el derecho de independencia de un Estado soberano frente a los demás (libre determinación externa) y 3) el derecho de los pueblos de determinar libremente su condición política y buscar su propio desarrollo al interior de un determinado Estado (libre determinación interna)¹⁵.

En su Observación general N° 12 de 1984, titulada “Derecho de libre determinación”, el Comité de Derechos Humanos de la ONU recalcó el aspecto externo del referido derecho¹⁶. Posteriormente, en 1996, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU aclaró el aspecto interno de la libre determinación, que conlleva al “derecho de todos los pueblos a llevar adelante su desarrollo económico, social y cultural sin injerencias del exterior”¹⁷.

A su vez, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha pronunciado sobre el derecho a la libre determinación previsto en el artículo 1 del PIDESC en favor de los pueblos indígenas, por medio de sus observaciones finales sobre la implementación del Pacto¹⁸.

¹⁵ Véase, por ejemplo, Self-determination and Secession in Constitutional Law. Report adopted by the Commission at its 41th meeting (Venice, 10-11 December 1999), Strasbourg, 12 January 2000. Recuperado de [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)002-e)

¹⁶ Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación general 12. Derecho de libre determinación (artículo 1), 21° período de sesiones (1984).

¹⁷ Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General 21 relativa al derecho a la libre determinación, 48° período de sesiones (1996), párr. 5. Recuperado de https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN21

¹⁸ Véase, por ejemplo, Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen de los informes presentados por Estados Partes de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Federación de Rusia. E/C.12/1/Add.94, 12 de diciembre de 2003, párr. 11. Recuperado de <https://undocs.org/es/E/C.12/1/Add.94>

El reconocimiento internacional de la libre determinación más allá de los supuestos de descolonización ha sido matizado usualmente con el principio de integridad territorial de los Estados. La propia Declaración de la ONU de 2007 establece en su artículo 46 que ninguna disposición del citado instrumento debe ser interpretada “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 Estados soberanos e independientes”. A su vez, el artículo IV de la Declaración de la OEA de 2016 establece que las disposiciones allí contenidas no podrán ser interpretadas “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 Estados soberanos e independientes”.

Pese a la tensión aún existente entre los principios de la libre determinación de los pueblos indígenas y el principio de la integridad territorial de los Estados, una de las contribuciones más importantes de los organismos regionales y del Sistema Universal de Derechos Humanos en la materia tiene que ver con una comprensión más amplia del aspecto interno del derecho a la libre determinación. Dicho aspecto se articula con otros principios igualmente protegidos, tales como el autogobierno y la autonomía en la organización indígena, por medio de sus propios procesos de toma de decisión.

Los más recientes informes de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz, 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 indígena¹⁹.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el vínculo entre los derechos de propiedad colectiva y a la consulta previa, libre e informada (CPLI) con el principio de libre determinación de los pueblos indígenas ha sido reconocido de forma reciente en la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La sentencia de la Corte IDH en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam* es un hito en este sentido. Al pronunciarse sobre el derecho a la CPLI, la Corte subrayó que éste se deriva no solo del Convenio 169 de la OIT, el cual no ha sido ratificado por Surinam, sino que es inherente al principio de libre determinación, contenido en el artículo 1 del PDCP, del cual el citado Estado es parte²⁰.

En la sentencia sobre el *Caso del Pueblo Sarayaku vs. Ecuador*, de 2012, la Corte IDH fue aún más enfática al pronunciarse sobre el vínculo entre los derechos territoriales indígenas y el derecho de libre determinación. La sentencia resalta que este vínculo es indisociable a la identidad cultural de los pueblos indígenas e implica “la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización”. En su análisis, la Corte destacó que “la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática”²¹. El Tribunal interamericano cita expresamente la Declaración de la

¹⁹ Véase, Informes de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas A/HRC/30/41 de 6 agosto de 2015, A/73/176 de 17 de julio de 2018 y A/74/149 de 17 de julio de 2019, así como Naciones Unidas. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Plan de acción para organizar el Año Internacional de las Lenguas Indígenas (2019). E/C.19/2018/8, 21 de febrero de 2018.

²⁰ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

²¹ Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 217.

ONU de 2007 en su razonamiento y subraya que la Constitución ecuatoriana de 2008 “reconoce el derecho a la autodeterminación”²².

En el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, la Corte IDH reiteró que el derecho de propiedad colectiva derivado del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe ser interpretado a la luz de las obligaciones previstas en el artículo 1 del PIDESC, y otros instrumentos internacionales que protegen la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas. Sobre el particular, la Corte señaló que

122. El Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el organismo de expertos independientes que supervisa la implementación del PIDESC por parte de los Estados Parte, ha interpretado el artículo 1 en común de dichos pactos como aplicable a los pueblos indígenas. Al respecto, en virtud del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas conforme a dicho artículo 1, los pueblos podrán “provee[r] asimismo a su desarrollo económico, social y cultural” y pueden “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” para que no se los prive de “sus propios medios de subsistencia”. Conforme al artículo 29.b de la Convención Americana, esta Corte no puede interpretar las disposiciones del artículo 21 de dicho instrumento en el sentido que limite el goce y ejercicio de los derechos reconocidos por Surinam en dichos Pactos.

(...)

124. El análisis anterior sustenta una interpretación del artículo 21 de la Convención Americana al grado de exigir el derecho de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales a que determinen y gocen, libremente, de su propio desarrollo social, cultural y económico, el cual incluye el derecho a gozar de la particular relación espiritual con el territorio que han

²² Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, nota al pie 288.

usado y ocupado tradicionalmente. Por ello, en el presente caso, el derecho a la propiedad protegido conforme al artículo 21 de la Convención Americana, e interpretado a la luz de los derechos reconocidos en los artículos 1 en común y 27 del PIDCP, los cuales no podrán ser restringidos al interpretar la Convención Americana en el presente caso, confiere a los integrantes de los Pueblos Kaliña y Lokono el derecho al goce de su propiedad de conformidad con su tradición comunitaria²³.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado igualmente sobre el derecho a la libre determinación por medio de informes temáticos, tales como el Informe sobre Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas de 2013²⁴, el Informe sobre Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas de 2015²⁵, y el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía²⁶.

En este sentido, el derecho a la libre determinación obliga a los Estados a tomar medidas de protección en un mayor grado para miembros de pueblos indígenas en comparación con otros sectores de la población. El marco normativo internacional previamente descrito sustenta legalmente que las comunidades y los pueblos indígenas de América pueden decidir para sí mismos una forma de convivencia propia y una forma para convivir con el Estado, y les otorga derechos y responsabilidades para con sus territorios y recursos.

²³ Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párrs. 122 y 124.

²⁴ CIDH. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. OEA/Ser.L/V/ II, Doc. 47/13, 30 diciembre de 2013.

²⁵ CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015. Para una explicación del contenido del informe, véase, Fundación para el Debido Proceso (DPLF). Resúmen infográfico del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo (2016). Recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_cidhddhh_extractivas_digital.pdf

²⁶ CIDH. *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OEA/Ser.L/V/II, Doc.176/19, 29 de septiembre de 2019.

Según James Anaya, es el derecho de las personas o los pueblos a “ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho”²⁷. Es decir, la posibilidad de construir su proyecto de vida comunitario (que incluye entre otros su perspectiva de desarrollo), con base en sus propias instituciones y mecanismos de toma de decisión, y a partir de los valores culturales e históricos que le dan sentido a su existencia, con la finalidad de generar condiciones de igualdad y libertad para el disfrute de sus derechos humanos.

3. La construcción del concepto jurídico de libre determinación en el marco constitucional mexicano

Durante los siguientes diez años a la aprobación del Convenio 169, el Estado mexicano trabajó en una serie de reformas constitucionales que recogieron el sentido de este derecho, así como las visiones propias sobre este derecho desde las mismas comunidades indígenas mexicanas. En 1992 por primera vez se reconoció a nivel constitucional a la nación mexicana como pluricultural y se reconoció de forma expresa *las prácticas y costumbres jurídicas* de los pueblos como fuentes de derecho agrario. Es decir, se dio un primer paso hacia el pluralismo jurídico, confiriéndose centralidad a la importancia del territorio (artículo 4). No obstante, este primer paso fue insuficiente porque la Ley Agraria, una ley secundaria que regula la tenencia de la tierra colectiva, no retomó ni reguló la protección en particular para territorios indígenas, ni reconoció expresamente el derecho a la libre determinación de los pueblos como explicaremos de manera más detallada en las siguientes páginas²⁸.

²⁷ Anaya, J. (2010). El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. En Chambers, C. y Stavenhagen, R. (Ed), *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*. Copenhague: IWGIA.

²⁸ Reforma Constitucional del 28 de enero de 1992. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_122_28ene92_ima.pdf

Durante los 1990s, numerosos movimientos y organizaciones indígenas se pronunciaron e impulsaron la autonomía como el fundamento de su derecho a la libertad para determinarse políticamente y perseguir un desarrollo propio²⁹. En 1994, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaró la guerra al Estado mexicano con esta finalidad, impulsando una nueva era en la lucha de los movimientos indígenas en el país y creando una nueva representación simbólica de los retos que afrontaban en ese momento los pueblos indígenas en el país. Este conflicto ha sido principalmente una lucha pacífica que se ha caracterizado por momentos cruciales de uso de violencia y que como los problemas que aquejan a pueblos y comunidades indígenas, sigue sin resolverse. Las mesas de negociación que se establecieron en respuesta del levantamiento Zapatista de 1994 concluyeron en la firma de los Acuerdos de San Andrés³⁰ que contiene varios compromisos, entre los cuales figuró el de reformar la Constitución, así como diversas leyes con el objetivo de establecer este derecho. 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).

²⁹ Aparicio Wilhelmi y López Bárcenas definen la autonomía como forma de manifestación interna de la autodeterminación. Aparicio Wilhelmi, M. (2009). La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 42(124), 13-38. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332009000100001&lng=es&tlng=es y López Bárcenas, F. (2006). *Autonomía y derechos indígenas en México*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, 39. Bilbao: Universidad de Deusto. También se puede explicar a la autonomía como la capacidad y el contenido del derecho a la libre determinación. En otras palabras, la autonomía es la potestad que se adquiere al ser libre para autodeterminarse.

³⁰ En febrero de 1996 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal firmaron una serie de compromisos en la comunidad indígena de San Andrés Larráinzar, conocidos como los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena o Acuerdos de San Andrés.

Bajo este régimen constitucional, la potestad y responsabilidad de ser autónomo compele a los pueblos a organizarse y ejercer su autoridad respetando los derechos humanos, proteger sus territorios, diseñar y construir su propio desarrollo económico, cultural y social³¹, y también obliga al Estado a crear las condiciones para la imperante coordinación³² entre los niveles de gobierno y los poderes del Estado y las comunidades indígenas. Este derecho asume la existencia del pluralismo jurídico ya que el pluralismo jurídico es condición *sine qua non* para el ejercicio de la libre determinación. En otras palabras, en México este derecho incluye el reconocimiento estatal de los sistemas normativos, instituciones sociales y políticas, así como usos y costumbres propios de los pueblos que los distinguen y les permiten auto-identificarse.

Es importante enfatizar en esta introducción que el concepto de libre determinación en México se expone también como un principio rector de una nueva relación entre los pueblos y el Estado, basada en el reconocimiento y derecho de la autonomía de los pueblos³³. Según la actual regulación constitucional, el pacto federal establece únicamente los mínimos necesarios³⁴ y exige a las entidades federativas que regulen en la materia y establezcan las características de libre determinación

³¹ Potestad, es un término jurídico que contiene un concepto híbrido entre poder, derecho y deber. La potestad coloca a su titular en una posición de superioridad, lleva implícita una capacidad de fuerza.

³² El artículo segundo constitucional establece que:

La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

³³ Exposición de Motivos de Iniciativa con Proyecto de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia indígena. De la Secretaría de Gobernación, 7 de diciembre de 2000. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_151_DOI_14ago01.pdf También la Ley del Instituto de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales mencionan a la libre determinación como un principio normativo que rige a las agencias gubernamentales y el actuar de la administración pública.

³⁴ Tesis Aislada (Constitucional): 2a. CXL/2002, Novena Época 185565 de la Segunda Sala de Noviembre de 2002 Pag. 446 DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LAS LEGISLACIONES LOCALES EN FAVOR DE ELLOS NO FUERON LIMITADOS POR LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LA MATERIA, VIGENTES A PARTIR DEL QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL UNO. Así como la Tesis Aislada (Constitucional): 2a. CXXXIX/2002, Novena Época 185566 de la Segunda Sala de Noviembre de 2002 Pag. 446 DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA. Esto se explorará más adelante en otra sección de forma más profunda.

y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad. Es así que en México los alcances legales de este derecho varían de forma relevante dependiendo la entidad federativa. Esta característica ha sido positiva en algunos casos excepcionales, pero también ha demostrado efectos sumamente contradictorios, dificultando la aplicación de este derecho por parte de los operadores jurídicos en el país.

Como explicaremos más adelante en detalle, en algunas entidades federativas, las comunidades indígenas ejercen el derecho a la libre determinación por medio de facultades, obligaciones y potestades como sujetos de derecho público, mientras que la Constitución Federal únicamente las reconoce como sujetos de interés público. Los sujetos de interés público se consideran bajo la tutela del Estado, mientras que los sujetos de derecho público son reconocidos como sujetos con personalidad jurídica propia.

La reforma de 2001 fue rechazada por una gran mayoría de pueblos, movimientos y comunidades indígenas, pues no cumplió con sus aspiraciones y quedó corta respecto de lo propuesto en las mesas de negociación de los Acuerdos de San Andrés. Muchos pueblos, abogados y movimientos se negaron a utilizar estos derechos considerándolos por debajo de lo establecido en el Convenio 169 y los instrumentos internacionales arriba mencionadas en la materia. En específico, organizaciones indígenas exigían el reconocimiento de las comunidades y pueblos como sujetos de derecho público, así como una reorganización de la federación que permitiera a los pueblos y comunidades indígenas controlar gobiernos municipales y participar en la federación, y también reestructurar las circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.

La falta de inclusión de estas reformas impidió el establecimiento de un nuevo pacto político y social entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano, requisito indispensable para dar vida a una potestad-derecho como este. No cabe duda que el constituyente federal de 2001 dejó pasar la

oportunidad de aprobar la iniciativa en los términos acordados con una mayoría de los pueblos indígenas en 1996, para que hubiera un mutuo reconocimiento de las condiciones entre el Estado mexicano y millares de comunidades indígenas que habían participado de alguna u otra manera en el referido proceso³⁵.

Además de la falta de un pacto social y político entre pueblos y el Estado, el establecimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución no ha estado acompañada de la positivización de estos derechos en la legislación secundaria federal, las reglas de coordinación de los diferentes niveles de gobierno para la justiciabilidad de los mismos y las reglas para coordinar la administración de un espacio plurinormativo. De la misma forma, a los pueblos se les ha dificultado navegar el laberinto actual de la interpretación de sus derechos desde su propia perspectiva y visión. Los pueblos indígenas no usan el concepto de libre determinación para definir su jurisdicción y autonomía; ellos usan sus propios conceptos para explicar la libertad y responsabilidad de hacer su vida política, normativa, social y económica.

El proceso de apropiación desde los pueblos y comunidades de este discurso de derechos ha sido impulsado por las numerosas y diversas acciones legales de las últimas décadas que han llevado y continúan llevando a las cortes pueblos, movimientos y organizaciones civiles en todos los niveles, y ha sido paulatino. Esto ha provocado que casi 20 años después de la reforma constitucional del 2001 y de numerosas reformas constitucionales estatales, no se han logrado los cambios sustanciales en las relaciones sociales, políticas y legales entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano, que se buscaban. Es penoso reportar que la discriminación, desigualdad, pobreza, y falta

³⁵ López Bárcenas, F. (2006). *Autonomía y derechos indígenas en México*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, 39. Bilbao: Universidad de Deusto.

de oportunidades, ha aumentado para este sector de la población en México, con muy pocas excepciones³⁶.

Los dos últimos informes de los relatores especiales del Sistema Universal de Derechos Humanos con relación a México (Rodolfo Stavenhagen, 2003 y Victoria Tauli-Corpuz, 2018) encuentran entre las causas de esta situación: el contexto de corrupción y discriminación; un alto grado de conflictividad agraria, social y territorial en regiones indígenas, que se ve acentuado con la implementación de proyectos extractivos y energéticos y proyectos de inversión; reformas legislativas y políticas económicas que han tenido impactos negativos sobre los derechos de colectivos indígenas. Así también las diferentes instancias del Estado mexicano han incumplido sistemáticamente la obligación de respetar y garantizar el derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas³⁷.

En fechas recientes, la presencia del crimen organizado y grupos armados en territorios indígenas también ha afectado los proyectos de autonomía indígena que se encuentran cada vez más dependientes de sus propias capacidades de defensa debido a la corrupción que permea el Estado. Pueblos indígenas continúan sufriendo la muerte de sus líderes y miembros, la destrucción de su territorio, el despojo de sus recursos naturales y el desmantelamiento de sus sistemas normativos y de gobernanza.

Este panorama condiciona las opciones legales de los pueblos, quienes han elegido distintas vías para ejercer sus derechos en un marco jurídico nacional que no se garantiza judicialmente y

³⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *La pobreza en la población indígena de México, 2012*. México, DF: CONEVAL. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf

³⁷ Gutiérrez Rivas, R. y del Pozo Martínez, E. (2019). *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*. Recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/documento_consulta_web.pdf

es insuficiente³⁸. En otras palabras, los miembros de las comunidades indígenas se organizan continuamente de forma autónoma, y ejercen su libertad según se los han permitido sus circunstancias y el contexto de precariedad en el reconocimiento normativo y político, la falta de reglas que permitan al Estado coordinarse con los pueblos y comunidades, y el ambiente de inseguridad e impunidad. Debido a esta situación, no es posible identificar formas homogéneas³⁹, en las que comunidades indígenas y el Estado se relacionan, y tampoco en la manera en que los indígenas ejercitan *sus derechos* a ser autónomos.

Como abundaremos más adelante, las comunidades que han logrado ejercer su derecho a la libre determinación en México son excepcionales; muchos de los espacios políticos que han logrado se debe a su capacidad de negociación con gobiernos estatales y municipales, y su capacidad de crear fuentes de desarrollo autónomas. Muchos pueblos además han concluido que los procesos de consulta son simulaciones y han comenzado a realizar ejercicios de autoconsulta o procesos de decisión propios como forma de expresión de su derecho a la autonomía y libre determinación para compartir información y emitir regulación propia para su territorio con respecto a medidas que se buscan imponer en sus territorios⁴⁰.

Además, algunos proyectos autonómicos de los pueblos indígenas en México han evolucionado para también incluir a población no-indígena. Estos proyectos autogestivos parecen plantear para un sector de la población mexicana una solución alternativa a la actual crisis que vive el Estado

³⁸ Naciones Unidas. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Cerrando la brecha. Recomendaciones para la implementación de los derechos los pueblos Indígenas en México. Informes sobre México derivados de las misiones oficiales de las Relatorías Especiales de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Victoria Tauli-Corpuz, 2018 y Rodolfo Stavenhagen, 2003.* 1a Edición, 2a impresión, marzo de 2019. Recuperado de http://hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeRel_PueblosIndigenas2019_web.pdf

³⁹ Sierra, M. T. (2014). Pluralismo jurídico e interlegalidad: debates antropológicos para pensar el Derecho Indígena y las políticas de reconocimiento. *Umbral-Revista de Derecho Constitucional*, 4 (2).

⁴⁰ Gutiérrez, R. y Del Pozo, E. (2019). *De la consulta a la libre determinación: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.* Recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/documento_consulta_web.pdf

mexicano a razón de la inestabilidad provocada por el crimen organizado, la impunidad y la corrupción. Estas estrategias plantean un reto en la formulación de este documento, y en este sentido hemos decidido enfocarlo en identificar las limitaciones legales, y precariedad normativa y política con las que se enfrentan las comunidades indígenas en el ejercicio de este derecho señalando muchos de los aciertos, así como las contradicciones que toman vida en un Estado tan plural y diverso como México.

4. El contexto normativo en México

4.1 El derecho a la libre determinación en la Constitución

La Constitución Federal establece el derecho a la libre determinación atendiendo a sus limitaciones y contenido. El primer párrafo del artículo segundo constitucional establece el límite del mismo: la unidad nacional. Esto lo debemos interpretar en el sentido de que el derecho a la libre determinación no hace soberanos a los pueblos y comunidades indígenas⁴¹. El concepto de unidad nacional además alude a la idea de división y separación, y representa la tensión legal y política que brinda el contexto en el que se trata de ejercer este derecho. Se asume en el texto constitucional el gran alcance de este derecho, y es así que el constituyente consideró necesario aclarar su límite desde un principio.

Ahora bien, el concepto de unidad nacional es ambiguo en sí mismo, no es un concepto jurídico *per se*, es un concepto político. Se ha usado ampliamente en México⁴² con diferentes alcances en

⁴¹ Tesis Aislada (Constitucional): 1a. XVI/2010 (Novena Época: 165288) de Febrero de 2010, DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. Esta tesis establece que la Constitución reconoce la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Establece que esto no disminuye la soberanía nacional y no significa la creación de un Estado dentro del Estado mexicano. Sin embargo, reconoce también que este derecho no es absoluto y está limitado por el objetivo de asegurar la unidad nacional.

⁴² El principio constitucional de *unidad* no es exclusivo del sistema constitucional mexicano. Burgorgue-Larsen afirma que “la tradición constitucional en el Hemisferio Sur ha sido más bien Estado-céntrica y ha girado en torno al principio —por largo tiempo erigido en dogma— de la “unidad nacional”” Burgorgue-Larsen, L. (2014). La Corte Interamericana de Derechos Humanos como Tribunal constitucional. En Von Bogdandy, A., Fix-Fierro, H. y Morales Antoniazzi, M. (Coord), *Ius Constitutionale Commune en América Latina: Rasgos, Potencialidades y Desafíos*. México: IJ-UNAM e Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional.

distintos momentos, pero todos los significados de estas dos palabras surgen de una idea central, la de que todos los actores políticos, los poderes, y los niveles de gobierno mantienen una misma visión política que constituye al Estado⁴³. No estimamos que las diferentes fuerzas políticas en México concuerden en la existencia de dicha visión común, lo que representa en sí mismo tal vez uno de los mayores retos para un país tan diverso como el nuestro. Esto es, el constituyente le impone a las comunidades y pueblos indígenas la obligación de construir una visión política común con otros actores y sujetos de derecho desde el ejercicio de su libre determinación.

Las cortes también han interpretado este concepto considerándolo:

una imposición de orden superlativo tanto Constitucional como Internacional, orientado por la máxima tutela de los derechos humanos y prerrogativas fundamentales del individuo indígena, del grupo humano al que pertenece y los intereses culturales, sociales, económicos y políticos de la Nación en general⁴⁴.

Lo anterior, con aplicaciones prácticas en el sentido de que este límite establece que “la potestad de resolver sus conflictos internos no es ilimitada y se debe realizar de manera coordinada con la jurisdicción del Estado”⁴⁵. Ahora bien, en la exposición de motivos de la reforma también se establece lo siguiente: “(...) Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás (...)”⁴⁶.

⁴³ En este sentido, es relevante mencionar que tal vez el significado más trascendente de este concepto en la vida política nacional lo adquirió durante la época de construcción del Estado moderno mexicano, es decir después de la revolución mexicana. Entre 1940 y 1970 el concepto de unidad nacional se usó como una idea homogeneizante; como un llamado a afianzar e institucionalizar el poder político en México, que se tradujo en muchos casos en el llamado a cerrar filas en apoyo del presidencialismo que caracterizó a México por más de 70 años. Hoy en día dicho significado es contrario a lo establecido en la Constitución y por lo tanto no es vinculante. Medina Peña, L. (1974). Origen y circunstancia de la idea de unidad nacional. *Foro Internacional*, 14, 3 (55), 265–290. Recuperado de www.jstor.org/stable/27754096

⁴⁴ Toca Penal 142/2013 resuelto por el Primer Tribunal Unitario del Décimo Tercer Circuito en el Estado de Oaxaca el veintitrés de septiembre de dos mil trece, p. 104.

⁴⁵ Toca Penal 99/2013 resuelto por el Primer Tribunal Unitario del Décimo Tercer Circuito en el Estado de Oaxaca el veintitrés de septiembre de dos mil trece, p. 33.

⁴⁶ Exposición de Motivos de Iniciativa con Proyecto de Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia indígena. De la Secretaría de Gobernación, 7 de diciembre de 2000. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_151_DOE_14ago01.pdf

Con respecto a su contenido normativo, el referido derecho se enumera en el artículo segundo de la Constitución. Este artículo no solamente describe el contenido, pero también los alcances de la libre determinación y prohíbe imponer formas de gobierno, leyes, formas de elección de sus gobernantes, entre otras medidas, a los pueblos expresamente. Dicta el artículo segundo constitucional:

(...) A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución. VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley. VII.

Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas. VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

En este sentido, el derecho a la libre determinación es el derecho marco⁴⁷ que requiere del cumplimiento de un mínimo de requisitos (o el ejercicio de una serie de derechos) para dotarlo de contenido y eficacia. Si partimos de que la libre determinación es la oportunidad de construir un proyecto de vida comunitario acorde con la voluntad de sus miembros, entonces en el caso de los pueblos originarios, se contempla que dicho marco mínimo está constituido por al menos los derechos a la autonomía; la auto-adscrición; el derecho a la tierra, territorio y sus recursos naturales; a la integridad cultural; a ser consultados y otorgar su consentimiento libre, previo e informado; a aplicar sus propios sistemas normativos y legales; a elegir a sus representantes y autoridades según dichos sistemas normativos; y a decidir una forma de desarrollo propia⁴⁸.

⁴⁷ Torres-Mazuera, G., Fernández Mendiburu, J. y Gómez Godoy, C. (2018). *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*. Washington, D.C: DPLF.

⁴⁸ Las cortes también lo han interpretado en el sentido de que del derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas se derivan otros derechos, entre ellos por ejemplo el derecho de éstos a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad (Tesis: 1a. CXLVI/2016 (10a.) 2011775 de la Primera Sala de la SCJN).

Según López Bárcenas, la tierra es el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva indígena. Este académico indígena ha establecido además que, para muchos pueblos indígenas en México, el territorio es más que un espacio físico y geográfico en donde la vida comunitaria surge y en el que existen, nacen y se recrean bienes tangibles e intangibles como la tierra, el agua, bosques, las manifestaciones y prácticas espirituales desde los lugares sagrados y en la cual se mantiene la memoria colectiva viva⁴⁹. Del mismo modo, la integridad cultural es el derecho de todo grupo étnico cultural diferenciado a vivir y pertenecer una determinada cultura distinta a la hegemónica sin ser asimilado, así como a conservar su patrimonio.

La consulta y el consentimiento libres, previos, informados y culturalmente adecuados, es el derecho a un mecanismo de diálogo y consenso a partir del cual el Estado tiene que informar, de manera previa y libre, sobre cualquier política pública, sea esta legislativa o administrativa, que pueda afectar a una comunidad o pueblo originario con la finalidad de llegar a acuerdos privilegiados por los miembros de las comunidades. Estos mecanismos a los que tienen derecho los pueblos deben ser planeados y ejecutados tomando en consideración la gran desigualdad y diferencia de capacidades y poder entre los que buscan establecer proyectos, el Estado y los pueblos indígenas.

Al ser también la autonomía un principio que define una nueva relación entre los pueblos y el Estado, el contenido y alcance del mismo se regula en México otorgando al Estado una serie de obligaciones en sus tres niveles de gobierno. Estas obligaciones buscan crear un espacio normativo y político propio para las comunidades indígenas que también se regula principalmente en el artículo segundo constitucional. Entre ellas se encuentran:

⁴⁹ López Bárcenas, F. (2015). *¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*. México: EDUCA, PRODESC, CLACSO, pp.110 y 111.

1) establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos;

2) impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades y permitiendo que las autoridades municipales determinen equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos;

3) garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, así como establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles, y definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas;

4) asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional;

5) llevar a cabo acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos;

6) propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos;

7) extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación, así como establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación;

8) apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas por medio de estímulos;

- 9) establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas;
- 10) consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen;
- 11) proteger la integridad de las tierras de los grupos indígenas;
- 12) además, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos están obligados a establecer las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

La Constitución Federal no abunda sobre los lineamientos y derechos necesarios para lograr proteger lo que la gran parte de los pueblos indígenas del país considera como su derecho a ser autónomos. Destaca la falta de reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, así como su derecho al territorio indígena; la falta de reconocimiento al derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado en todas las medidas que tengan la potencialidad de afectarles; la falta de reconocimiento de municipios *sui generis* indígenas, la reorganización federal para dar debida representación y espacio para la participación política a las comunidades indígenas por municipio.

Algunos expertos señalan la necesidad de impulsar una ley general que complete los principios esbozados a nivel constitucional⁵⁰. Más importante es que, aun cuando México se ha distinguido a nivel internacional por ser un protagonista en los procesos de creación de los instrumentos internacionales que dieron forma al derecho a la libre determinación que hoy son vinculantes para el

⁵⁰ Gutiérrez, R. y Del Pozo, E. (2019). *De la consulta a la libre determinación: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/documento_consulta_web.pdf

Estado mexicano vía el artículo primero constitucional, la situación de la regulación nacional es contradictoria. En este sentido, el principio *pro persona* parece indicar la dirección en la que dichas contradicciones se deben reconciliar, sin embargo, esta orientación no ha sido del todo efectiva y es necesario no sólo reconocer al Estado mexicano como pluricultural pero también de forma expresa al Estado como plurinormativo.

Actualmente hay varias iniciativas para reformar la Constitución con la finalidad de que los pueblos y comunidades indígenas sean considerados sujetos de derecho público, sin embargo, no hay iniciativas en el sentido de crear la figura del municipio indígena, aunque sí ha habido iniciativas al respecto en el pasado, y en algunas entidades federativas se han logrado formar municipios y darles potestades especiales debido a su conformación⁵¹. De la misma manera, aun cuando se ha comenzado a legislar de manera transversal, todavía existe legislación que no ha aterrizado a campos específicos del derecho la protección constitucional a la libre determinación, en particular los derechos al territorio y los recursos naturales.

Del mismo modo, existe una falta de regulación en leyes secundarias sobre determinados principios y derechos constitucionales que presenta un verdadero reto para la aplicación de los mismos. Por ejemplo, la obligación del Estado de coordinarse en sus tres niveles con las comunidades indígenas para establecer las políticas e instituciones necesarias para proteger los derechos de los pueblos no se aplica debido a la falta de normatividad secundaria y la falta de capacitación y conocimiento al respecto. Igualmente, estos derechos se han visto importantemente restringidos por

⁵¹ Véase, Velasco Cruz, S. (2003). La autonomía indígena en México: una revisión del debate de las propuestas para su aplicación práctica. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 46 (188-9), 71-99. El estado de Chiapas creó nuevos municipios en 1999 (7), 2006, 2011 y 2013. En este momento se están trabajando algunas propuestas que aún no se convierten en iniciativas.

la falta de comprensión del Congreso al establecer leyes federales secundarias, violatorias de algunos de los derechos y obligaciones constitucionales en la materia como por ejemplo la Ley de Minería, la Ley de Hidrocarburos y muchas otras⁵².

Aun cuando el artículo 27, inciso VII de la Constitución Federal establece que la “ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, no se han creado leyes o procedimientos que garanticen la integridad de sus tierras, recursos y territorios. En este artículo no se reconocen los territorios indígenas ni la libre determinación de las comunidades para proteger sus territorios. Algunos de estos derechos se han visto ampliados y restringidos también por las constituciones y leyes estatales, así como por las decisiones judiciales que han sentado precedentes, de las cuales hablaremos en los siguientes apartados.

4.2 Los pueblos y comunidades indígenas en México en el contexto del derecho social mexicano

El derecho social es uno de los pilares del Estado mexicano y consiste en un conjunto de normas jurídicas que tienen como objetivo solventar las desigualdades sociales. Es el conjunto de leyes que tutelan las relaciones entre los diferentes sectores de la población y enfatizan obligaciones del Estado para con los colectivos más vulnerables. El derecho social en México es parte integral de la Constitución, y es precursor a nivel mundial en el reconocimiento del derecho a la propiedad social de la tierra, así como el derecho a la educación, seguridad social, al trabajo, entre otros derechos.

La propiedad social es uno de los tres tipos de propiedad reconocidos en la Constitución, además de la pública y la privada. Este tipo de propiedad es en general propiedad colectiva y está

⁵² De la Fuente, A. (2016). *El sector hidrocarburos en la Reforma Energética: retrocesos y perspectivas*. México, D.F.: FUNDAR. Recuperado de <https://fundar.org.mx/el-sector-hidrocarburos-en-la-reforma-energetica-retrocesos-y-perspectivas/>

protegida de manera especial por el Estado, y fue en principio, imprescriptible, inalienable e inembargable⁵³. Sin embargo, poco a poco se han integrado figuras jurídicas y procedimientos para enajenar este tipo de propiedad. El conjunto de normas jurídicas que regula la propiedad social de la tierra se conoce en México como derecho agrario.

La propiedad social comenzó a tomar forma a principios del siglo XX a razón de un movimiento revolucionario en contra del despojo a los pueblos, la concentración de tierras y abusos de las haciendas y otras formas de monopolio y apropiación de grandes extensiones de tierra. Este movimiento tuvo una alta participación de población indígena no siempre reconocida por los líderes del proceso revolucionario pero que exigió el reconocimiento de la propiedad sobre las tierras⁵⁴, un medio de desarrollo y vida. Es así que el artículo 27 original de la Constitución de 1917 otorgó la posibilidad de que pueblos indígenas recuperaran u obtuvieran tierras de manera colectiva. Sin embargo, no lo hizo en su carácter indígena sino en su carácter campesino⁵⁵.

⁵³ En 1992 con la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal, la publicación de la Ley Agraria y la puesta en marcha de varios programas para la certificación ejidal como el PROCEDE y más adelante el FANAR, muchas tierras ejidales dejaron de tener estas características y entraron al mercado. Las comunidades agrarias y las parcelas de uso común de los ejidos mantienen estas características. Desde esta reforma sólo se dotan tierras ejidales por excepción, vía judicial. La propiedad social también regula un tipo de propiedad individual de tierras agrícolas, forestales y ganaderas con ciertas características.

⁵⁴ Las regulaciones en la materia se remontan al Plan de Ayala (1911) y decretos subsecuentes en la materia expedidos por Emiliano Zapata. La Ley Agraria de 1915 estableció:

(...) CONSIDERANDOS. Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas del país, ha sido el despojo de los terrenos, **de propiedad comunal o de repartimiento, que les habías sido concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, (...) Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida**, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía; (...) Art. 3o. Los pueblos (...) podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para restituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional (...) (énfasis de la autora).

A la Ley Agraria de 1915, la siguieron los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, la Ley de Reforma Agraria de 1971 y la actual Ley Agraria de 1992.

⁵⁵ Por ejemplo, en la fracción VI del artículo 27 establecía:

Los condeñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; (...).

El derecho agrario reconoce marginalmente la existencia de territorios o propiedad indígena y no diferencia entre tierras indígenas y no indígenas. Las formas de propiedad colectiva básicas del derecho agrario son dos, el ejido y la comunidad agraria, establecidas en la Ley Agraria vigente (1992). Alrededor del 50% del territorio nacional hoy en día es propiedad colectiva social, y la mayoría de las comunidades indígenas mantienen la propiedad de sus territorios en esta modalidad, ya sea como ejidos y comunidades agrarias. Al regular de manera tutelar la propiedad colectiva de las tierras, recursos naturales y territorios indígenas, el derecho agrario define hoy, como lo hizo hace 100 años, la relación entre comunidades indígenas y el Estado desde una perspectiva de producción e integración. Esto ha dificultado enormemente su uso para la protección de la propiedad de las comunidades indígenas, y ha provocado que sólo excepcionalmente la defensa de los territorios indígenas usando el derecho agrario sea del todo favorable para los pueblos indígenas.

Siendo que el derecho agrario ha reconocido y distinguido únicamente de forma excepcional a los pueblos indígenas⁵⁶, y ha reconocido de forma marginal la autonomía, las leyes y el gobierno de los pueblos y comunidades indígenas⁵⁷, el derecho agrario se aplica de manera altamente *juris-pática*⁵⁸. De la misma manera, siendo que la resolución de conflictos recae de manera principal en la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, se ha cultivado una alta dependencia al actuar del Estado que no ha sido positiva para las comunidades, en parte, debido al desconocimiento de

⁵⁶ Por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria de 1971 establecía en su artículo 199: “Los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo”.

⁵⁷ La siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejemplifica esta superposición de las normas de derecho agrario sobre el derecho propio indígena: Ejidos y Comunidades Agrarias. Al constituir formas de organización interna establecidas constitucionalmente. El Funcionamiento de la Asamblea General así como la elección del comisariado, son actividades que no forman parte del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Núm. de Registro: 165270 de febrero de 2010.

⁵⁸ El término *juris-pático* lo uso en los términos de Robert Cover. Cover, R. M. (2002). *Derecho, narración y violencia: poder constructivo y poder destructivo en la interpretación judicial*. Barcelona: Gedisa, que se refiere a la imposición de determinadas normas sobre otras que regulan espacios normativos minoritarios y que tiene como consecuencia la destrucción de estas últimas. En algunos casos, como veremos más adelante, el derecho agrario y este sistema de propiedad también se ha utilizado en defensa de la propiedad colectiva de pueblos y comunidades indígenas.

las normas indígenas por parte de los operadores jurídicos de este ramo del gobierno federal, el ambiente de corrupción del sector, así como lo tardado en obtener resolución en procedimientos ante la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y los Tribunales Agrarios⁵⁹. Además, la demarcación de los ejidos y comunidades agrarias para pueblos indígenas fue un proceso lento, caro y no siempre transparente. En pocos casos el proceso logró incluir todas las tierras que eran parte de los territorios de las comunidades.

En 1992, en el contexto del programa de certificación de derechos ejidales (mejor conocido como PROCEDE), se volvieron a demarcar los ejidos y comunidades con medios tecnológicos nuevos que en muchos casos contradijeron las demarcaciones anteriores, dejando a los pueblos con falta de certeza sobre determinados territorios que tradicionalmente habían ocupado como propios. Por ejemplo, en muchos casos en la península de Yucatán, decenas de comunidades fueron despojadas de miles de hectáreas de territorio que usaban como propio, pero que después se clasificaron como *achuramientos* (excedentes) para después ser vendidos como terrenos nacionales. De la misma manera, su aplicación en comunidades que han crecido, cambiado, y migrado desde las dotaciones y restituciones originales, y que son afectados por un auge de proyectos extractivos, energéticos y de inversión, ha provocado una división entre el territorio y la población comunitaria, que permite un alto grado de conflictividad interna agraria, social y territorial en regiones indígenas⁶⁰. Los que detentan derechos agrarios y por lo tanto son co-propietarios colectivos son sólo una pequeña proporción de la población actual de las comunidades indígenas, en su mayoría hombres mayores.

⁵⁹ Torres-Mazuera, G., Fernández Mendiburu, J. y Gómez Godoy, C. (2018). *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*. Washington, D.C: DPLF.

⁶⁰ Los Relatores de pueblos indígenas de las Naciones Unidas han distinguido este problema como una de las principales causas de violación de los derechos humanos de este sector de la población en México. Véase, Victoria Tauli-Corpus (2018). Recuperado de <http://unsr.vtaulicorpus.org/site/index.php/es/noti/noticias/241-report-unsr-mexico>

A la par del establecimiento del derecho y políticas agrarias, se aplicó una política integracionista de carácter paternal-asistencial hacia los pueblos indígenas que promovió la dependencia y el menoscabo paulatino de la identidad, organización y territorio indígena, y por lo tanto su autonomía y libre determinación⁶¹. Esta política se impulsó en un principio como una política pos-revolucionaria indigenista para “compensar” las situaciones de discriminación del pasado, integrar a la población indígena a la vida nacional y colaborar en la instauración del partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El PRI creció y se fortaleció congregando en sus filas a numerosos miembros de comunidades indígenas a cambio de favores y dinero, cooptando los liderazgos indígenas⁶². Es así que hoy en día, una mayoría de los Consejos Supremos Indígenas estatales, en la gran parte de los casos reconocidos por las constituciones de las entidades federativas, son controlados o importantemente influenciados desde y por partidos políticos⁶³.

Durante el dominio del PRI en el gobierno federal, muchas comunidades continuaron aplicando sus usos y costumbres hacia dentro de sus comunidades y en procesos de elección popular locales.

⁶¹ Según López Santiago, N. y Barajas Gómez, V. (2018), citando a Boltvinik, J. (2004). Políticas focalizadas de combate a la pobreza en México. *El Progreso/Oportunidades*. En Boltvinik, J. y Damián, A. (Coord), *Alivio a la pobreza. Análisis del programa de Educación, Salud y Alimentación* (315-347). Estado de México: Siglo XXI, p. 330, autores como John Scott y Salomon Nahmad señalan que la focalización de los programas sociales al interior de las localidades pueden tener costos sociales importantes en la cohesividad de los individuos, puesto que los vínculos están siendo fragmentados por decisiones externas, generando conflictos entre familias, barrios, beneficiarios y no beneficiarios, al mismo tiempo que las formas de gobierno y liderazgo tradicional no están siendo tomadas en cuenta para implementar estrategias de bienestar social y económico para las comunidades. López Santiago, N. y Barajas Gómez, V. (2018). Identidad y desarrollo: El caso de la subregión Alta Mixte de Oaxaca. *Nueva Época*, 41, 43-70. Se estableció un sistema de instituciones como el Instituto Nacional Indigenista (INI). Durante el periodo echeverrista se crearon la mayoría de los Centro Coordinadores Indigenistas (CCI), y el presupuesto del INI creció y se establecieron el PIDER, CONASUPO, INMECAFE, FONART y otros fideicomisos, que fueron creados para impulsar el desarrollo rural según Limón Rojas, M. (1994). Análisis histórico del indigenismo. En *75 años de la Revolución mexicana* (495-532). México: FCE.

⁶² Rus, J. (1994). The 'Comunidad Revolucionaria Institucional:' The Subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968. In Joseph, G. and Nugent, D. (Eds), *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico* (265-300), p. 10. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Jan_Rus2/publication/274698351_The_'Comunidad_Revolucionaria_Institucional'_The_Subversion_of_Native_Government_in_Highland_Chiapas_1936-1968/links/55256c1e0cf25d66dc9441e9.pdf

⁶³ Por ejemplo, el Consejo Supremo Tarahumara, el Consejo Supremo Totonaco, el Consejo Supremo Maya entre muchos otros. Almanza, H. (2015). La concepción de la territorialidad indígena: la comunidad rarámuri de Choréachi. *Espacialidades*, 5(2).

Sin embargo, se creó dependencia hacia el partido dominante y el Estado por medio de negociaciones de votos a cambio de programas de asistencia agraria y social. Al mismo tiempo, esta relación promovió y protegió cacicazgos hacia dentro de las comunidades⁶⁴. De esta forma, las políticas de asistencia y agrarias han sido el medio por el que se fomenta la dependencia y se continúa el abuso y colonialismo del sector de la población que se pretende proteger, y se sigue reproduciendo un contexto y ambiente desfavorable para que los pueblos indígenas se desarrollen de forma autónoma. Las relaciones de dependencia y cooptación son difíciles de combatir, en especial tomando en consideración las condiciones de precariedad económica y tecnológica en las que se encuentran la gran mayoría de las comunidades indígenas.

Finalmente, el Estado mexicano se ha organizado municipalmente favoreciendo generalmente a los centros de población no-indígenas. Es así que aún cientos de pueblos indígenas son divididos administrativa y judicialmente, y mantienen centros de gobierno municipales dominados por población no-indígena. Obviamente, esta situación ha hecho cada vez más difícil la aplicación de sus propios sistemas normativos y organización en sus territorios. En diferentes momentos, miembros de los pueblos indígenas solicitaron al Estado la reconfiguración de los municipios para que éstos reflejaran los territorios y organización indígena, ya sea para casos específicos o en general, con la finalidad de promover una organización distinta y una mayor participación en el sistema federal desde los pueblos mismos. La propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)⁶⁵ del año 2000 contenía propuestas en este sentido que no fueron aceptadas por el Congreso y los

⁶⁴ Sonnleitner, W. (2013). *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México: Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 52. Las comunidades indígenas han luchado contra los cacicazgos de manera principal durante este y el siglo pasado según Regino Montes, A. (1998, 16 de agosto). La Experiencia Mixe, Caciques indios. *Masiosare*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/1998/08/16/mas-regino.html>

⁶⁵ La COCOPA es una comisión integrada por miembros de ambas cámaras legislativas a nivel federal que se creó en 1995 con el objetivo de facilitar el diálogo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que introdujo al debate legislativo federal la iniciativa de reforma constitucional de 2001.

estados. Actualmente, se ha reorganizado hasta un determinado nivel los distritos electorales considerando la población y el número de hogares indígenas, pero esto no ha repercutido en una representación indígena de calidad por diversas condiciones que en parte se describen en los párrafos anteriores⁶⁶.

4.3 La libre determinación en leyes secundarias federales o nacionales

Aun cuando la Constitución no reconoce a las comunidades y pueblos como sujetos de derecho público, la recientemente expedida Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2019)⁶⁷ sí lo hace. Este reconocimiento tiene efectos a nivel nacional, en específico con respecto a todos los programas y acciones que emprenda esta institución, que es la encargada de aplicar las políticas nacionales a este sector de la población, así como cuando emite opiniones para el Congreso de la Unión, y otras agencias gubernamentales⁶⁸.

Entre las leyes nacionales y federales sobre la protección y promoción de la diversidad cultural, se encuentran:

- la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de marzo de 2003 en la que se establece que las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público⁶⁹, así como para acceder plenamente a la ges-

⁶⁶ Sonnleitner, W. (2013). *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México: Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 94. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/1998/08/16/mas-regino.html>

⁶⁷ Artículo 3 de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

⁶⁸ Esta Ley además protege de forma más amplia que la Constitución el derecho a la auto-adscripción: "Los pueblos indígenas y afroamericano, en ejercicio de su libre determinación tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión". Artículo 3, párrafo 2. Aun así, consideramos que dicha regulación no ha trascendido en las recientes consultas indígenas sobre distintos proyectos que coordina este Instituto, y sólo excepcionalmente se han apegado a los estándares internacionales. En particular resalta la falta de adecuación cultural de los procesos, la rapidez con la que se llevaron a cabo y la nula consideración de los usos y costumbres o sistemas normativos de los pueblos y comunidades consultadas. Los procesos se llevan a cabo sin que el diseño de los mismos se defina de manera coordinada con las comunidades que participan. Cabe señalar que los procesos de consulta no han sido vinculantes, ni se ha considerado el consentimiento previo, libre e informado, aun cuando en algunos proyectos es necesario "reubicar" hogares indígenas.

⁶⁹ Artículo 7 de la misma Ley.

tión, servicios e información pública. Además, protege el derecho de toda persona a comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras⁷⁰;

- la Ley General de Cultura y Derechos Culturales establece que la política cultural del Estado mexicano en sus tres niveles atenderá al principio de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, así como el de diversidad cultural, sin embargo, no establece medidas y reglas para coordinarse con comunidades y pueblos indígenas en este tema.

Por su parte, la Ley Agraria establece en su artículo 106 que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional. Dicha ley reglamentaria aún no existe, por lo que carece de eficacia el artículo cuarto constitucional, que en su momento estableció la protección de tierras indígenas. Además de establecer otros derechos como el derecho a un intérprete y a un defensor, esta ley establece que en todo procedimiento en el que participen sujetos indígenas se deberán considerar los usos y costumbres de sus comunidades⁷¹, proveyendo un fundamento jurídico para el pluralismo jurídico que se debe aplicar en esta jurisdicción especializada del Estado. Esto se ve en otras ramas del derecho de forma acotada.

Se distingue la legislación en materia electoral que en el artículo 26 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dicta que:

los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las

⁷⁰ Artículo 9 de dicha Ley.

⁷¹ Artículo 164 de la Ley Agraria.

entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Del mismo modo dicta:

Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.

La *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que es tradicionalmente citada en juicios que atañen a pueblos indígenas señala que la libre determinación implica el derecho de definir una posición autónoma y propia frente a la nación e incluye los siguientes aspectos: el derecho de vivir bajo sus propias formas de organización político-social; nombrar a sus autoridades según sus propias normas y procedimientos electorales; resolver conflictos aplicando su propia normatividad, refiriéndose al reconocimiento de la vigencia del derecho y la justicia indígenas; establecer, en cuanto a los programas de desarrollo de sus comunidades, sus propias prioridades, así como a que se les transfiera la responsabilidad de dichos programas, si así lo desean, y a ser consultados antes de que se promulgue cualquier ley o se tome cualquier medida que les pueda afectar. Esta guía también considera que, al ser respetada su autonomía, podrán definir sus propias prioridades relativas al bienestar de la colectividad y las personas que la integran, bajo su propia cosmovisión y sistema de valores y normas⁷².

⁷² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/Gu%C3%ADa%20de%20actuaci%C3%B3n%20para%20juzgadores%20en%20materia%20de%20derecho%20electoral.pdf

El Código de Procedimientos Civiles obliga a los jueces a considerar, al momento de dictar la resolución, los usos, costumbres y especificidades culturales de comunidades indígenas⁷³. El Código Penal Federal establece únicamente en la aplicación de sanciones, que los jueces y tribunales deberán tomar en cuenta los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan los sujetos⁷⁴. Este código también hace exenciones con respecto al uso tradicional o ceremonial de ciertos narcóticos⁷⁵. Y por supuesto en ambos códigos se establecen protecciones para el derecho a un intérprete o interpretación gratuita⁷⁶. El Código Federal de Procedimientos Penales obliga a los jueces a declarar la extinción de la acción penal en limitados casos en favor de la jurisdicción indígena⁷⁷. Estos reconocimientos resumen los avances en estas materias tan importantes.

Respecto a la obligación del Estado para coordinarse entre los diferentes niveles de gobierno y las comunidades indígenas, leyes como las de Asistencia Social⁷⁸, General de Desarrollo Forestal

⁷³ Artículo 222-Bis del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁷⁴ El artículo 51 establece que en la aplicación de sanciones:

Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan.

⁷⁵ Artículo 195-Bis. Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

⁷⁶ Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 271.

⁷⁷ El artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas, establece que:

cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

Entre los delitos en los que no procede esta obligación se encuentran: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

⁷⁸ El artículo 44 de la Ley de Asistencia Social prevé dicha coordinación, así como la participación de la comunidad durante la prestación de los servicios de atención social (artículos 53-55).

Sustentable y General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, prevén distintas modalidades de coordinación para algunos casos. En materia educativa y electoral se prevén consultas indígenas, pero no un sistema de coordinación. Por otro lado, no existe la debida regulación de la coordinación en temas tales como: desarrollo rural, y políticas agrícolas como por ejemplo la Ley de Capitalización del Procampo y las leyes sobre Bioseguridad, Fiscales, Obras, Comunicaciones y Transportes, Policía, Protección Civil y Seguridad, Migración y Salud. La gran parte de estas leyes establecen legislación con un énfasis paternalista que obliga a las autoridades y el Estado a *proteger los derechos, promover la participación o garantizar la participación*, sin obligarlos a realizar convenios para aplicar políticas, programas y medidas en sus territorios. Algunos estados sí han regulado de manera limitada la coordinación en algunas de estas áreas que cubriremos en otro apartado.

A nivel federal resalta la falta de transversalización del derecho a la libre determinación y a su territorio y recursos naturales, así como la perspectiva de pluralismo jurídico en la Ley de Aguas Nacionales, Ley de Hidrocarburos, Ley de la Industria Eléctrica, y la Ley de Minería. Aquí cabe enfatizar que hace 100 años, durante el establecimiento de la Constitución Federal, las aguas estaban incluidas dentro de los recursos que recibieron las comunidades como ejido o comunidad agraria. Sin embargo, la ley ha ido progresando en el sentido de quitarle derechos a los pueblos y comunidades sobre el agua, situación que ha afectado a poblaciones enteras. Existe un número relevante de casos que ponen al descubierto la deficiencia sobre la comprensión del concepto del territorio indígena. Entre estos están la lucha de la tribu Yaqui en contra del Acueducto Independencia, el cual despojó a los pueblos de esta tribu del agua del Río Yaqui, y la lucha de casi 20 años de la Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua (COPUDA), que une a 16 comunidades en los Valles Centrales de Oaxaca para tener la capacidad de cuidar, proteger y explotar el acuífero de esta región.

A pesar de que la Ley de Hidrocarburos establece la obligación de la Secretaría de Energía de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos⁷⁹, las actividades de exploración y extracción y de los demás hidrocarburos son actividades de carácter estratégico y se consideran de interés social y orden público, y tienen preferencia sobre cualquier otra actividad que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas⁸⁰. Por esta razón es común la imposición de proyectos en tierras indígenas a expensas de los derechos más inalienables de los pueblos, entre ellos el de perseguir libremente su desarrollo económico, y el de conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras. Esta ley también obliga a llevar a cabo procedimientos de consulta previa, libre e informada y cualquier otra actividad necesaria para la salvaguarda de dichos intereses y derechos⁸¹.

En gran parte de los casos dichas consultas y actividades no son vinculantes, y las solicitudes y opiniones de las comunidades no son tomadas en cuenta, lo que resulta de manera práctica en la pérdida de todo derecho sobre el territorio. Hogares indígenas del Totonacapan, en el estado de Veracruz, ya no logran producir en sus tierras debido a la contaminación de su suelo y agua por fugas y accidentes en los ductos de gas y petróleo, así como por las obras que se realizan, logrando únicamente obtener de sus tierras ciertos pagos por daño y resarcimiento por parte de las compañías (ejemplifica el caso la comunidad de Emiliano Zapata en el municipio de Papantla). El paradigma de la Ley de Hidrocarburos se repite en la Ley de la Industria Eléctrica, con perspectivas similares sobre consulta y consideración de intereses de comunidades indígenas⁸².

⁷⁹ Artículos 100 y 120 de la Ley de Hidrocarburos.

⁸⁰ Los artículos 5 y 96 de la Ley de Hidrocarburos. Véase, también, Gutiérrez, R. y Del Pozo, E. (2019). *De la consulta a la libre determinación: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/documento_consulta_web.pdf

⁸¹ Artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos.

⁸² Artículos 73 y 119 de la Ley de la Industria Eléctrica.

A diferencia de las actividades que regulan las leyes mencionadas, la minería es realizada principalmente por empresas privadas, por lo que las obligaciones de los concesionarios poseen una serie de particularidades. Aunque también las actividades mineras son consideradas de utilidad pública, y son preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno (sin afectar las actividades por hidrocarburos), y únicamente gravables por la federación, la ley no establece expresamente dentro de su contenido el derecho a la consulta indígena ni a considerar los intereses y derechos de las comunidades al llevar a cabo proyectos mineros. Los estándares de las dos leyes discutidas son superiores a los que se establecen en la Ley Minera. Esta regulación ha sido fuente constante de violación del derecho a la libre determinación en territorios indígenas, entre los que figura el proyecto minero La Espejera de la Minería Frisco en Tetela de Ocampo, Puebla que comenzó a trabajar en la exploración sin informar a los miembros de las comunidades cercanas ni consultarlos como lo obligaba la autorización de SEMARNAT (oficio SGPA/DGIRA/DG/07048 del 1 de octubre de 2013)⁸³, aun sabiendo que la actividad afectaría directamente los principales manantiales de la zona.

4.4 Los estados y la regulación local del derecho a la libre determinación

Como introdujimos algunos párrafos arriba, en México las entidades federales han regulado de manera muy diversa este derecho. En las entidades del sur del país se concentra la mayor parte de la población indígena y las organizaciones indígenas que detentan mayor poder y capacidad para hacer incidencia legislativa, así como en la planeación y ejecución de políticas públicas. Esta situación ha marcado el desarrollo legislativo en las entidades federativas de México en el sentido de cantidad, pero no necesariamente de calidad, por las condiciones que se discuten en la segunda sección de este capítulo. Tales condiciones se refieren a la cooptación y corrupción de autoridades

⁸³ Martínez del Pozo, E. (2019). ¡Sí a la vida, no a la mina! La resistencia de Tetela de Ocampo contra Minera Frisco. En *Caminos desde abajo. Organización social y usos del Derecho en la defensa del territorio en México*. México: Fundar y Gedisa Editorial, p. 177.

indígenas por parte del aparato estatal, por partidos políticos y otros actores. Los siguientes párrafos se enfocan principalmente en describir los mayores avances, así como en describir los obstáculos que presenta la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para el ejercicio de este derecho en este contexto de asimetría y discriminación legal.

La Constitución Federal establece dos obligaciones a las entidades federativas, la primera es la obligación de reconocer a los pueblos y comunidades indígenas en sus constituciones y/o leyes secundarias. Por esta razón una mayoría de los estados han emitido legislación que contiene listados y reconoce a ciertas comunidades. Sin embargo, esta labor ha sido deficiente en algunos casos como lo ejemplifica el caso del Estado de México, en donde no se realizó un diagnóstico o investigación apropiada. Algunos pueblos que han quedado fuera del listado en este estado, han buscado al menos el reconocimiento por parte de los ayuntamientos para proteger sus territorios y autonomía como lo es el ejemplo de San Francisco Magú, pueblo que ha sido reconocido como indígena por un acta de cabildo del municipio de Nicolás Romero.

Además, la Constitución Federal establece que: “(...) Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad (...)”⁸⁴, sin embargo, la gran parte de las entidades federativas mantienen un lento avance en la determinación de las características de libre determinación y autonomía según el contexto local. Varias de las constituciones estatales únicamente repiten lo establecido en la Constitución Federal⁸⁵, otras simplemente

⁸⁴ El texto constitucional federal también establece:

Artículo 2 (...) B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos (...).

⁸⁵ Por ejemplo, Sonora, Tabasco, Quintana Roo, entre otros.

la citan⁸⁶. Pocas entidades federativas han expedido leyes secundarias que regulen la relación entre el estado y las comunidades, así como con los gobiernos municipales aun cuando existe una importante necesidad al respecto. Sólo una parte de las entidades federativas han emitido leyes secundarias que abunden en las características que según la Constitución Federal se deben regular desde este nivel de gobierno. Un ejemplo de este problema se observa en el estado de Michoacán, una entidad federativa con un alto número de pueblos, comunidades y población indígena que no cuenta con una ley secundaria en la materia de derechos de los pueblos indígenas.

Hay un relevante número de entidades estatales que han regulado por debajo de los estándares constitucionales federales la garantía del ejercicio del derecho a la libre determinación dejando sin un reconocimiento expreso este derecho, o en un rango legal y no constitucional, haciendo más difícil el ejercicio de los derechos de los pueblos, especialmente en donde medidas y leyes locales se aplican imponiéndose a comunidades indígenas. Por ejemplo, los estados de Chiapas, Coahuila, Colima, Estado de México, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas no han legislado expresamente a nivel constitucional sobre el derecho a la libre determinación. En el estado de Tamaulipas, la constitución estatal no contiene ninguna regulación en la materia de derechos de pueblos indígenas ni sobre las características de autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en esta entidad⁸⁷. Coahuila y Tamaulipas tienen aproximadamente un 6% de

⁸⁶ Por ejemplo, la Constitución de Colima dicta de manera literal en su artículo 6:

Esta Constitución reconoce y garantiza a las personas, pueblos y comunidades indígenas que residan de manera temporal o permanente en el territorio del Estado de Colima, los derechos humanos y demás prerrogativas establecidos a su favor en el artículo 2º de la Constitución Federal.

De manera similar, regula la Constitución de Baja California Sur en su artículo 7 Bis. Distinguen a Colima y Baja California Sur, que, según estadísticas oficiales, recibe un alto porcentaje de indígenas que migran por razones económicas principalmente pero también ceremoniales, aun cuando no cuenta con ningún municipio que se considere indígena en términos de estadística nacional por población. Véase, CDI. *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México de 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>

⁸⁷ INPI/INALI. Atlas de los pueblos indígenas de México. Tamaulipas 2015. Recuperado de http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=7249 Según este documento, esta falta de legislación es a pesar de que en esta entidad habitan pueblos Nahuatl, Mazahua, Totonaco, entre otros.

población indígena y figuran entre los estados con un mayor rezago en el disfrute de los derechos humanos de la población indígena⁸⁸.

Chiapas y el Estado de México tienen una alta proporción de población indígena y sin embargo los estándares de protección son también por debajo de la Constitución Federal. En Chiapas, un estado que según el censo más del 30% de su población es indígena⁸⁹, se regulan los derechos de los pueblos indígenas de manera asistencial. Aunque este estado reconoce la libre determinación y autonomía de los pueblos, expresamente menciona que el ejercicio de estos derechos tendrá como objetivo el fortalecimiento “de la soberanía, la democracia y los tres niveles de Gobierno, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado (...)”⁹⁰. Del mismo modo, establece en el artículo 4 de la ley secundaria: “Para la plena identificación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, el Estado establecerá los mecanismos e instrumentos registrales adecuados”, sin atender al principio de autoadscripción. El Estado de México, otro estado con un número significativo de comunidades indígenas organizadas en su territorio que regula la libre determinación en su ley secundaria (artículo 13) sigue este mismo patrón.

En general, la gran parte de la legislación secundaria en los estados supedita las instituciones comunitarias a las instituciones estatales, y la gran mayoría de los estados mantiene una posición tutelar en su relación con los pueblos indígenas. Son muy pocas las leyes que establecen derechos, obligaciones y directrices que permitan a los operadores jurídicos estatales y a las comunidades indígenas relacionarse en términos de la libre determinación de los pueblos.

⁸⁸ Según los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México de 2015 publicado por la CDI. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>

⁸⁹ Según los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México de 2015 publicado por la CDI, la población indígena de Chiapas representa un poco más del 32% de la población en el estado. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>

⁹⁰ Artículo 5 de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas del Estado de Chiapas.

En términos generales, las entidades federativas norman el necesario contexto de pluralismo jurídico en este sentido: los indígenas “tendrán acceso pleno a la jurisdicción del estado. En todos los juicios y procedimientos en que sean parte se deberán tomar en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución”⁹¹. En la práctica, la expresión “tomar en cuenta” no precisamente se ha interpretado como una obligación de reconocer las prácticas, usos, costumbres, sistemas normativos y leyes de las comunidades indígenas como fuentes de derecho, pero es un avance en la materia. Consideramos que es necesario el establecimiento expreso en el texto constitucional de una normativa que reconozca el pluralismo jurídico para brindar una mayor claridad y certeza. Abundando en este tema, algunas constituciones establecen que las decisiones que diriman controversias a nivel comunitario deberán ser validadas como la de Campeche mientras que la de Aguascalientes no lo requiere, pero de ser necesario prevé un procedimiento. También existen estados con importantes retrasos en esta materia como Chiapas, Tlaxcala y Coahuila que expresamente supeditan los sistemas normativos indígenas a las leyes estatales⁹².

Un importante número de entidades federativas no reconocen expresamente en su constitución el territorio indígena, entre los que figuran Jalisco, Coahuila, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, y Yucatán⁹³. La gran mayoría de éstas otorgan el mismo derecho a la libre determinación sobre un

⁹¹ Las constituciones de los estados de Yucatán (V del artículo 7 bis), Chiapas (párrafo 7 del artículo 7), Campeche (VII del artículo 7), Coahuila (párrafo 6 del artículo 154), Hidalgo (VIII del artículo 5), Veracruz (primer párrafo del artículo 5), Morelos (artículo 2 Bis, VIII), Sonora (artículo 1, H), Ciudad de México (artículo 59, I, 1), San Luis Potosí (artículo 9, XIII), Michoacán (artículo 3, VII), Tabasco (artículo 3, VII), Puebla (artículo 13, II), Quintana Roo (artículo 13, A. VIII). Estados como Baja California, Baja California Sur, Querétaro, Nayarit no protegen este mínimo necesario desde su constitución. Otros estados se pronuncian de manera distinta como Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí.

⁹² Por ejemplo, el artículo 25 de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas del Estado de México establece esta jerarquía.

⁹³ Por ejemplo, la constitución de Chiapas establece:

territorio que la Constitución Federal (Hidalgo y Sonora, entre otros). Otros estados como Campeche, Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí y Oaxaca marcan un mayor avance, otorgándole a los pueblos preferencia en el uso, así como reconociendo el significado de territorio de manera más amplia que la Constitución Federal⁹⁴. Al mismo tiempo, algunas entidades federativas sólo reconocen la propiedad indígena en términos de propiedad social, privada y pública como la Ciudad de México.

Ahora bien, respecto al derecho de las comunidades a un desarrollo propio, la mayoría de las entidades federativas repiten lo establecido en la Constitución Federal en el sentido de que están obligados a diseñar y operar conjuntamente con los pueblos las políticas y medidas que les permitan un desarrollo integral (Hidalgo, Campeche, y Jalisco). Otras lo regulan con un enfoque más cerrado como el Estado de México, y Chiapas, que no exigen que las políticas de desarrollo se diseñen con la participación de los pueblos⁹⁵. En la gran parte de los casos, los gobiernos estatales tienen la única obligación de tomar en consideración las opiniones de las comunidades en el diseño y aplicación de planes de desarrollo estatales y municipales⁹⁶. Un alto número de entidades federativas no establecen en sus constituciones y leyes derechos y/o directrices suficientes en la materia, entre ellos el Estado de México, Colima, Chiapas, Aguascalientes, Tlaxcala y Yucatán. Los estados de Chiapas, el Estado de México y Yucatán son estados con un alto número de comunida-

El Estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establece la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas.

⁹⁴ La Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato (artículo 6, XVIII) establece como territorio indígena la porción de territorio del Estado constituida por espacios continuos y discontinuos, ocupados, poseídos y utilizados por los pueblos y las comunidades indígenas, en cuyos ámbitos espacial, material, social y cultural se desenvuelven y expresan su forma específica de relacionarse, sin detrimento alguno de las disposiciones contenidas en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁵ Por ejemplo, la constitución del Estado de México establece: “La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.

⁹⁶ Por ejemplo, en los casos de Campeche, Jalisco, Veracruz.

des organizadas y de población indígena, lo que ha limitado el disfrute de sus derechos a las comunidades en estos estados permitiendo el fortalecimiento de una relación paternalista entre el estado y las comunidades.

Por ejemplo, la Constitución de Chiapas aún no reconoce la colaboración y establece que: “(...) En el marco de las garantías individuales y los derechos humanos, el Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones, sistemas normativos y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas”⁹⁷. Del mismo modo el Estado de México, tiende al asistencialismo:

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.

Varios estados además establecen expresamente en sus textos constitucionales una asimilación de los derechos de los pueblos indígenas a políticas sociales y derechos sociales como Nayarit, Nuevo León, y Puebla justificando el actuar programático⁹⁸ de las entidades federativas al garantizar estos derechos.

En algunos estados, la legislación secundaria ha incluso violentado el derecho a la libre determinación de los pueblos, estableciendo figuras institucionales indígenas o refiriéndose a existentes

⁹⁷ Constitución de Chiapas en su artículo 7.

⁹⁸ Este concepto lo uso como José Ramón Cossío Díaz. El ex-ministro considera que hay derechos que terminan siendo meros “derechos programáticos”, lo que ha llegado a ser una tradición nacional: el otorgar derechos que consisten en prestaciones materiales pero que no cuentan con los medios procesales para controlar su violación. Él afirma que estos derechos son como programas de trabajo a desarrollar por el propio legislador en la medida en que las condiciones económicas lo fueran permitiendo. Cossío Díaz, J. R. (2002). *Los problemas del derecho indígena en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, p.168.

que no tienen un vínculo legítimo en los sistemas normativos y organizativos indígenas. Por ejemplo, en Yucatán se estableció la figura de jueces mayas, sin que hubiera una solicitud por parte de las comunidades, la coordinación de normar en la materia por parte de las comunidades, y sin haber realizado una consulta indígena⁹⁹. Leyes como la del estado de Campeche además le dan una posición de autoridad al Consejo Supremo Indígena sin que este sea conocido ni gestionado por una mayoría de los miembros de comunidades indígenas del estado.

Por su parte, el estado de Guerrero fue pionero en la protección de los derechos de pueblos indígenas en su constitución y es el único estado que reguló la coordinación horizontal en temas de seguridad y policía entre el estado y las comunidades. Sin embargo, esta regulación sufrió un importante retroceso en el 2018, cuando el constituyente del estado, sin llevar a cabo una consulta, decidió reformar su constitución y la Ley 701 del estado de Guerrero supeditando los sistemas de seguridad y justicia indígena a los estatales, violentando el principio de progresividad de los derechos y el derecho a la autonomía de decenas de comunidades que se han organizado de forma autónoma para protegerse del crimen organizado¹⁰⁰.

Los estados de Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán reconocen a las comunidades y pueblos indígenas como sujetos de derecho público en sus constituciones, permitiendo una interpretación judicial en un sentido más cercano al del concepto normativo internacional del derecho a la libre determinación. En muchos de estos estados, expresamente se le obliga a la administración pública a diseñar y

⁹⁹ Decreto 534/2017 del Congreso del Estado de Yucatán, el cual se invalidó con la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación rendida respecto a la Acción de Inconstitucionalidad 151/2017 por la falta de consulta indígena.

¹⁰⁰ La constitución de Guerrero fue reformada en su artículo 14 el 21 de agosto de 2018, violentando la autonomía de las comunidades a decidir e implementar sus propios sistemas de seguridad pública y prevención, y transformando la coordinación entre el estado y las comunidades. Contra esta reforma del 21 de agosto de 2018 se interpusieron varios recursos entre los que se encuentra una Acción de Inconstitucionalidad presentada por la CNDH, otra Acción de Inconstitucionalidad por parte de congresistas locales del partido MORENA y dos controversias constitucionales por parte del ayuntamiento de Malinaltepec. En párrafos más adelante discutiremos una decisión de la Suprema Corte que obliga a consultar a los pueblos indígenas.

operar las instituciones y políticas públicas en los territorios indígenas en colaboración con los pueblos, y a realizar consultas previas con la finalidad de obtener el consentimiento, aun cuando la Constitución Federal no establece estas obligaciones¹⁰¹.

Así también existen varios estados que han establecido el consentimiento previo, libre e informado como medida necesaria para la implementación de proyectos y medidas administrativas y legislativas que tengan la potencialidad de afectar pueblos indígenas, entre ellos Campeche, Durango, Guerrero, Ciudad de México, Hidalgo, Morelos y Oaxaca. La legislación secundaria de los estados de Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí y Oaxaca parece tomar en mayor consideración las características propias de la población indígena que predomina en sus territorios¹⁰².

La legislación más integradora es la del estado de Oaxaca que, desde la década de 1990, estableció el derecho a la libre determinación de los pueblos en su constitución y en leyes secundarias, siendo la principal la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca. La constitución y esta ley reconocen la personalidad jurídica de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, el territorio indígena, la jurisdicción de las autoridades comunitarias, y sus formas de organización social, política y de gobierno¹⁰³. Mediante una reforma constitucional llevada a cabo en 2006, el estado de Oaxaca reconoció, además, la posibilidad de que municipios elijan a sus autoridades según sus propios usos y costumbres¹⁰⁴. Además, establece dentro de la constitución misma, la

¹⁰¹ Por ejemplo, el estado de Campeche legisló en agosto de 2015 de forma muy similar a la Constitución Federal, pero con algunos importantes cambios en los que reconoce a pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho con el derecho a ser consultados con la finalidad de obtener su consentimiento por actuaciones administrativas o legislativas que tengan la posibilidad de afectarles. Decreto No. 279 de la LXI Legislatura, publicado en el P. O. No. 0002 de fecha 7 de agosto de 2015.

¹⁰² En términos de definir su propio desarrollo, Chihuahua establece en su constitución en el artículo 8: “En el ejercicio de su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho a:(...) X. Definir y protagonizar su desarrollo”. Relativo al territorio Chihuahua otorga un derecho preferente sobre su territorio para su uso, explotación y aprovechamiento, considerando que los pueblos mismos delimitan su territorio.

¹⁰³ Artículo 16 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

¹⁰⁴ Artículo 29 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

figura del *Tequio*¹⁰⁵, como principio rector de las relaciones sociales en los pueblos¹⁰⁶. Oaxaca es el único estado que establece expresamente que el pluralismo jurídico guía las relaciones entre el estado y los pueblos¹⁰⁷.

Finalmente, es necesario explicar cómo se coordina y reconcilia la normatividad federal y estatal en la materia de derechos colectivos indígenas, y cómo se interpretan judicialmente los diferentes niveles normativos. La explicación en pocas palabras es que no existe dicha coordinación ni reconciliación. El gobierno federal ignora y desdeña de manera sistemática la protección más amplia que algunos estados federales prevén, mientras que también de manera sistemática, los estados ignoran los estándares internacionales y constitucionales en la materia. Por ejemplo, en el caso de la consulta indígena sobre el permiso de venta de semilla de soya transgénica otorgado a Monsanto en Campeche (2016-2020), varios miembros de comunidades mayas de los municipios de Tenabo y Hopelchén exigieron a las autoridades federales a cargo del proceso de consulta, que el resultado de la consulta fuera vinculante. Lo anterior, con fundamento en el derecho que la constitución de Campeche les otorga al consentimiento previo, libre e informado (establecido en el artículo 7, fracción IX) sobre las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente.

Sin embargo, las autoridades federales se han negado a aplicar esta normativa, aduciendo que las controversias sobre organismos genéticamente modificados son de jurisdicción federal y que la sentencia de la Suprema Corte no amparó el derecho al consentimiento de las comunidades.

¹⁰⁵ Esta figura reconoce el trabajo y la participación como un bien social y se traduce en faenas obligatorias para los miembros de comunidades que realizan en beneficio de sus pueblos.

¹⁰⁶ En enero de 2020 se aprobó también una Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, la cual reconoce la necesidad de obtener el consentimiento de los pueblos para determinadas medidas entre las que se encuentran la privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales; afectación a sus tierras y territorios; la disposición de materiales peligrosos en sus territorios, y cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo en el ámbito de competencia estatal y municipal.

¹⁰⁷ Artículo 105, fracción VI de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

Cabe mencionar que este derecho no se usó como fundamento durante el proceso del amparo porque fue incluido en la constitución de Campeche por medio de una reforma llevada a cabo en el 2015, después de que se había sustanciado el juicio en tres niveles (aunque anterior a la sentencia en última instancia de la Suprema Corte). Es así que, a pesar de que el principio *pro persona* establecido en la Constitución Federal es obligatorio, estas regulaciones a nivel estatal no son respetadas por las agencias federales.

4.5 Los incipientes avances en la interpretación judicial del derecho a la libre determinación

Son numerosos los casos de conflicto que deben atender las cortes a diario que se refieren a derechos colectivos de los pueblos indígenas y se enmarcan en el derecho a la libre determinación, así como a este derecho en sí mismo. Sin embargo, la evolución de este derecho desde el poder judicial en sus diferentes niveles es apenas incipiente. En los siguientes párrafos nos abocaremos en describir el contexto, los casos y las decisiones que marcan el paso desde las cortes, resaltando algunas sentencias progresivas en las jurisdicciones federal, estatal, electoral, y agraria del Estado mexicano.

Como mencionamos arriba, ha sido lento el avance en la interpretación de este derecho desde la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual se ha enfocado en la interpretación del derecho a la consulta¹⁰⁸. Entre las decisiones que marcan el tono de la SCJN desde principios de 2000, están las decisiones rendidas sobre las impugnaciones en contra de la reforma constitucional del 2001, entre las que se encuentran cientos de controversias constitucionales como las 30/2001, 37/2001, 47/2001, 51/2001, 329/2001 y 340/2001, y el amparo en revisión resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia (123/2002) interpuesto por la comunidad indígena de

¹⁰⁸ No existen aún jurisprudencias que interpreten este derecho desde el Poder Judicial Federal, únicamente tesis aisladas según el Semanario Judicial de la Federación. Entre algunas tesis que ejemplifican también cómo los Tribunales Colegiados han seguido el ejemplo de la SCJN está la Tesis: XXVII.3o.20 CS (10a.) número 2019077.

Zirahuén. Estas decisiones contradijeron un antecedente aislado que permitía el examen del proceso de reforma constitucional y restringieron la capacidad de municipios, congresos estatales, comunidades y personas indígenas para combatir dicha reforma, por considerar que los actos del constituyente no eran materia de ningún recurso judicial. Es decir, no entraron en el estudio de fondo de los argumentos vertidos sobre la relevancia de reconocer el derecho a determinarse libremente como sujetos de derecho público y las omisiones del constituyente en la materia.

En la resolución de estos recursos, la SCJN emitió varias tesis aisladas que no pueden conformar jurisprudencia pero son antecedentes entre los que se encuentra uno que establece el Principio Territorial de los Pueblos¹⁰⁹ que aun cuando se aleja mucho de lo que la Corte Interamericana ha establecido al respecto, reconoce que los conceptos tradicionales de la propiedad privada y la posesión no son aplicables a las comunidades indígenas, pues para ellas existe un significado colectivo de la tierra, y su relación de pertenencia no se centra en el individuo, sino en el grupo y la comunidad¹¹⁰. Otras tesis establecen los estándares mínimos establecidos en la Constitución Federal que pueden ser ampliados por las entidades federativas discutidas en un apartado anterior.

Más recientemente, la SCJN ha resuelto numerosos casos sobre el derecho a la consulta, entre los que se encuentran los amparos indirectos interpuestos por miembros de comunidades Mayas en contra de los permisos expedidos para comercializar soya transgénica (amparos en revisión 198/2015, 241/2015, 498/2015, 499/2015, 921/2016, y 923/2016 radicados en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), el de los pueblos Yaquis en contra del Acueducto

¹⁰⁹ Tesis Aislada (Constitucional): 2a. CXXXVIII/2002 Novena Época 185567 de la Segunda Sala de Noviembre de 2002: DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN. El artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (...) consagra el principio territorial de los pueblos indígenas. La tesis establece que se debe reconocer la unidad de las comunidades indígenas con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, se interpreta que la constitución establece el derecho a su explotación en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan.

¹¹⁰ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

Independencia (amparo en revisión 631/2012 de la Primera Sala), el de una comunidad Rarámuri en contra del Proyecto Turístico en Barrancas del Cobre (amparo en revisión 781/2011 de la Segunda Sala). También están las sentencias rendidas en los amparos en revisión 213/2018, 600/2018 y 601/2018 de la Primera Sala con referencia al Proyecto Eólico del Sur en Juchitán de Zaragoza, Oaxaca.

La controversia constitucional resuelta a favor del municipio de Cherán en 2014 también se enfocó en la violación a este derecho (32/2012) sobre la emisión de una reforma constitucional en la materia de municipios indígenas. También la reciente Acción de Inconstitucionalidad resuelta por la Suprema Corte el 20 de abril de 2020 (81/2018) interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) declaró la invalidez del Decreto Número 778 que reformó la Ley 701 de Reconocimientos, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, concluyendo que dichas modificaciones legislativas afectan de manera directa en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas por lo que debieron haber sido consultados de manera previa, libre, informada, de buena fe y adecuadamente¹¹¹. Generalizando estas decisiones, la SCJN se pronunció en el sentido de que “el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria **para salvaguardar la libre determinación de los pueblos**”. Sin embargo, las sentencias tienen importantes deficiencias que limitan el ejercicio de la libre determinación entre las cuales está un antecedente que señala que el Estado debe consultar cuando pueda causar “impactos significativos”¹¹², principio que no coincide con la sostenida por

¹¹¹ Véase, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acción de Inconstitucionalidad 81/2018. Recuperado de <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=244039> y <https://franco.scjn.gob.mx/votos/accion-de-inconstitucionalidad-812018> ; véase, también, La Jornada. (2020, 22 de abril). Anula la Corte legislaciones de Guerrero y SLP. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/04/22/scjn-declara-inconstitucional-dos-decretos-de-guerrero-y-slp-cndh-la-reconoce-4346.html>

¹¹² Tesis Aislada (Constitucional): 2a. XXVII/2016 Décima Época 2011957 de la Segunda Sala de Junio de 2016: PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE

la misma Suprema Corte ni por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues la consulta a las comunidades o pueblos indígenas debe realizarse siempre que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.

Al mismo tiempo, la SCJN ha ido en contra del sentido general del derecho internacional, que ha buscado estrechar el vínculo entre consulta y consentimiento. En efecto, algunas decisiones de la SCJN concluyen que la falta de consentimiento no impide que las autoridades puedan decretar las acciones que juzguen convenientes¹¹³. De la misma forma, es laxa en la interpretación sobre el requisito de ser previas, reduciendo las consultas indígenas a instrumentos de acceso a la información y de expresión de opiniones. Al mismo tiempo, la interpretación sobre la ejecución de sentencias en defensa de este derecho ha sido excesivamente ineficiente como lo demuestra la resolución en el amparo en revisión 213/2018 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que califica y aprueba la consulta realizada sobre un proyecto eólico que se instaló en Oaxaca y violó sistemáticamente los estándares del derecho a la consulta¹¹⁴.

Del mismo modo, ninguna de sus sentencias resalta la importancia de realizar estudios de impacto social y ambiental antes de llevar a cabo proyectos que tengan la potencialidad de afectar directamente a los pueblos. Es por eso que varios informes han concluido que la tutela judicial de

IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. Esta tesis establece que aun cuando el derecho a la consulta es una prerrogativa de los pueblos esto no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. La Corte consideró una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional, 2) el desalojo de sus tierras, 3) el posible reasentamiento, 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, 6) la desorganización social y comunitaria y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.

¹¹³ Gutiérrez, R. y Del Pozo, E. (2019). *De la Consulta a la Libre Determinación: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/documento_consulta_web.pdf

¹¹⁴ Alfonso, T. y Peláez Padilla, J. (2018, 31 de octubre). Caso Eólicas del Sur en Juchitán: la errónea lectura de la Suprema Corte del derecho a la consulta previa. *Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte-nexos.com.mx/?p=9158>

este derecho no se ha traducido en un acceso efectivo a la justicia de las comunidades y que la SCJN ha permitido desde sus interpretaciones que el derecho a la consulta no garantice los derechos a la participación efectiva, la autonomía y la libre determinación de los pueblos sobre sus territorios¹¹⁵.

Esta falta de liderazgo en el tema ha promovido numerosas interpretaciones desde los órganos del poder judicial que son contradictorias, afectando a los pueblos y sus autoridades de maneras determinantes en el nivel federal y estatal. Por ejemplo, en Jalisco sólo se reconoce a las comunidades y pueblos indígenas como sujetos de interés público (último párrafo de la sección A del artículo 4 constitucional del estado) y por lo tanto bajo la tutela del estado, sin embargo, el poder judicial federal ha emitido sentencias considerando a las autoridades comunitarias responsables para el juicio de amparo¹¹⁶. Este tipo de medidas permite situaciones contradictorias en las que se les imposibilita actuar como autoridades en el estado y la federación, pero son juzgadas como tales.

A parte de este enfoque desde el derecho a la consulta existen pocas interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial Federal del derecho a la libre determinación. Algunas de estas excepciones se refieren a casos atendidos por el Tribunal Electoral y algunas decisiones desde juzgados y tribunales federales y locales en los estados de Guerrero y Oaxaca. Destacan de forma relevante las del Tribunal Electoral.

Según las interpretaciones desde 2014 del Tribunal Electoral,

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

¹¹⁵ Gutiérrez, R. y Del Pozo, E. (2019). *De la Consulta a la Libre Determinación: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado*. Recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/documento_consulta_web.pdf; así como el informe producido por DPLF y OXFAM titulado *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado, Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*, 2018, recuperado de http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_sobre_consulta_y_cpli_mexico_final_web.pdf

¹¹⁶ Amparo en revisión 50/2019 del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito en el Estado de Jalisco.

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. (SUP-JDC-281/2017 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de dos de junio de dos mil diecisiete)¹¹⁷.

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.

Con respecto a recibir recursos de manera directa, este Tribunal ha declarado que:

como concreción de sus derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y auto-gobierno, vinculados con sus derechos de participación política efectiva, tiene el derecho a determinar libremente su condición política y, por lo tanto, su derecho a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a la comunidad, mediante el establecimiento de garantías mínimas, en relación con el Ayuntamiento (...) y demás autoridades del Estado (...), por cuanto hace a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden (SUP-JDC-1865/2015 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión del 18 de mayo de 2016).

Hoy en día, cinco años después de las primeras decisiones en este sentido, el panorama está cambiando de manera alarmante para las comunidades puesto que partidos políticos han buscado contrarrestar los efectos de estas sentencias en las comunidades indígenas para no perder su capacidad de incidencia y poder en muchos territorios del país, lo que ha provocado divisiones al interior de comunidades y posiciones cada vez más radicales que no responden a la realidad que confrontan los indígenas en el país.

¹¹⁷ 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>

Al mismo tiempo, los institutos electorales y tribunales electorales han cambiado la perspectiva y detenido el avance en esta materia. El día 8 de julio de 2020, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación abandonó el criterio que justificaba la competencia de los tribunales electorales para conocer de reclamos de la administración directa de recursos y la transferencia de responsabilidades por considerarlos indispensables para hacer efectiva la participación política de las comunidades indígenas y ejercer su derecho a la autodeterminación¹¹⁸. Esta medida marca un retroceso importante en la materia de protección de los derechos a la autonomía y libre determinación de los pueblos porque no existen actualmente recursos jurídicos que garanticen el derecho a su autonomía económica y que le permita a los pueblos obtener y administrar los recursos que le corresponden por ley. Esto se ejemplifica de manera muy clara en los territorios Purépechas del estado de Michoacán, así como en el Caso de Ayutla de los Libres sobre los que profundizaremos en el apartado siguiente, en los que en años recientes se ha vuelto cada vez más difícil para las comunidades lograr ejercer de forma autónoma sus recursos.

Con respecto a la libre determinación que se ejerce por medio de sistemas de justicia y seguridad propios, en Guerrero se emitieron decisiones que reconocen la libre determinación de los pueblos y el actuar de la CRAC-PC, así como su jurisdicción para procesar y sancionar a delincuentes. Por ejemplo, la decisión del 10 de noviembre de 2017 del Juzgado Sexto de Distrito del estado de Guerrero dictó sentencia en el Juicio de Amparo 133/2014 dicta lo siguiente:

(...) es importante apuntar que el libre acceso a la jurisdicción del estado, puede definirse como la posibilidad de que cualquier persona independiente de su condición este en posibilidad material y jurídica de acudir al sistema de justicia de forma efectiva, que en el caso de personas indígenas se garantiza cuando en los juicios y procedimientos sean parte individual o colectivamente, en lo que aquí interesa se tomen en cuenta sus costumbres y especialidades

¹¹⁸ Sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-131/2020 en contra del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

culturales. Lo que se traduce en respetar los propios sistemas normativos de los indígenas aun y cuando se trata de una conducta antijurídica y punible, pues debe considerarse si fue realizada bajo cierto condicionamiento cultural. Esto es, determinar si la conducta particular está influida por una visión del mundo distinta al sentido común que presupone la ley positiva, para determinar si en el contexto sociocultural de la persona indígena existen normas que le permitieron realizar conductas distintas esperadas por el derecho positivo (...)¹¹⁹.

Sin embargo, como describimos en el apartado anterior, en 2018 se reformó el artículo 14 constitucional del estado de Guerrero y la Ley Secundaria permitiendo que desde ese año se emitieran sentencias por parte de tribunales federales en las que se establece que el derecho a la libre determinación no autoriza a autoridades indígenas a dictar órdenes de aprehensión o de cateo (por ejemplo las sentencias rendidas en los amparos en revisión 410/2015 y 29/2016 del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa). Este cambio en la legislación estatal en Guerrero ha supeditado 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. Además, ha permitido la criminalización de líderes, autoridades y miembros de comunidades indígenas. 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 infractor¹²⁰. Esta situación es común en todo el país.

No es raro que el Poder Judicial persiga y condene autoridades indígenas por ejercer sus derechos colectivos. También los ocho pueblos de la Tribu Yaqui han sufrido desde hace siglos de la

¹¹⁹ Tlachinollan. (2016, 12 de mayo). Libres 6 autoridades comunitarias de la CRAC-PC. *Boletín*. Recuperado de <http://www.tlachinollan.org/boletin-libres-6-autoridades-comunitarias-de-la-crac-pc/>

¹²⁰ Tlachinollan. (2019, 23 de mayo). Ni Presa ni Presos: exigimos liberación de 16 defensores indígenas. *Comunicado*. Recuperado de <http://www.tlachinollan.org/comunicado-ni-presa-ni-presos-exigen-liberacion-de-16-defensores-indigenas/>

criminalización de sus autoridades. Recientemente, dos autoridades de la Tribu Yaqui fueron procesados y encarcelados por acusaciones de secuestro y robo por una detención y decomiso que realizaron en su carácter de autoridad¹²¹. Estas situaciones aún se combaten en las cortes y utilizando la vía de la mediación política, lo que ha permitido que un gran número de autoridades permanezcan en la cárcel por años.

En una nota más optimista, en 2013, el Primer Tribunal Unitario del Décimo Circuito resolvió otorgar la competencia para resolver un caso de violación a la ley de migración a la comunidad de Santiago Quiavicuzas en San Carlos Yautepec, Oaxaca (Zapotecos) para que esta resolviera según los sistemas normativos locales fundamentando su decisión en el reconocimiento a la autonomía y libre determinación. Esta decisión reconoce la potestad de decidir a esta comunidad indígena para la resolución de sus conflictos internos y la aplicación de su jurisdicción con la finalidad de proteger más ampliamente a sus miembros (Toca Penal 99/2013 originado de un proceso penal 12/2012 radicado en el Juzgado Sexto de Distrito de Oaxaca). El Tribunal razonó que:

esta medida no implica que el Juez de Distrito, carezca de competencia para el conocimiento y resolución del asunto, en tanto que la jurisdicción estatal y la tradicional, son dos sistemas coexistentes, autónomos, independientes y alternativos, en función del pluralismo jurídico que impera en nuestro orden jurídico nacional, además que la medida referida se estima razonable y proporcional.

En este proceso judicial a diferencia de muchos otros procesos judiciales que involucran a personas indígenas, se rindió una prueba pericial que le permitió conocer a la corte cuáles eran los usos y costumbres de la comunidad del inculcado en el proceso y se solicitó la asistencia de intér-

¹²¹ Animal Político. (2014, 19 de septiembre). La historia de Mario Luna, el vocero Yaqui detenido que lucha contra acueducto en Sonora. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2014/09/la-historia-de-mario-luna-el-lider-yaqui-detenido-por-protestar-contra-acueducto-en-sonora/>

pretes. Estas pruebas informaron a la corte de la capacidad de la comunidad del quejoso para resolver una controversia como esta. En 2017, en un caso de presunción de contrabando el Juzgado Cuarto de Distrito de Oaxaca declaró que era incompetente por declinación y le permitió a las autoridades de San Pedro Yolox (Chinanteco) en el estado resolver la controversia suscitada, esto es procesar y sancionar de así corresponder al inculpado. Durante el proceso, el Juzgado le solicitó a las autoridades conocer sobre su capacidad e instituciones que le permitieran asumir competencia sobre el asunto. En esta decisión la corte estableció que la legitimidad de la declaración de incompetencia,

estaba reconocida por el ordenamiento supremo de la nación, sin que esté proscrita por algún ordenamiento, sino por el contrario tiene como finalidad tutelar el derecho fundamental de reconocimiento a la autonomía, libre determinación y decisión de los pueblos indígenas para la resolución de sus conflictos internos y la aplicación de los sistemas normativos internos, lo que instituye la existencia de la jurisdicción indígena.

También fundamentó su decisión en el reconocimiento constitucional de la composición pluricultural de México y la legislación estatal en la materia. Según la corte, el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá comprendiendo que esta potestad de resolver sus conflictos internos no es ilimitada y ésta se debe realizar de manera coordinada con la jurisdicción del Estado (Causa Penal 85/2013 radicada en el Cuarto Juzgado de Distrito del estado de Oaxaca).

Estos ejercicios jurisdiccionales no sólo reconcilian distintos sistemas normativos con el sistema dominante promoviendo el ejercicio de la plurinormatividad en México, sino que además permiten el ejercicio de la autonomía jurisdiccional de las comunidades y por lo tanto su libre determinación. Estas decisiones judiciales dejaron espacios normativos libres para que las comunidades en su ejercicio de autonomía pudieran llenar desde sus sistemas normativos. Esta es tal vez la forma más útil de reconocer en la práctica la libre determinación de los pueblos desde los

juzgados y cortes, promover la revitalización de sus sistemas normativos y proteger los derechos humanos de la población indígena.

En términos generales la Ley Agraria es también considerablemente restrictiva. Las tesis que han emanado desde la SCJN no han colaborado en la construcción de espacios plurinormativos y han sido restrictivas, por ejemplo, la tesis de la novena época 1a. XVII/2010, 165270¹²² establece una división entre el ámbito agrario y el indígena de las comunidades aun cuando sus territorios comúnmente solamente les han sido reconocidos bajo propiedad social, primando a la propiedad ejidal sobre el derecho al territorio y por ende a la libre determinación indígena¹²³. Sin embargo, han existido algunos magistrados que se han distinguido por buscar hacer espacios normativos y de ejercicio de autonomía desde las comunidades para la protección de sus comunidades¹²⁴. Se distingue la reciente sentencia que comentamos sobre la comunidad de Choreachi en la que por la vía agraria, esta comunidad indígena recibió finalmente el reconocimiento de su propiedad en calidad de comunidad agraria en una extensión de casi 33,000 hectáreas que han detentado desde tiempos inmemoriales.

La decisión rendida en el Recurso de Revisión 357/2007-5 reconoció a la comunidad Rarámuri de Choréachi como una comunidad agraria con un territorio que abarca 32,832 has. Ahora bien, según Ernesto Palencia, uno de los abogados del caso, esta sentencia sentará precedente y abrirá

¹²² EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS. AL CONSTITUIR FORMAS DE ORGANIZACIÓN INTERNA ESTABLECIDAS CONSTITUCIONALMENTE, EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL, ASÍ COMO LA ELECCIÓN DEL COMISARIADO, SON ACTIVIDADES QUE NO FORMAN PARTE DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. Relacionada con el Amparo Directo 3/2009 resuelto por la Primera Sala de la SCJN.

¹²³ Torres-Mazuera, G., Fernández Mendiburu, J. y Gómez Godoy, C. (2018). *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*. Washington, D.C: DPLF.

¹²⁴ Otras decisiones en la materia que han fortalecido a las comunidades desde exámenes detallados de la problemática agraria, social e indígena son las rendidas en el caso de la Comunidad de Cacahuatpec en contra de la presa de La Parota. En este caso es interesante porque las organizaciones civiles e indígenas lograron realizar una asamblea que funcionó como una autoconsulta. Expedientes (447/2004, 72/2006, 73/2006 y 74/2006 del TUA del distrito 41).

las puertas al reconocimiento de la propiedad comunal para más pueblos indígenas desde los Tribunales Agrarios. Sin embargo, según sus propias palabras, la sentencia aún no es ejecutada y el proceso de obtener sentencia les tomó 21 años en los Tribunales Agrarios, varios de sus líderes muertos y múltiples amenazas y violencia en contra de miembros de sus comunidades y sus asesores. En esta región, la comunidad de Bosques de San Elías, Repechique tiene un juicio de amparo interpuesto en 2015 con la finalidad de que se reconozca su territorio como su propiedad¹²⁵.

A nivel estatal, el estado de Oaxaca es el único estado que cuenta con una Sala de Justicia Indígena como parte clave y permanente del Poder Judicial Estatal. Esta sala ha resuelto varios casos en los que se ha violentado el derecho a la jurisdicción indígena, a la autonomía y a la libre determinación. Uno de los casos que ejemplifican el sentido de las resoluciones en la materia es la rendida en el expediente JDI/01/2016 en la que dos miembros de una comunidad del pueblo Chocholteco se negaron a acatar las órdenes de las autoridades de su comunidad con respecto al uso de un predio comunal, le faltaron el respeto a estas autoridades y las acusaron de abuso de autoridad y abigeato ante el Ministerio Público. En su resolución, la Sala concluyó que:

la jurisdicción especial indígena se define como un derecho autonómico y colectivo de las comunidades indígenas de carácter fundamental, que tiene como objeto que los ilícitos y conflictos que se presenten en el territorio de la comunidad (criterio territorial) o por un miembro de ésta (criterio personal) deben resolverse conforme a sus normas, procedimientos e instituciones (criterio institucional), es decir, constitucionalmente, las comunidades indígenas tienen el derecho a que la jurisdicción indígena sea respetada de manera que, cuando en el caso sometido a su conocimiento todas las partes integrantes de la misma comunidad,

¹²⁵ Este juicio de amparo con número 1235/2015 se encuentra en trámite ante el Juzgado Segundo de Distrito del Décimo Séptimo Circuito.

es facultad de las autoridades de los pueblos indígenas resolverlo y la decisión adoptada tiene la misma jerarquía de una sentencia ordinaria.

También concluye que la jurisdicción especial indígena comprende todas las potestades que tiene cualquier otra jurisdicción como es la potestad

para conocer los asuntos que le correspondan, incluyendo funciones operativas para citar a las partes, recaudar pruebas; la potestad para resolver los asuntos que conoce, siguiendo su propio derecho, y finalmente, la potestad de usar la fuerza para hacer efectivas sus decisiones en caso de ser necesario. Ello comprende acciones que pueden restringir derechos, tales como ejecutar detenciones, obligar a pagos, realizar trabajos, etc. De manera que cuando las autoridades indígenas o comunales ejercen funciones jurisdiccionales los tribunales del Estado u ordinarios deben inhibirse de intervenir, so pena de actuar inconstitucionalmente, al inobservar la autonomía y libre determinación.

Para terminar esta sección, mencionamos el caso judicial interpuesto por la comunidad indígena-agraria Júba Wajiín o San Miguel del Progreso, el cual merece especial atención. Esta lucha se enmarca en la lucha y organización regional en la región de la montaña de Guerrero conformada por trece núcleos agrarios y que en el 2012 tomó el nombre de Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero (en ese entonces CRAADT y hoy CRAADET). El CRAADET hoy está conformado por 20 núcleos agrarios. En febrero de 2010, casi una veintena de comunidades agrarias realizaron la primera reunión para tocar el tema del rechazo a la minería en el ejido de Zitlaltepec, municipio de Metlatónoc. En esta reunión acordaron, como estrategia de defensa de sus territorios, inscribir ante el Registro Agrario Nacional (RAN) actas de asambleas agrarias (por comunidad) que establecen la prohibición a la actividad minera en sus propiedades. En 2011, Júba Wajiín y otros núcleos agrarios realizaron asambleas en este sentido que inscribieron ante el RAN. Júba Wajiín además formuló solicitudes

de información sobre concesiones en su territorio¹²⁶. Como respuesta a una de las solicitudes de información por parte de autoridades agrarias de Júba Wajiín, la Secretaría de Economía informó que existían concesiones mineras en su propiedad comunal. La comunidad entonces interpuso una demanda de amparo exigiendo la cancelación de las concesiones y la modificación de la ley minera por afectaciones a sus derechos a la libre determinación y a la consulta. En 2015 de nuevo Júba Wajiín interpone un amparo contra la Declaratoria de Libertad de Terrenos (02/2015) que expide la Secretaría de Economía por no haberseles consultado para incluir su territorio en dicha lista de oferta a la minería¹²⁷.

En la decisión final en este caso (Recurso de Revisión 560/2017 del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito en Acapulco, Guerrero del día 17 de octubre de 2019) el Tribunal se pronunció en el sentido de reconocer que se violentó el derecho a la consulta de la comunidad y que también la Declaración de Libertad de la Secretaría de Economía afecta la libertad de la comunidad de decidir sus prioridades respecto a los procesos de desarrollo, ligando este derecho a la libre determinación. Según esta sentencia, existe el riesgo de que se generen procesos de consulta simulados que no cumplan con los estándares y permitan la violación al derecho sustancial a la libre determinación que le da sentido al derecho procedimental a cualquier consulta. La sentencia se distingue por nombrar y reflexionar sobre aquellas dificultades que parecen evadir las cortes en sus estudios de casos sobre el derecho a la libre determinación: los problemas de consultas simuladas, y de la relevancia para el verdadero ejercicio de un derecho como éste.

¹²⁶ Tlachinollan. (2017, 11 de julio). Comunidad Me'Phaa de San Miguel del Progreso gana amparo contra Declaratoria de Libertad de Terrenos. *Comunicado*. Recuperado de <http://www.tlachinollan.org/comunicado-comunidad-mephaa-san-miguel-del-progreso-gana-amparo-declaratoria-libertad-terrenos/>

¹²⁷ Tlachinollan. JÚBA WAJÍÍN: Una batalla a cielo abierto en la Montaña de Guerrero por la defensa del territorio y la vida. Recuperado de <http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2016/07/J%C3%9ABA-WAJ%C3%8D%C3%8DN-Una-batalla-a-cielo-abierto-en-la-Monta%C3%B1a-de-Guerrero-por-la-defensa-del-territorio-y-la-vida.pdf>

5. Experiencias de libre determinación en México: los retos de diversidad y adaptación

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reúne información sobre la población indígena desde el punto de vista lingüístico, y bajo este parámetro es como se presenta la información oficial sobre la población indígena sin poder ser específicos acerca de cuántos pueblos indígenas existen en el país. De manera más reciente los reportes del INEGI han incluido información sobre la población según el principio de autoadscripción (2015) y ha también considerado la población según el número de hogares con miembros hablantes de alguna lengua indígena. Según el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales de 2015, existen 68 agrupaciones lingüísticas que tienen un número no siempre determinado de variantes¹²⁸. Once de los 67 grupos lingüísticos que en 2015 fueron reportados se hablan por menos de 500 personas indígenas (Ixcateco, Qato`k, Pápago, Ixil, Kiliwa, Teko, Oluteco, Kickapoo, Kaqchikel, Ayapaneco y Awakateko); nueve de estos 67 grupos son utilizados por una población de entre 500 y 1,400 personas (K`iche`, Pima, Texistepequeño, Jakalteko, Chocholteco, Seri, Kumiai, Lacandón, y Cucapá); siete grupos tienen una población mayor a 2,000 y menor a 5,000 personas (Chichimeco Jonaz, Chuj, Matlatzinca, Akateko, Guarijío, Tlahuica y Q`echi`).

Los grupos con una mayor población son diez: Nahuatl, Maya, Mixteco, Zapoteco, Tseltal, Paipai, Otomi, Tstosil, Totonaco y Mazahua, los cuales concentran al 80% de la población indígena que habla una lengua indígena en el país. La diversidad no sólo se refleja en idiomas completamente distintos e incontables variables de los mismos, los pueblos indígenas habitan una gran diversidad de paisajes y territorios. La población indígena habita todo el país, de norte a sur y de

¹²⁸ CDI. Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf> y <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239941/02-numeralia-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>

las costas de un océano al otro; los desiertos, selvas húmedas, bosques templados, playas, zonas kársticas, y valles tienen prueba de una ocupación que, en su mayoría, data de mucho antes de la llegada de los europeos al continente en el siglo XVI.

De la misma forma, su gobierno y organización son asombrosamente diversos, así como los sistemas normativos (o usos y costumbres como son mejor conocidos en las comunidades indígenas). Algunos sistemas de gobierno y de organización social trascienden fronteras y movimientos migratorios en redes de apoyo y comercio, y sistemas de autoridad como sucede en algunas comunidades Mixtecas. Algunos se organizan en confederaciones de comunidades como los ocho pueblos Yaqui o Yo'emes que han luchado continuas guerras¹²⁹ contra el Estado mexicano y su sistema de cargos evoca esta realidad. Otros se organizan de manera más atómica como los Mayas Peninsulares de Yucatán que se organizan desde las autoridades municipales y ejidales, y ejercen presión a las autoridades estatales y federales por medio de acciones de protesta social cuando las posibilidades de negociar una solución a las afectaciones de su territorio y comunidad se agotan.

Algunos pueblos son semi-nómadas como algunas comunidades Rarámuris o Tarahumaras, quienes ocupan el territorio en atento cuidado al aprovechamiento de los recursos naturales, dividiendo las tareas de atención a conflictos intracomunitarios, mejoras para la vida comunitaria y aquellos con un sentido ritualístico. De manera similar los Wixarikas o Huicholes se organizan en comunidades pequeñas. Estos pueblos realizan viajes cruzando el país y ocupan territorios en más de cinco estados, atentos a las señales del medio ambiente y a su forma de comprender las necesidades del mundo para tomar decisiones. Algunas comunidades se han mantenido al margen de las religiones predominantes en el país como algunas comunidades Wixarikas y Rarámuris, mientras

¹²⁹ Como veremos en esta sección, los pueblos indígenas mexicanos han utilizado medios violentos para defender su integridad y la de su territorio en distintas medidas. Desde encerrar funcionarios gubernamentales hasta formar ejércitos y declararles la guerra al Estado mexicano, los diversos usos de violencia por parte de las comunidades y pueblos han no solo afectado a las instituciones gubernamentales, sino que también han afectado a comunidades indígenas y no-indígenas. Este informe no pretende apoyar estas acciones sino reportarlas, y analizarlas. DPLF es una organización sin fines de lucro que rechaza todo tipo de violencia como forma de actuación política, indígena y no-indígena.

que otros han adoptado como parte de su identidad, la religión católica, sus autoridades y sus calendarios.

En todos los casos, los usos y costumbres o sistemas normativos de una comunidad son el resultado de un continuo proceso histórico de interlegalidad¹³⁰, que cuenta con múltiples fuentes normativas. No hay un contenido de estos sistemas normativos que podamos generalizar, pero como cualquier sistema normativo, incluido el mexicano son sistemas complejos y amplios. En esta corta introducción a este apartado, mencionaremos contenidos que son relevantes como lo son principios y reglas que priorizan el bienestar comunal; las reglas que establecen los sistemas de autoridad o cargos; las reglas de intercambio, apoyo y comercio; las normas para el trabajo comunitario; la interpretación preceptiva del medio ambiente; la adopción y adaptación de figuras de otros sistemas normativos con los que se convive; los sistemas de diálogo intracomunitario e intercomunitario; así como, los sistemas de seguridad y justicia y la re-educación de transgresores del orden comunitario.

Los sistemas de cargos o autoridad son diversos, pero predominan como un sistema escalonado que organiza las responsabilidades de los miembros para con la comunidad. En este sistema los miembros reciben responsabilidades generalmente de la asamblea de la comunidad o de un consejo, que en muchos casos son obligatorias sin que los miembros se puedan negar so pena de castigos. Es escalonado porque para poder estar a cargo de una responsabilidad mayor, es necesario haber sido capaz de llevar responsabilidades menores en la comunidad. En muchas comunidades Mixtecas, Zapotecas, Mixes, entre otras, el sistema de cargos es producto de la historia de la autonomía indígena, donde las figuras tradicionales comunitarias se han adaptado parcialmente al derecho positivo y el sistema de gobierno, así como a las reglas y estructura de la iglesia católica.

¹³⁰ La interlegalidad es el proceso en el cual interactúan distintos órdenes legales. En este proceso se producen adopciones, adaptaciones, transacciones, trasposos y usos selectivos, según las circunstancias, de dichos distintos órdenes legales.

El trabajo comunitario se nombra de diferentes maneras, pero en México predominan las palabras de *faena* o *Tequio* para referirse al mismo. Éste es el trabajo que realizan todos los hogares de una comunidad para la comunidad y que no se remunera. Este trabajo no remunerado tiene como finalidad mantener las estructuras necesarias para vivir en comunidad, como mantener los caminos, los servicios como el agua, la luz y las escuelas, realizar las fiestas, dar consejo, entre otras actividades. En la gran parte de los casos, las *faenas* son obligatorias para todos los hogares de una comunidad.

El control de su territorio y sus recursos es determinante para que cualquier pueblo tenga la fortaleza para ejercer su autonomía en cualquier parte del mundo. No es de extrañar que la determinación de los principios que permiten el aprovechamiento de sus recursos es el ápice de muchos sistemas normativos indígenas en México. Por ejemplo, diversas comunidades de Michoacán como Cherán han destinado grandes áreas a conservar sus bosques y han establecido reglas para que la población los aproveche de manera moderada y consciente. Es clave que los miembros de las comunidades mantengan las tierras suficientes para poder trabajar, así como para poder sostener ambientalmente sus comunidades y territorios. Del mismo modo dicho control permite el ejercicio de los gobiernos autónomos.

Por ejemplo, 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.

Los diferentes criterios que emplean las leyes y las instituciones mexicanas e internacionales para definir quiénes son indígenas y qué es libre determinación no siempre coinciden con las complejas identidades y las visiones indígenas de autonomía. Es por esto que es necesario resaltar que estas experiencias de ejercicio de la libre determinación que narramos a continuación, detallando en la medida de lo posible las estructuras de gobierno de las respectivas comunidades, algunos principios y leyes que los norman, las formas en las que se han relacionado con el Estado y la visión de desarrollo económico, buscan adaptarse a la ley y las circunstancias pero al mismo tiempo no dejan de ser fieles a cosmovisiones y comprensiones del *deber ser* que son distintas a la cosmovisión normativa dominante.

Esta interpretación y apropiación se da en un contexto en el que los derechos de los pueblos se reconocen en el discurso y en el marco constitucional, pero no se establecen los mecanismos jurídicos e institucionales para su eficacia¹³¹. Como podremos observar en la gran mayoría de los casos presentados a continuación, la brecha que separa la ley que establece el derecho a la libre determinación y la aplicación de dicha ley la cubren los mismos pueblos que impulsan medidas para hacer realidad sus derechos. No nos cabe la menor duda de que a mayor legislación e institucionalización desde el Estado, se ejerce mayor presión sobre los sistemas propios y se merma la autonomía de los pueblos por lo que nos parece importante enfatizar la importancia de dejar espacios normativos

¹³¹ Juan Martínez, V. L. (2019). Resistencia y autonomía indígena. Viejos andares, nuevos caminos. En Mager Hois, E., Paz Frayre, M.A. y Zamora Lomeli, C. (Coord), *Permanencias, resistencias y luchas por la vida*. Marejadas rurales y luchas por la Vida, 4. México: Asociación Mexicana de Estudios Rurales, p. 152.

para que los pueblos y comunidades utilicen, es decir expidan normatividad desde sus comunidades para regular esa relación con el Estado y establecer reglas con las que se identifiquen e interpreten desde su propia visión normativa. Del mismo modo consideramos importante mantener espacios de diálogo político de autoridades y terceros con las comunidades y pueblos para llegar a acuerdos que permitan bajo reglas interculturales un nivel de coordinación de los diferentes sistemas normativos.

5.1 Zapotecos - Binni zaa (Oaxaca)

El 65.7% de la población del estado de Oaxaca se auto-adscribe como indígena. En el estado hay comunidades de al menos 16 pueblos indígenas: Mixtecos, Zapotecos, Triquis, Mixes, Chatinos, Chinantecos, Huaves, Mazatecos, Amuzgos, Nahuas, Zoques, Chontales, Cuicatecos, Ixcatecos, Chocholtecos y Tacuates. El estado de Oaxaca es el único que reconoce a 417 de sus municipios como indígenas. Tales municipios llevan a cabo el nombramiento y elección de sus autoridades bajo el sistema de usos y costumbres, esto es, un poco más de dos tercios de la totalidad de los municipios en este estado (570). Esto no quiere decir que los partidos políticos estén completamente ausentes en estas comunidades, particularmente el PRI ha mantenido presencia e incidencia política, tal como se ha explicado en la sección anterior¹³². Existen cientos de municipios que ejercen su libre determinación de manera similar a la del ejemplo que presentamos a continuación: Capulálpam de Méndez.

Capulálpam de Méndez es un municipio pequeño de alrededor de 3,777 hectáreas en la Sierra Norte, también conocida como la Sierra Juárez del estado de Oaxaca. Según el censo de 2010,

¹³² Canedo Vásquez, G. (2018). Una conquista indígena. Reconocimiento de municipios por “usos y costumbres” en Oaxaca (México). En Cimadamore, A. (Comp), *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: CLACSO, quien cita a Recondo, D. (2001). Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca. En De León Pasquel, L. (Coord), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. México DF: CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.

tiene una población de alrededor de 1,500 personas que se concentran principalmente en la cabecera municipal, un poblado con el mismo nombre. Capulálpam se rige por sus *usos y costumbres*, utiliza el sistema de cargos, el *Tequio*, las fiestas y el principio de la *comunalidad*¹³³ como base de la convivencia en el pueblo, todas estas instituciones que utilizan un gran número de comunidades indígenas para organizarse y guiar el actuar político interno en este estado y otros en México.

De acuerdo con el plan de desarrollo municipal de Capulálpam,

la propiedad es compartida en colectivo por un grupo de población con un origen étnico y familiar común, el régimen de gobierno es de usos y costumbres y a partir de los 16 años, los hijos de comuneros adquieren obligaciones y derechos que los obligan a prestar cargos dentro de la comunidad, a la vez que adquieren derechos de acceso a la tierra¹³⁴.

¹³³ La comununalidad es el principio que prioriza la esencia colectiva que da sustento al conjunto de las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y jurídicas que organizan y estructuran la vida comunitaria (la posesión, disfrute y cuidado del territorio comunal; la asamblea; la fiesta y el tequio) de las y los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

¹³⁴ Plan de Desarrollo Municipal de Capulálpam, 2009. Recuperado de https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/247.pdf

Los *usos y costumbres* son el nombre que refleja el concepto de sistemas normativos indígenas¹³⁵. Cientos de comunidades utilizan este concepto en México para explicar sus propias prácticas que guían sus leyes, organización y gobierno. Estas prácticas sustentan y legitiman el ejercicio

¹³⁵ Actualmente cada vez más se utiliza el concepto de sistemas normativos indígenas en lugar de usos y costumbres, especialmente en el ambiente académico y público, pero la gran parte de los pueblos y comunidades indígenas aún utilizan este segundo concepto.

propio de su autonomía.

El sistema de cargos es una de las instituciones que dan forma al gobierno local de Capulálpam. En este sistema participan principalmente hombres (hasta muy recientemente se han integrado

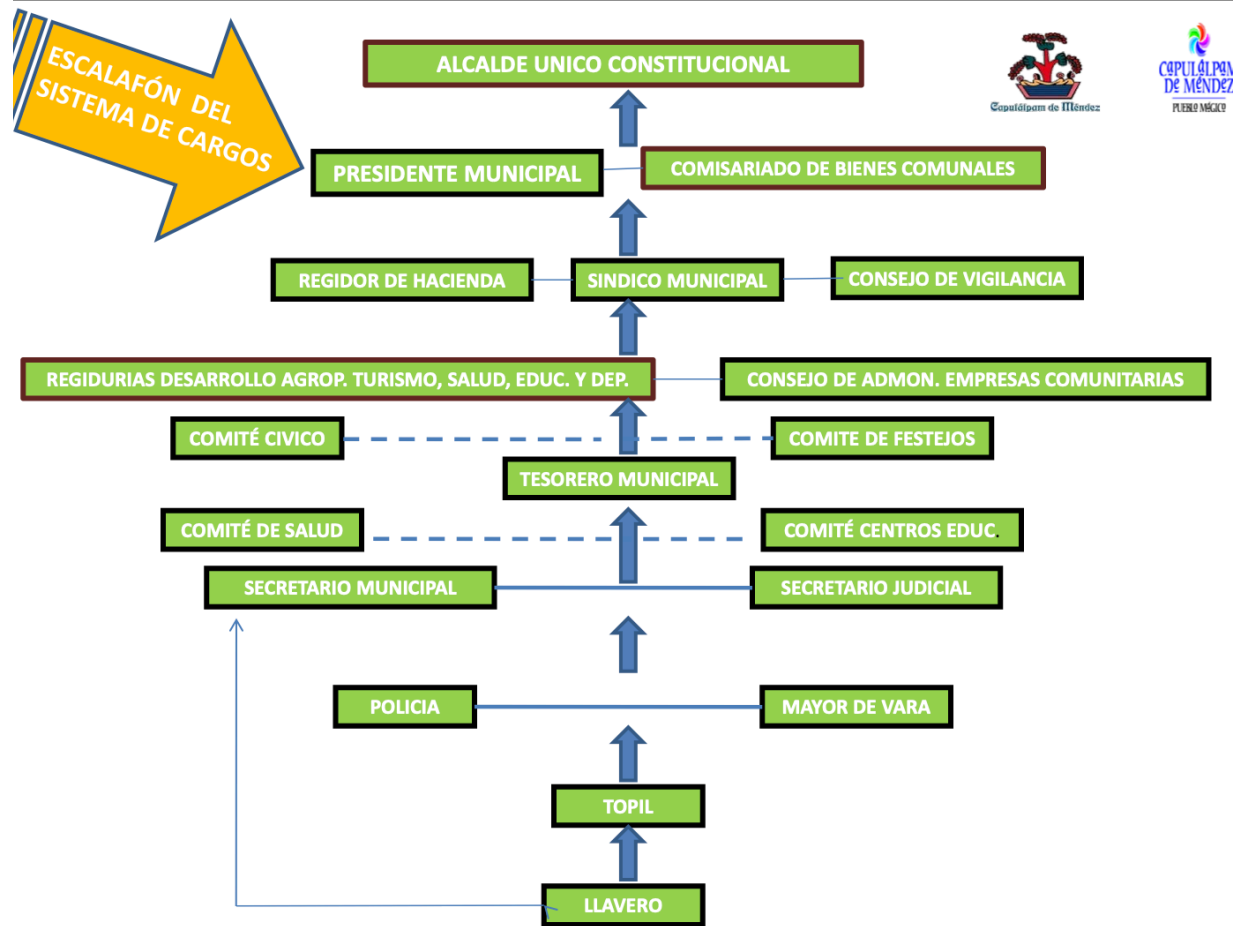


Imagen 1. Sistema de cargos en Capulálpam de Méndez
(Fuente: MC Baltazar Hernández Bautista presidente municipal de Capulálpam de Méndez, *La gobernanza comunitaria como elemento fundamental en la toma de decisiones para el manejo de los recursos naturales* presentado en el foro: participación social en el manejo sustentable de los recursos naturales a nivel local, noviembre 2011)

mujeres al sistema). Algunos puestos menores en Capulálpam 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 Capulálpam 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 país¹³⁶. 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.

¹³⁶ Regino Montes, A. (1998). La reconstitución de los pueblos indígenas. En Bartolomé, M. A. y Barabas, A. (Coord), *Autonomías étnicas y Estados nacionales* (415-424). México: INAH; así como Castillo Vaquera, J. G. e Ibarra Romo, M. I. (2012). Participación electoral femenina en contextos de usos y costumbres: el caso de Eufrosina Cruz. *Veredas: revista del pensamiento sociológico*, 24 (13).

La adaptación de Capulálpam 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. Para el último período de elecciones de autoridades, fue 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 adentro 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 actores¹³⁷.

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 foránea 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. La actividad minera en la región empezó desde la época de la colonia. Su momento de mayor crecimiento comenzó hace casi 100 años y terminó a finales de los 1970s. La actividad minera ha tenido gran impacto en la vida comunitaria. Entre estos impactos se encuentra la pérdida de la lengua zapoteca en la región, puesto que la mina impuso a sus trabajadores el castellano como condición para obtener trabajo en el proyecto. En febrero de 2020 la comunidad obtuvo un amparo que ordena

¹³⁷ Entrevista con funcionario de Capulálpam de Méndez, noviembre 2019.

las cancelaciones de las concesiones otorgadas en 2002 y 2005 y que quedaban activas¹³⁸. Dicha decisión se fundamenta en el reconocimiento de la ancestralidad y derecho prioritario sobre el territorio, así como la falta de un proceso de consulta previa. La lucha contra la minería comenzó como un movimiento de padres que no querían esa vida para sus hijos¹³⁹. La mina era la única fuente de empleo permanente en la comunidad, por lo que a la par de su lucha contra la minería, también invirtieron en una lucha contra la explotación de sus bosques y buscaron realizar ese aprovechamiento para proveer trabajo a quienes trabajaban en la mina.

Como proyecto de desarrollo propio y medio alternativo de vida voltearon al bosque, el cual había sido explotado para actividades de la mina y que desde los 1970s había sido explotado por la compañía Fábricas de Papel Tuxtepec (FAPATUX) por concesión del gobierno federal con el apoyo de un comité comunitario que manejaba la compañía a través de intercambios de favores por regalos o pagos a sus miembros. Esta dinámica de corrupción y la falta de beneficios palpables para la comunidad hizo que muchos comenzaran a ver con recelo la explotación de la compañía. Desde finales de 1970s, varios pueblos, entre ellos Capulálpam, se organizaron para exigir mejores condiciones laborales, salario y pago por los derechos de aprovechamiento del bosque en una organización que se llamó Unión de Pueblos Abastecedores de Materia Prima a FAPATUX. También en 1981 se organizaron casi una veintena de pueblos afectados por concesiones a compañías madereras para la Defensa de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez (ODRENASIJ) para que no se renovaran concesiones de extracción¹⁴⁰. Ese año además se reúnen comunidades forestales con otras de otras regiones del país y se comenzó a dar forma a una visión de explotación forestal

¹³⁸ El Universal. (2020, 11 de febrero). Tras 5 años de litigio, Capulálpam gana batalla para expulsar a mineras. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/estados/tras-5-anos-de-litigio-Capulálpam-gana-batalla-para-expulsar-mineras>

¹³⁹ Entrevista con funcionario de Capulálpam de Méndez, enero 2020.

¹⁴⁰ Anta, S. (2018, 25 de octubre). Sierra Juárez: 35 años de soberanía en los bosques. CCMSS. Recuperado de <https://www.ccmss.org.mx/sierra-juarez-35-anos-de-soberania-en-los-bosques/>

comunitaria en el país. Estas reuniones aún suceden en algunas ocasiones con el apoyo de organizaciones de sociedad civil, organismos internacionales y algunos sectores del gobierno.

En 1982 se renovaron las concesiones a dos compañías forestales en la región. Las comunidades interpusieron diversos amparos, que concluyeron en la cancelación de las renovaciones de las concesiones¹⁴¹. En Capulálpam, muchas mujeres se organizaron y adoptaron medidas como la obstrucción de puentes y carreteras para imposibilitar que las compañías siguieran explotando los bosques después de terminada la concesión en 1981, y se realizaron numerosas movilizaciones sociales en la región y la capital del estado. Después de 1982, se organizaron pueblos de la región en una empresa comunitaria que se fue desmembrando poco a poco por diferencias entre comunidades. Cinco años después la comunidad creó una Unidad Económica Especializada de Aprovechamiento Forestal Comunal y en 1989 estableció la 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 UZACHI ha recibido fondos de numerosas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, y se organiza en dos consejos en el que participan de manera equitativa miembros de todas las comunidades miembros. Estas cuatro comunidades tienen ordenamientos territoriales comunitarios que también enmarcan legalmente las actividades que se realizan y protegen el territorio

¹⁴¹ Anta, S. (2018, 25 de octubre). Sierra Juárez: 35 años de soberanía en los bosques. CCMSS. Recuperado de <https://www.ccmss.org.mx/sierra-juarez-35-anos-de-soberania-en-los-bosques/>

de usos que no están permitidos¹⁴². Estos ordenamientos son revisados cada diez años y se comprenden al interior de la comunidad como procesos sociales que son reconocidos por SEMARNAT y se convierten en ley para ellos y otros que quieran acercarse a su territorio.

La administración comunitaria de los recursos forestales en la región se aparejó con una lucha por los derechos de pueblos indígenas que no sólo estaba enfocada en la tierra, sino que desde finales de los 1970s comenzaba a integrar a su discurso también la importancia de defender su autonomía, impulsado por estudiantes de la comunidad que empezaban a regresar a Capulálpam. Este proceso ha permitido revalorizar sus propias prácticas de gobierno, sus usos y costumbres, su territorio como un espacio que produce identidad, y sus conocimientos ancestrales.

Además de la empresa forestal, desde 1993 existe una empresa comunitaria de agregados pétreos que también le ha permitido a Capulálpam hacer las obras para su servicio de agua potable, calles, salones para las escuelas, etc.¹⁴³. La empresa de ecoturismo, desde 2005, aprovecha también una granja de truchas que le permitió a Capulálpam ingresar al Programa Federal de Pueblos Mágicos desde 2008, recibiendo fondos para obras y mejoramientos del pueblo. También hay una planta tratadora de agua, la procesadora de alimentos y existen iniciativas grupales que han sido apoyadas por la Asamblea Comunitaria con sus recursos: una empresa que elabora muebles de madera; otra que produce y vende juguetes de madera; una empresa de servicios alternativos de salud; y, el Centro de desarrollo de medicina indígena tradicional, donde se brindan capacitaciones en la materia¹⁴⁴. También hay grupos familiares que brindan servicios de spa y de salud a locales

¹⁴² Roldán Feliz, E. (2011). *A 20 años de experiencia del ordenamiento territorial en la UZACHI (Aprendizaje y perspectiva)*. Oaxaca: Uzachi. Recuperado de <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/2824PCMT-UZACHI.pdf>

¹⁴³ Plan de Desarrollo Municipal de Capulálpam, 2009. Recuperado de https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/247.pdf

¹⁴⁴ Protocolo Comunitario Biocultural de Capulálpam de Méndez, Oaxaca 2018. Este documento además tiene importantes notas sobre la historia y desarrollo de la comunidad. Recuperado de <https://absch.cbd.int/api/v2013/documents/4D03DAC0-33C3-0F01-8370A093EAABCE69/attachments/PCB%20Capulálpam%20de%20Méndez%20pliego.pdf>

y foráneos (Temazcal, limpias, masajes, etc), hoteles, cuartos en sus casas para recibir visitas, restaurantes y puestos en mercados de artesanías y otros productos locales.

Los apoyos que recibe Capulálpam para el ayuntamiento y las diferentes empresas comunitarias comúnmente vienen limitados de diferentes maneras en las condiciones de los programas, reglas de operación, diseños del gobierno federal y estatal, pero las autoridades locales han adaptado estas reglas y sus límites a sus propias necesidades. En sus palabras: “cuando nos dan nuestros recursos, los del gobierno vienen a decirnos hasta cómo hacer nuestras casas como si fuéramos niños pequeños, eso no podemos permitirlo”¹⁴⁵. Del mismo modo, la mano de obra que se utiliza para la construcción de obras y para dar servicios se provee con los recursos materiales y equipos de la misma comunidad. No se contratan empresas constructoras foráneas a la comunidad, en la medida de lo posible.

Es común que todo programa o recurso sea conversado no solamente entre las agencias que reciben los fondos, sino también con diferentes actores como miembros del Consejo de Caracterizados, asesores externos, y funcionarios aliados. Esto permite un flujo de información distinto que los ha beneficiado. Algunas de las adaptaciones que han hecho a los proyectos y al ejercicio de su jurisdicción con la población local les han resultado en controversias con el Estado. En Capulálpam aún castigan con multas y encierros en determinados casos graves en contra de la organización comunitaria¹⁴⁶. En entrevistas realizadas con miembros de la comunidad, se indicó que las autoridades aún gozan de legitimidad para la resolución de conflictos, entre ellos violencia familiar,

¹⁴⁵ Entrevista con funcionario de Capulálpam de Méndez, noviembre 2019.

¹⁴⁶ Según la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. Conjunto de datos: Usos y costumbres, en 2009 existían al menos una veintena de municipios que te podían castigar con la expulsión de la comunidad si no obedeces a la asamblea y asumes la responsabilidad que te es dada. Otros tipos de castigos es la imposición de multa o la desaprobación social. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=engspjm_usos servicios o https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/encuestas/otras/engspjm/usoscst.asp?s=est&c=27362&proy=engspjm_usos servicios

destrucción de propiedad ajena, etc. pero en la opinión de las mismas autoridades esto está cambiando rápidamente. Sus decisiones a veces son impugnadas ante las instancias estatales por los mismos miembros de la comunidad destruyendo su propio sistema.

5.2 COPUDA (Oaxaca)

La **Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua (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. Estas comunidades son las cabeceras municipales de San Martín Tilcajete, Santiago Apóstol, San Antonino Castillo Velasco, Asunción Ocotlán, San Pedro Apóstol, San Pedro Mártir, Santa Ana Zegache, y las agencias: San Isidro Zegache (Agencia Municipal de Santa Ana Zegache), El porvenir (Agencia de Policía del municipio de San José del Progreso) y Maguey Largo (Agencia Municipal de San José del Progreso), San Matías Chilazoa (Agencia Municipal de Ejutla de Crespo), San Sebastián (Agencia de Policía de Santiago Apóstol), San Jacinto Ocotlán (Agencia de Ocotlán de Morelos), San Felipe Apóstol (Agencia de Ocotlán de Morelos), Tejas de Morelos (Agencia de Ocotlán de Morelos), Barda Paso de Piedra (Agencia de Santa Gertrudis). Todas estas comunidades mantienen parte de sus instituciones y sistemas normativos, como el Tequio, el sistema de cargos, y sus usos y costumbres para tomar decisiones en diferentes niveles. Al mismo tiempo, muchos de sus miembros participan o son miembros de los diferentes partidos políticos que prevalecen en el estado.

La organización nació con el objetivo de resolver el problema de la escasez de agua en los Valles Centrales de Oaxaca, entre 2003 y 2005. Se organizaron para captar agua y cuidar el manto acuífero, así como para combatir 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). Los miembros de la COPUDA consideran que hay un descuido del acuífero por el otorgamiento excesivo de concesiones a terceros y la falta de medidas para asegurarse que el acuífero

siga recargándose. Campesinos de las comunidades fueron los de la iniciativa y actualmente son los principales integrantes de esta organización. Poco a poco, estos campesinos lograron hacer incidencia ante sus autoridades municipales, y agrarias para promover una unión y una coordinación de acciones. Desde el 2005 mantienen reuniones periódicas. Sus asambleas agrupan al menos a 100 miembros. Crearon 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. Las asambleas de cada comunidad que participa nombran a todos los que cumplen responsabilidades en estos consejos y comités, sus representantes y funcionarios.

La COPUDA decidió interponer un juicio administrativo¹⁴⁷ en contra de las decisiones de la CONAGUA y obtuvo una resolución en diciembre de 2014 que obligó a esta Comisión Federal a consultar con las comunidades la veda establecida en la región. Durante el proceso de consulta la COPUDA argumentó que la interpretación normativa en materia de derechos humanos se debería de hacer de acuerdo a la Constitución y tratados internacionales, los cuales claramente consagran que los pueblos indígenas tienen derechos territoriales respecto al agua. El proceso de consulta inició en 2015 y el 12 de octubre de 2019, al finalizar la cuarta fase de la consulta indígena, la organización firmó un acuerdo con el gobierno federal que reconoce los derechos de los pueblos indígenas como sujetos de derechos bajo los principios de libre determinación y autonomía. Este acuerdo establece la **coordinación y participación** de las comunidades en el uso, aprovechamiento y cuidado del acuífero Valles Centrales, clave 2025, del estado de Oaxaca.

¹⁴⁷ La resolución de fecha 02 de diciembre de 2014 que resolvió la QUEJA presentada por las comunidades indígenas ante la Primera Sala Regional Metropolitana, en contra del defecto en el cumplimiento de la sentencia definitiva dictada por esa misma autoridad jurisdiccional de fecha 08 de abril de 2013, la que fue pronunciada en cumplimiento a la ejecutoria del toca de amparo 282/2012 emitida por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación.

Hasta el momento ninguno de los aspectos plasmados en el Acuerdo del 12 de octubre entre la CONAGUA y la COPUDA se han cumplido, pero se espera que en el transcurso del presente año 2020 se concrete un decreto presidencial que establezca una zona reglamentada para este acuífero con un reconocimiento al derecho de administración de acuerdo a los sistemas normativos indígenas. Aún hoy, el argumento más recurrido por el Estado mexicano se sostiene en la Ley de Aguas Nacionales que establece la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal respecto a la administración del agua y que no se ha interpretado de manera amplia según los estándares internacionales y la Constitución de manera sistemática.

Además de los múltiples retos que significó confrontar a CONAGUA para que colaborara en la situación de escasez de agua, así como coordinar los esfuerzos legales para llevar a juicio la problemática, esta organización se enfrenta a diario al problema de falta de participación de la población, la cual sufre de altos niveles de inequidad, pobreza y discriminación¹⁴⁸. Sin embargo, poco a poco, la COPUDA ha evolucionado con la finalidad de lograr incidir en las políticas en relación con el agua que afectan a la región, y en 2018 creó la Agenda Indígena de Comunidades Zapotecas del Valle de Oaxaca, que tiene siete líneas de trabajo: 1) Concientización, 2) Capacitación y Formación de Promotores, 3) Comunidad y Comunalidad, 4) Derechos Colectivos y Estado, 5) Gestión para el Desarrollo o el Bienestar, 6) Mujeres y 6) Jóvenes¹⁴⁹. Dentro de esta agenda, se plantea la creación de cooperativas y esfuerzos regionales con miras a mejorar la calidad de vida de las comunidades.

5.3 Purhépechas (Michoacán)

¹⁴⁸ Orozco López, E. y Martínez, J.C. (Comp). (2018). *En defensa del agua: Experiencia de la Coordinadora de Pueblos Unidos por el Cuidado y la Defensa del Agua*. Oaxaca, México: Carteles Editores-P.G.O. Recuperado de <http://cdiflorycanto.org/web/wp-content/uploads/2019/08/En-defensa-del-agua-INTERNET.pdf>

¹⁴⁹ COPUDA y Flor y Canto A.C. (2018). *Sembradores de agua. La apuesta de una vida digna, justa y de respeto a la naturaleza. Agenda Indígena de Comunidades Zapotecas del Valle de Oaxaca*. Oaxaca, México: Carteles Editores-Proveedora Gráfica de Oaxaca. Recuperado de <http://cdiflorycanto.org/web/wp-content/uploads/2019/08/Libro-Sembradores-de-Agua.pdf>

Según datos del INEGI, hay un poco más de 220,000 personas que hablan la lengua Purhépecha, en su mayoría habitantes del estado de Michoacán¹⁵⁰. El 83% de la población indígena del estado es Purhépecha. El territorio Purhépecha se ha subdividido tradicionalmente en cuatro regiones: Japóndarhu (Lugar del Lago), Eráxamanirhu (Cañada de los Once Pueblos), Juátarhu (Meseta), y Tsakápundurhu, la Ciénega de Zacapu y se concentra en 22 municipios. Su población tiene un alto movimiento migratorio a otros estados y países, principalmente Estados Unidos de América. Sus comunidades comúnmente se organizan en barrios, los cuales cuentan con una organización propia civil, así como religiosa (católica principalmente).

San Francisco Cherán es una comunidad del pueblo Purhépecha que se encuentra en el municipio de Cherán, estado de Michoacán¹⁵¹. Este municipio tiene tres comunidades indígenas: San Francisco Cherán que es la cabecera municipal, la comunidad Santa Cruz Tanaco que es considerada tenencia municipal, la cual recibe sus propios recursos y se organiza de manera independiente a la cabecera, y el rancho de Casimiro Leco, que participa dentro de la organización de la cabecera municipal. En el municipio de Cherán existe la propiedad comunal y privada agraria de Cherán, con tierras comunales, las cuales se cubren principalmente de bosques de pino.

En abril de 2011 los pobladores de San Francisco decidieron expulsar de su territorio a bandas criminales que talaron ilegalmente sus bosques, asesinaron y secuestraron a pobladores que trataron de denunciar actividades ilegales de tales bandas. Ese mes también decidieron expulsar al gobierno municipal, estatal y federal de su territorio, por no actuar en contra de los criminales. Para protegerse, instalaron barricadas y guardias en las entradas a su territorio que se mantuvieron por nueve meses, y empezaron a reorganizar para reencontrar su propia voz en fogatas, reuniones,

¹⁵⁰ INPI/INALI. Atlas de los pueblos indígenas de México. Recuperado de <http://atlas.cdi.gob.mx/>

¹⁵¹ Cherán es una comunidad que reconoció la Corona Española con un título de propiedad del 29 de octubre de 1533. El municipio de Cherán contaba con 18,141 habitantes, de los cuales 4,310 eran hablantes de lengua indígena (23.75% de la población) en 2010 según el censo. Ojeda Dávila, L. (2015). Cherán: el poder del consenso y las políticas comunitarias. *Política Común*, 7. DOI: <http://dx.doi.org/10.3998/pc.12322227.0007.007>

talleres y asambleas. Durante varios meses debatieron sobre su futuro y decidieron que querían un gobierno municipal más autónomo, más cercano a sus valores y que pudieran vigilar mejor.

Al mismo tiempo que realizaron reuniones con varios actores políticos del estado con la finalidad de negociar un espacio para sí mismos en el que pudieran incidir de manera más directa en la protección y uso de los recursos, realizaron manifestaciones y movilizaciones al que acudieron cientos de sus miembros. Buscaron también apoyo legal y se asesoraron para interponer un Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano (JDC) que les permitiera elegir a sus autoridades municipales por medio de sus propios usos y costumbres y para definir dichas autoridades municipales también desde sus propias prácticas. En el marco de este juicio, la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó sentencia el 2 de noviembre de 2011¹⁵², y ordenó al Congreso de Michoacán a reconocerlos como comunidades indígenas y al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) a que realizara elecciones después de realizar una consulta. La consulta fue diseñada desde la misma comunidad, con la participación del IEM, quien observó el proceso concluyendo que la comunidad estaba de acuerdo en realizar elecciones según sus usos y costumbres e integrar un gobierno municipal propio. El 5 de febrero de 2012 tomó posesión el Concejo Mayor o Concejo *K'eri*. Esta autoridad plantea una organización distinta a la prevista en la Constitución mexicana (artículo 115) para los municipios, la cual establece una estructura basada en un presidente municipal, regidurías, y sindicaturas. En mayo de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia en la que reconoce a Cherán en su carácter de municipio indígena¹⁵³, fortaleciendo su legitimidad legal y sentando un antecedente para municipios *sui generis*.

¹⁵² Aragón Andrade, O. (2015). El Derecho después de la Insurrección. Cherán y el Uso Contra-Hegemónico del Derecho en la Suprema Corte de Justicia de México. *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, 7 (2), 71-87.

¹⁵³ Controversia Constitucional 32/2012.

Los Puhépechas de Cherán decidieron proscribir a los partidos políticos de su organización política principalmente por la división que éstos han causado hacia dentro de la comunidad. Ellos se organizan desde tiempos inmemoriales en cuatro barrios (*Jarhúkutin*, que significa al borde de la barranca, *Kétzikqua*, abajo, *Karhákua*, arriba y *Parhíkutin*, del otro lado de la barranca), los cuales se integran por fogatas o *parangua*. Los barrios llevan a cabo asambleas y la autoridad máxima es la Asamblea Comunitaria, la cual incluye a todos los miembros de la comunidad. También han establecido empresas comunales que ofrecen empleos, otorgan servicios a los pueblos y/o administran los recursos naturales de su territorio.

Las *parangua* o fogatas son reuniones entre vecinos por la noche en las que participan miembros de una cuadra, o una calle, incluyendo niños, mujeres, abuelos, hombres y jóvenes. Las fogatas sirven para transmitir información, compartir opiniones y decidir sobre lo que se necesita hacer en la comunidad. Todas las fogatas pertenecen a un barrio y funcionan intermitentemente, dependiendo de las situaciones que esté confrontando 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, murmulos, gritos, controversias, debates y acusaciones.

La Asamblea Comunitaria designa a un número de personas para integrar los diferentes consejos y entidades municipales que llevan a cabo los programas de desarrollo y la administración del gobierno. Todos los puestos dentro de esta organización se dividen de manera equitativa entre miembros de los cuatro barrios, quienes hacen las propuestas de personas en asamblea. El Concejo Mayor es el concejo de representantes de la comunidad, el mayor órgano de administración de gobierno y está formado por doce personas. Existen además el 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. Los funcionarios que prestan su tiempo ven su función como un servicio a su comunidad, los salarios por su trabajo no son altos. Estos funcionarios no dejan de trabajar en los tres años que sirven, son visitados en sus casas y detenidos en la calle para cuestionamientos, felicitaciones y acusaciones a diario. Es en este ambiente de debate que se logra vigilar al gobierno, según aclaran los mismos miembros.

Cherán se regula por un sistema normativo propio que se expresa en los espacios desde los que se organiza y se transmite principalmente de forma oral. Es un sistema normativo que evoluciona a diario con la finalidad de cubrir las necesidades de la comunidad y dar certeza a sus miembros. Los planes de desarrollo municipales de Cherán (2012-2015, 2015-2018, y 2018-2021) explican los fundamentos y algunos contenidos de su derecho, así como de su organización y visión de desarrollo¹⁵⁴.

Entre las empresas comunales se encuentran el Vivero Forestal, el Aserradero Comunal y la Mina de Pétreos y Adocretos. 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 obreros¹⁵⁵. A casi diez años del movimiento, el Vivero Forestal ha permitido la reforestación del total de su territorio afectado por la tala ilegal. La Mina de Pétreos y Adocretos además de vender su tabicón y adoquín en la comunidad y en comunidades vecinas suministra gratuitamente material a escuelas, iglesias, instituciones de gobierno o grupos de vecinos que requieren

¹⁵⁴ Plan de Desarrollo Comunal 2018-2021, Concejo Mayor de Gobierno Comunal, 2018. Recuperado de <http://www.concejomayor.gob.mx/pdf/PLAN2018-2021.pdf>

¹⁵⁵ Ramírez Trejo, L. (2016, 22 de septiembre). Cherán: las otras empresas. *Desinformémonos*. Recuperado de <https://desinformemonos.org/cheran-las-otras-empresas-3/>

reparar sus caminos. También hay cooperativas como la de más reciente creación que es la cooperativa artesanal. Estas empresas reciben apoyos de programas de gobierno como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), así como de agencias internacionales privadas y públicas. Cherán además ha mantenido siempre una cultura de fiestas y eventos que le permite impulsar su economía local de manera importante, y negociar diferencias y altercados. Para estas fiestas es común recibir fondos de sus miembros que trabajan en Estados Unidos, que han cooperado de manera continua para el mejoramiento de su comunidad.

Cherán representa para muchos un cambio radical en la forma de organizarse de forma autónoma que ha logrado fortalecerse por medio del uso de medios judiciales. Aun cuando es un municipio con conflictos de límites con las tierras de su tenencia y las comunidades, así como con otros municipios¹⁵⁶; tiene además un alto grado de emigración, y sufre de problemas de marginación y pobreza¹⁵⁷. ¿Cómo es que ha logrado encontrar su propia voz comunitaria y hacerse un espacio como pueblo indígena en un contexto tan retador?

Entre los factores que mencionan los mismos miembros de la comunidad y los autores que han estudiado a Cherán y el movimiento para el establecimiento de su propia autonomía, se encuentra la generación de un frente homogéneo y unido hacia fuera que les permitiera desafiar y negociar con éxito ante el Estado mexicano¹⁵⁸; el establecimiento de vínculos con aliados como agencias internacionales, abogados con una perspectiva parecida, académicos, artistas, y otros colectivos; el uso contra-hegemónico del derecho¹⁵⁹; el principio rector social del *voluntario*; el apoyo de los

¹⁵⁶ Ojeda Dávila, L. (2015). Cherán: el poder del consenso y las políticas comunitarias. *Política Común*, 7. DOI: <http://dx.doi.org/10.3998/pc.12322227.0007.007>

¹⁵⁷ SEDESOL/DGAP. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2017. Michoacán, Cherán (16024), con datos de CONEVAL marca los avances del año 2000 al 2015. Recuperado de http://diariooficial.gob.mx/SEDESOL/2017/Michoacan_024.pdf

¹⁵⁸ Ojeda Dávila, L. (2015). Cherán: el poder del consenso y las políticas comunitarias. *Política Común*, 7. DOI: <http://dx.doi.org/10.3998/pc.12322227.0007.007>

¹⁵⁹ Aragón Andrade, O. (2015). El Derecho después de la Insurrección. Cherán y el Uso Contra-Hegemónico del Derecho en la Suprema Corte de Justicia de México. *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, 7 (2), 71-87.

maestros y migrantes durante los momentos duros del movimiento; el hecho de que es un municipio pequeño con pocas comunidades y un ejido; entre otras razones.

La comunidad ha logrado negociar una oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores para brindar servicios para migrantes con visas temporales. El centro coordinador del Instituto Nacional Indigenista (INI), que después se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y ahora es el Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (INPI) de la región se encuentra en Cherán, en donde también se ha establecido una radio cultural indigenista desde hace más de 30 años que administra el INPI. Además, desde 2011 existe una radio comunitaria que es Radio Fogata. Cherán, en particular la Asamblea de Resineros, fue parte de la Unión de Comuneros de Emiliano Zapata (UCEZ), organización de gran incidencia en las comunidades Purhépechas en 1980s y con vínculos de trabajo con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en los 1990s, lo cual también ha favorecido a Cherán en su lucha porque de forma continua ha existido un ambiente donde algunos de sus miembros han debatido sobre los cambios necesarios para ser autónomos. Una parte esencial de su trabajo interno para lograr determinarse de forma autónoma es la recreación de su propia identidad. Desde su lucha, los pobladores se han reinventado a sí mismos, tomando como base sus tradiciones, historias y territorio, pero cuestionando las mismas con respecto a las condiciones que ahora los definen como el contexto del mercado capitalista, la migración, la *interlegalidad*¹⁶⁰, y la globalización.

La comunidad enfrenta varios problemas importantes, entre ellos están la inseguridad, la drogadicción y el alcoholismo, la desintegración familiar, el crecimiento del desempleo, el deterioro de la salud, la falta de educación comunitaria integral, el deterioro del medio ambiente, la pérdida

¹⁶⁰ La interlegalidad es el proceso en el cual interactúan distintos órdenes legales. En este proceso se producen adopciones, adaptaciones, transacciones, traspasos y usos selectivos, según las circunstancias, de dichos distintos órdenes legales.

de sus cultivos propios, la pérdida de su cosmovisión, la falta de espacios recreativos y la emigración¹⁶¹. Al mismo tiempo, la legitimidad de esta estructura y proyecto en Cherán no se sostiene en la ley y el derecho estatal de manera principal, se sostiene en la capacidad de su estructura para resolver problemas, apoyar a sus miembros, promover un espacio de justicia que así valoren sus miembros y en ganar los debates con las voces de sus miembros que parecen aún no estar de acuerdo con las medidas que se van tomando.

Además de esta experiencia de Cherán existe una multiplicidad de otras experiencias de 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**¹⁶², **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 consejos 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. Esta realidad no ha logrado ser atendida por el Tribunal Electoral, quienes se han presentado en cierto nivel incapaces de resolver la conflictividad que estas divisiones provocan, haciendo indefendible el derecho al gobierno propio y la libre determinación en estas comunidades.

Finalmente, aquí cabe resaltar también la organización itinerante de la fiesta *Kurhikuaeri K'uínchekua*, que tiene como autoridad máxima a la Asamblea General de Cargueros y Excargueros.

¹⁶¹ Plan de Desarrollo Comunal 2018-2021, Concejo Mayor de Gobierno Comunal, 2018. Recuperado de <http://www.concejomayor.gob.mx/pdf/PLAN2018-2021.pdf>

¹⁶² SMRTV. (2019, 21 de septiembre). Consejo Comunal Indígena de Arantepacua firma convenio de Seguridad con SSP. Recuperado de <https://sistemamichoacano.tv/noticias/segu/36360-consejo-comunal-indigena-de-arantepacua-firma-convenio-de-seguridad-con-ssp>

Esta fiesta también se pronuncia como apartidista y sin afiliaciones religiosas y organiza un evento anual en el que se comparte la cultura Purhépecha desde las pirekuas, los poemas, el juego de pelota de fuego, los bailes, la gastronomía y la lengua. El evento es una fiesta que recibe al que quiera llegar a comer y a divertirse que tiene como finalidad principal la preservación y difusión de la cultura y los valores Purhépechas, que ha promovido un ambiente propicio para tejer redes entre miembros de comunidades, y la discusión de asuntos políticos y organizativos.

5.4 Las luchas por la autonomía presupuestaria de las comunidades indígenas en Michoacán

Desde principios de los años 2000, comunidades Purhépechas han denunciado, vía negociación y resolución judicial, el derecho a que se les asigne directamente su parte proporcional del presupuesto municipal para lograr administrar de forma autónoma sus recursos como tenencia o como comunidad. Al recibir directamente su parte proporcional, las comunidades pueden decidir qué obras públicas deben priorizar y cómo atender las instituciones que les brindan seguridad local en contra del crimen organizado.

En 2005, la comunidad de **Quinceo** logró, por medio de una negociación política con el municipio de Paracho, recibir y ejercer sus recursos de manera autónoma¹⁶³. Esta negociación se basó en un acta de asamblea comunitaria que el municipio aceptó y se ejerció por medio de un Consejo Comunal. También **Nurío** logró recibir sus recursos por medio de una negociación con el gobierno del estado desde el 2006¹⁶⁴. Actualmente hay cada día más comunidades que han sido reconocidas por tribunales electorales y el Instituto Electoral Estatal como los de Nahuatzen, Sebina, Pichátaro, Tingambato, San Felipe en el municipio de Charapán, Arantepacua, San Benito de los Reyes, Nahuatzen, Sebina y Comachuén (en el municipio de Nahuatzen). Hay además un poco más de

¹⁶³ Ventura Patiño, M. (2018). Emergencia indígena en Michoacán. Ejercicio de derechos *de facto* y *de jure*. *Espiral (Guadalajara)*, 25(73). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7041>

¹⁶⁴ Ventura Patiño, M. (2018). Emergencia indígena en Michoacán. Ejercicio de derechos *de facto* y *de jure*. *Espiral (Guadalajara)*, 25(73). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7041>

una decena de otros procesos que aún están pendientes como el de Tanaquillo en Uruapán. Según Ventura Patiño, Nurío sentó un precedente importante para los pueblos indígenas de Michoacán porque ha logrado administrar los recursos de forma autónoma desde la comunidad¹⁶⁵.

Según reportado por funcionarios locales, los procesos sólo han sido fructíferos cuando se realizan movilizaciones y manifestaciones como tomas de oficinas y carreteras. Esto ha ido cambiando y más recientemente las comunidades han apostado por obtener el reconocimiento de este derecho, utilizando la vía judicial. Pero aun obteniendo el reconocimiento judicial, los municipios se han negado a pagar, y las comunidades han enfrentado la criminalización, hostigamiento e intimidación, existiendo registros de encarcelamiento de concejales y comuneros (como es el caso en Nahuatzén), agresiones perpetradas por actores de las fuerzas de seguridad pública, así como la difamación y descrédito constante del trabajo del concejo y los concejales, en especial contra las mujeres¹⁶⁶.

Desde el 2015, Purhépechas han logrado obtener unas resoluciones que les reconocen el derecho de administrar sus recursos de forma autónoma por orden de tribunales electorales. Entre ellas, las comunidades de **Pichátaro** (municipio de Tingambato, SUP-JDC-1865/2015), **San Felipe de los Herreros** (municipio de Charapán, TEEM-JDC-005/2017), **Arantepacua** y **Santa Fe de la Laguna** (municipio de Quiroga, TEEM-JDC-011/2017). **Santa María Sevina**, del municipio de Nahuatzén (ST-JDC-145/2019), y **San Benito** en el municipio de Los Reyes (TEEM-JDC-145/2019) han obtenido resoluciones en el mismo sentido, que han sido difíciles de aplicar porque en algunos casos los municipios se han negado a otorgar el recurso que les corresponde. El caso

¹⁶⁵ Ventura Patiño, M. (2018). Emergencia indígena en Michoacán. Ejercicio de derechos *de facto* y *de jure*. *Espiral (Guadalajara)*, 25(73). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.32870/espiral.v25i73.7041>

¹⁶⁶ Resultados de la Misión Civil de Observación: Autonomía Purépecha, violencia y criminalización emitido por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Red Solidaria de Derechos Humanos, Instituto Mexicano Para el Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC), Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (conformada por 86 organizaciones en 23 estados de la República mexicana) y Servicios y Asesorías para la Paz, A.C. SERAPAZ el 20 de febrero de 2020.

de Santa Fe de la Laguna se ha empantanado esperando una resolución de la Suprema Corte de Justicia. En Sevina y San Benito no les dieron el recurso presupuestario correspondiente a 2019, lo que provoca que los miembros de las comunidades duden de las posibilidades de obtener mejores oportunidades para buscar libremente su desarrollo. Muchas de estas comunidades se enfrentan a una importante división interna¹⁶⁷ instigado por caciques apoyados por partidos políticos que buscan mantener su poder en determinado territorio. Además, entre los actores indígenas y no indígenas, hay actualmente la preocupación de que esta lucha con la finalidad de obtener los recursos de los municipios se tergiverse y se utilicen los espacios ganados legal y políticamente de *usos y costumbres* para obtener el apoyo político que ciertos actores habían perdido, o para conseguir recursos económicos sin un sentido comunitario¹⁶⁸.

5.5 Ayutla de los Libres (Guerrero)

El municipio de **Ayutla de los Libres** se encuentra en la región de la Costa Chica del estado de Guerrero y cuenta con poco más de 62,000 personas en más de 100 comunidades de tres pueblos indígenas (Ñuu savi o Mixtecos, Me'phaa o Tlapanecos y Nahuas)¹⁶⁹, con una importante proporción de población mestiza. Dicha población se ha organizado en comunidades, pero también regionalmente, como en la Policía Comunitaria de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC-PC).

Esta región ha enfrentado un considerable incremento en la inseguridad y la violencia desde hace 30 años, con un repunte desde 2008¹⁷⁰ y ha sido víctima de la marginación en el goce de una

¹⁶⁷ Entrevista con funcionario de San Felipe de los Herreros, enero 2020.

¹⁶⁸ Entrevista con abogado que colabora con Cherán, febrero 2020.

¹⁶⁹ CONEVAL. Informe Anual Sobre La Situación de Pobreza y Rezago Social. Ayutla de los Libres. Según este informe, 55,838 individuos (88% del total de la población) se encontraban en pobreza, de los cuales 20,125 (31.7%) presentaban pobreza moderada y 35,713 (56.3%) estaban en pobreza extrema (datos del 2010). Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44832/Guerrero_012.pdf

¹⁷⁰ Berber, M. Á. (2017). Violent brokers: use and organization of force as a business in Ayutla de los Libres. *Estudios sociológicos*, 35(104), 267-291. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.24201/es.2017v35n104.1508>

serie de derechos económicos y sociales, particularmente salud, educación, y medios de subsistencia mínimos. Caciques, protegidos por los partidos políticos y vinculados al crimen organizado han ejercido un creciente control de los gobiernos municipales¹⁷¹. Por otro lado, la participación de un alto número de comunidades del municipio en el CRAC-PC, la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), el Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia Indígenas y Negras, entre otras organizaciones indígenas y de sociedad civil ha contribuido a que las discusiones evolucionaran desde temas de seguridad a temas de autonomía.

En el 2014, miembros de comunidades de varios pueblos comenzaron a organizarse para lograr que su municipio los representara. Es así que autoridades municipales y personas de la comunidad comienzan a visitar comunidades, atender asambleas y buscar apoyo de abogados y abogadas afines a sus reivindicaciones. El 26 de junio de 2014, diversos comisarios, delegados, presidentes de colonia, así como comisarios comunales y agrarios de Ayutla de los Libres, solicitaron por escrito al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPCEG), que la contienda electoral a efectuarse en el año 2015 en ese municipio, se realizara con apego a usos y costumbres¹⁷². Sin embargo, el Instituto de Guerrero no emitió los acuerdos necesarios para permitir que se examinara si era posible llevar a cabo “elecciones” por medio de usos y costumbres en el tiempo requerido. En 2015, estas autoridades obtienen una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (SDF-JDC-545/2015), que decide que el IEPCEG había dilatado indebidamente más de un año la atención a la petición de estas autoridades y le ordena que en cuatro meses verifique y determine la existencia histórica del sistema normativo en Ayutla de los Libres; y, de acreditarse esa cuestión, inicie las consultas correspondientes para establecer si la mayoría

¹⁷¹ Matías Alonso, M. (2018, 23 de julio). Ayutla de los Libres: un nuevo sistema de gobierno indígena. *SERVINDI*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/194259>

¹⁷² Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación SUP-JDC-1865/2015.

de la población del municipio determinaba la celebración de sus comicios de conformidad a sus sistemas normativos.

En octubre de 2015 se realizan consultas en 107 localidades y 31 colonias de la cabecera municipal, que concluyen en una mayoría de votos a favor del proceso de usos y costumbres. Sin embargo, los acuerdos emitidos para declarar válida la consulta son impugnados por miembros de partidos políticos en especial los partidos del PRI, PRD y Verde Ecologista (PV). Finalmente, en febrero de 2017, el Congreso Estatal emite un acuerdo para realizar elecciones en el municipio (Decreto 431) por usos y costumbres para el proceso electoral de 2018¹⁷³. Al mismo tiempo que llevaron a cabo estas luchas ante los tribunales, llevaron a cabo procesos de incidencia política ante actores del gobierno federal y estatal, el Congreso Federal, así como ante organismos internacionales como la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas.

En julio de 2018 con el apoyo de la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se llevó a cabo la asamblea para definir su gobierno y nombrar a sus representantes, y en septiembre de 2018 se instaló por primera vez un gobierno por usos y costumbres en el municipio y en el estado de Guerrero. Lo anterior ocurrió pese a importantes retos ya que la presidenta municipal anterior no realizó el traslado de gobierno, y los partidos políticos continúan ejerciendo presión en contra del gobierno electo por usos y costumbres.

El gobierno municipal ahora recae en un consejo municipal comunitario y una asamblea de representantes. Su autoridad máxima es la asamblea, así como las asambleas comunitarias de cada una de las comunidades que conforman el municipio. Su autoridad en procesos de nombramiento

¹⁷³ Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Febrero 2017 LXI. Decreto No. 431 - 01 de febrero 2017 - LXI Legislatura. Recuperado de http://congresogro.gob.mx/procesos/index.php/decretos2/lxi-legislatura/2017/cat_view/9-decretos/568-lxi-legislatura/656-decretos-2017/675-febrero-2017-lxi?limit=15&limitstart=0&order=hits&dir=DESC

es la asamblea electiva. El consejo se integra por 37 miembros de todas las comunidades, incluida la afroamericana. Son 18 consejeros de la sección del Consejo Municipal y 19 miembros del Consejo de Seguridad y Justicia. El Consejo además cuenta con seis coordinadores (titular y suplente), dos del pueblo Mixteco, dos del pueblo Tlapaneco y dos que representan a los mestizos, los que coordinan determinadas áreas para la administración del gobierno como es la tesorería. La asamblea de representantes actualmente decide la aplicación del presupuesto mientras que la gestión del gobierno municipal recae en los coordinadores. En Ayutla de los Libres no hay empresas comunitarias, su presupuesto aun depende completamente de las partidas que se le asignan desde el gobierno federal y estatal en su carácter de municipio, el cual se considera insuficiente para las múltiples necesidades en el territorio. En 2019 establecieron un Plan de Desarrollo Municipal que ordena las prioridades y los presupuestos de las partidas que se consideran necesarias.

En Ayutla de los Libres existen numerosos problemas de división interna que aparentan cierta resistencia ante la organización propia indígena. Recientemente, miembros de la comunidad solicitaron al Instituto Electoral de Guerrero que permitiera elecciones por partidos políticos de nueva cuenta. Sin embargo, el Instituto se negó instando a los solicitantes que se acercaran al gobierno municipal para que se hiciera una solicitud por su medio.

5.6 CRAC-PC (Guerrero)

La Policía Comunitaria de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC-PC) se fundó en 1995 por los pueblos Ñuu savi y Me'pháá de la Montaña de Guerrero, y actualmente implementa un Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducción Comunitario. La CRAC-PC es una organización apartidista impulsada desde la organización comunitaria y estructura de los comisariados municipales.

Se le llama la Montaña de Guerrero a una de las siete regiones que conforman el estado de Guerrero que colinda con los estados de Puebla y Oaxaca, así como con la región de la Costa Chica

de Guerrero al sur, y se encuentra al noreste del estado. Esta región está integrada por al menos 20 municipios (la cifra oficial es de 19 municipios¹⁷⁴ pero los pueblos indígenas de la región consideran una región más amplia) y al menos el 76% de la población es indígena¹⁷⁵.

La CRAC-PC surge de la necesidad de proteger la región contra la criminalidad creciente de los 1990s, en particular la necesidad de proteger el salvoconducto de los miembros de las comunidades para vender sus productos en los centros urbanos más grandes de la región (los casos de asalto y violación eran los más comunes). El estado no atendió las repetidas solicitudes de las comunidades al respecto, por lo que 28 comunidades indígenas de la región nombraron en asamblea y bajo el sistema de cargos a cuerpos de policía para coordinarse en la vigilancia de los caminos (cada comunidad ya contaba con sus cuerpos de policía bajo su propio sistema de cargos)¹⁷⁶. En un principio, este cuerpo de policía comunitaria presentaba a los infractores o delincuentes ante las autoridades estatales para ser procesados en las oficinas del Ministerio Público. Sin embargo, los casos no eran debidamente investigados ni atendidos por el sistema de fiscalización ni por el sistema judicial estatal.

La inoperancia de las autoridades de procuración e impartición de justicia impulsó a las comunidades a aplicar sus propios sistemas normativos a los infractores, crear casas de justicia e instaurar sus propios procesos de readaptación social y juicios populares, así como atender conflictos en asambleas regionales y comunitarias. En los últimos 20 años, el Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducción Comunitario ha evolucionado e integrado a cada vez más comunidades indígenas y mestizas. Existen actualmente cinco casas de justicia que regionalizan el Sistema de Seguridad,

¹⁷⁴ Gobierno del estado de Guerrero. Recuperado de <http://guerrero.gob.mx/municipios/>

¹⁷⁵ INI- CONAPO. Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002, citado en Nicasio González, M. (2003). *La Montaña de Guerrero. Paradoja entre la desesperanza y el futuro*. México: PNUD. Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/pnud/seminario_2003/cdi_pnud_maribel_nicasio.pdf

¹⁷⁶ Fini, D. (2016, 29 de noviembre). Policía Comunitaria de Guerrero: una institución de los pueblos para la seguridad y justicia desde abajo. *Regeneración*. Recuperado de <https://www.regeneracionlibertaria.org/policia-comunitaria-de-guerrero-una-institucion-de-los-pueblos-para-la-seguridad-y-justicia-desde-abajo>

Justicia y Reeducación: San Luis Acatlán (con sus seis comités de enlace), Las Juntas-Caxitepec, (Acatepec), El Paraíso (Ayutla de los Libres), Espino Blanco (Malinaltepec) y Zitlaltepec (Metlatonoc).

La máxima autoridad de la CRAC-PC es la Asamblea Regional, la cual ha creado y reformado en varias ocasiones su propio reglamento interno. La Coordinadora reúne a las autoridades de las comunidades (comisarios municipales, comisariados ejidales y *principales*) con los coordinadores regionales y consejeros para impartir justicia, y se apoya en el Comité Ejecutivo de la Policía Comunitaria (CE- PC) que se encarga de coordinar a las policías comunitarias para vigilar y realizar las investigaciones. El CE-PC depende a su vez de la Asamblea de Comandantes, la cual reúne a los comandantes de todas las comunidades y de donde se selecciona a los miembros de este Comité.

Los procesos de justicia son de carácter oral y gratuito y están basados en los principios de justicia restaurativa. Este enfoque no busca castigar a los infractores, pero reintegrarlos a las comunidades por medio del “reconocimiento del error”. Estos procesos consisten en una investigación, juicio (que incluye el careo) y un proceso de reeducación de los infractores que incluye trabajo comunitario, conversaciones con *los principales*, así como restituciones y en algunos casos el pago de multas. *Los principales* son personas que han servido como funcionarios de mayor rango en el sistema de cargos de las comunidades y son considerados garantes de los procesos. Son personas reconocidas por su compromiso con la comunidad, con experiencia en la resolución de conflictos y nombrados en asamblea. Los procesos se llevan a cabo en el idioma de preferencia de los acusados y son interculturales, en el sentido de que el sistema comunitario ha adaptado figuras como la del debido proceso, y porque se adoptan figuras de diferentes sistemas comunales dependiendo de cada caso. En estos procesos, no se permite que los acusados se acompañen de

abogados, pero se promueve que los acusados se acompañen de sus familias y la finalidad principal es la reparación y la reeducación.

Hoy en día, debido a los buenos resultados del sistema de seguridad, el sistema se ha ampliado a comunidades no indígenas y centros urbanos¹⁷⁷. La CRAC-PC ha crecido apoyado por diferentes asesores y otras organizaciones, entre ellas el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, A.C., organización que les ha brindado asesoría en temas como el debido proceso, una de las áreas que la CRAC-PC ha considerado que es importante conocer y aplicar en sus procesos. Hoy en día la CRAC-PC también coordina equipos de comunidades y municipios de la Costa Chica, esto es, un total de 174 comunidades pertenecientes a 31 municipios en el estado de Guerrero de población no indígena, así como comunidades Mixtecos, Amuzgos y Tlapanecos¹⁷⁸. Este crecimiento ha sido difícil y es cada vez más común que existan casos de amenazas, agresiones y asesinatos de miembros de la CRAC-PC por parte del crimen organizado, bandas y otros actores con intereses en la región que coordina esta organización.

La CRAC-PC es reconocida marginalmente por el Estado, quien por medio de los gobiernos del estado de Guerrero y el federal ha apoyado diversas iniciativas y en algunos momentos ha apoyado con presupuesto a las casas de justicia¹⁷⁹. Según palabras de miembros del Centro de Derechos Humanos Tlachinollan, la relación con el Estado es compleja, dinámica y contradictoria

¹⁷⁷ Según un estudio de Ley, Mattiace y Trejo:

las comunidades más capaces de resistir la conquista del narco son las que han sido parte de una larga historia de movilización social, mediante la cual han logrado expandir los sistemas normativos locales para construir regímenes de autonomía étnica regionales. Al escalar las prácticas locales de accountability a nivel regional y desarrollar redes translocales de cooperación, los movimientos indígenas han desarrollado los mecanismos de control interno y de protección externa que les permiten a las comunidades evitar que los narcos corrompan a sus autoridades locales, recluten a sus jóvenes y establezcan regímenes de gobernanza criminal a través de la fuerza. Ley, S., Mattiace, Sh. y Trejo, G. (2019). Indigenous Resistance to Criminal Governance: Why Regional Ethnic Autonomy Institutions Protect Communities from Narco Rule in Mexico. *Latin American Research Review* 54(1), 181–200. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.377>

¹⁷⁸ Tlachinollan. Listado de Comunidades que pertenecen a la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC), 2019.

¹⁷⁹ Tlachinollan. (2019, 30 de julio). En defensa del sistema de seguridad y justicia comunitaria de la CRAC-PC. *Comunicado*. Recuperado de <http://www.tlachinollan.org/comunicado-en-defensa-del-sistema-de-seguridad-y-justicia-comunitaria-de-la-crac-pc/>

y fluctúa entre un reconocimiento de facto, legal y/o judicial de la potestad de la CRAC-PC para ejercer este sistema de justicia y seguridad, y el cuestionamiento de la legitimidad de esta institución y la criminalización de actores comunitarios¹⁸⁰. El cuestionamiento se refugia en una perspectiva jurídica monista mientras que el reconocimiento en una perspectiva plurinormativa que parecen ser determinados de forma clave por el contexto de corrupción, impunidad y creciente criminalidad en la región.

Existen numerosos casos en los que juzgados del gobierno del estado de Guerrero han reconocido el actuar y la jurisdicción de la CRAC-PC¹⁸¹. Sin embargo, este reconocimiento no es suficiente y en lugar de ampliarse parece estar disminuyendo. Hasta agosto de 2018, el artículo 14 de la Constitución de Guerrero reconocía y garantizaba las acciones de seguridad pública y prevención del delito que implementaran los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, dentro de sus localidades, de acuerdo a sus prácticas, y la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero reconocía el sistema de justicia indígena de la Costa-Montaña y a la CRAC (artículo 37), así como los procedimientos jurisdiccionales para la aplicación de la justicia indígena, según cada comunidad considerara procedente de acuerdo con sus usos, tradiciones y costumbres (artículos 35 y 36).

En 2018, se introdujo una reforma constitucional y legal a la Ley 701, con la finalidad de quitar el reconocimiento legal y constitucional del que gozaba la CRAC-PC. Esto significa el retroceso en el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas y la subordinación de los sistemas de justicia indígena a la justicia estatal (decretos 756 y 778 de la XLI Legislatura del Estado de

¹⁸⁰ Comentarios del día 7 de julio de 2020.

¹⁸¹ Juicios de Amparo 746/2016 y 133/2014, del Juzgado Sexto de Distrito en el estado, así como en el Toca Penal 47/2014 resuelto por el Primer Tribunal Unitario del Vigésimo Primer Circuito, entre otros.

Guerrero)¹⁸². Estas reformas han sido rechazadas por los pueblos indígenas de Guerrero, y la CRAC-PC, quienes interpusieron diversos litigios en contra de estos decretos por medio de sus gobiernos municipales (Controversia Constitucional 178/2018). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y diputadas integrantes de la XLII Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero también interpusieron acciones de inconstitucionalidad (Acciones de Inconstitucionalidad 81/2018 y 78/2018) en contra de estas reformas. Al mismo tiempo, las comunidades optaron por un proceso participativo con los pueblos indígenas para promover una propuesta de reforma constitucional que fue presentada en diciembre de 2019 ante el Congreso Estatal.

Esta situación ha tenido consecuencias importantes en la CRAC-PC, entre las cuales se encuentran amenazas y muertes de sus miembros. Es común que otras organizaciones pretendan pertenecer a la CRAC-PC, buscando restarle legitimidad a esta organización. Al mismo tiempo, ha habido numerosos conflictos internos dentro de esta organización que, según académicos e investigadores, “han sido propiciados por políticas divisionistas del Estado y un manejo faccioso de los recursos en beneficio de unos sectores de la organización a costa de otros”¹⁸³. El gobierno le ha apostado a que la CRAC se fraccione por disputas sobre los recursos¹⁸⁴. Este acoso por parte del Estado se vuelve aún más intenso debido al acoso de las organizaciones criminales y otros actores que desde hace muchos años consideran que este tipo de organización merma sus oportunidades para controlar el territorio¹⁸⁵. Al mismo tiempo, han surgido numerosos movimientos en comunidades mestizas en otras regiones como la Norte y Tierra Caliente, en terribles condiciones de inseguridad, que

¹⁸² Esta situación ha provocado que, de nuevo en 2019, juzgados estatales comenzaron a emitir sentencias que imponen multas a Casas de Justicia por el procesamiento de criminales. Véase, Tlachinollan. (2019, 4 de noviembre). El poder judicial criminaliza el ejercicio de los sistemas normativos de los Pueblos indígenas. *Boletín*. Recuperado de <http://www.tlachinollan.org/boletin-el-poder-judicial-criminaliza-el-ejercicio-de-los-sistemas-normativos-de-los-pueblos-indigenas/>

¹⁸³ Calveiro, P. (2019). *Resistir al neoliberalismo: Comunidades y autonomías*. México: Siglo XXI Editores.

¹⁸⁴ Calveiro, P. (2019). *Resistir al neoliberalismo: Comunidades y autonomías*. México: Siglo XXI Editores.

¹⁸⁵ Sierra, M. T. (2013). Seguridad y justicia bajo acoso en tiempos de violencia neoliberal: las respuestas de la policía comunitaria de guerrero. *Revista de Estudios & Pesquisas sobre as Américas*, 7(2).

han implementado sistemas de policía pero que no están sustentadas en un trabajo comunitario con base en asambleas, consejos y un cuerpo de *principales*, lo que se traduce en la creación de poderes fácticos que no son auditados ni controlados por las comunidades mismas.

Durante la última década, en el mismo territorio se ha establecido el Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero (CRA-ADET), que como su nombre lo indica se ha enfocado en trabajar mecanismos de defensa del territorio en particular contra la minería. Esta organización se ha construido desde la estructura de los comisariados y autoridades agrarias, y ha evolucionado para también tomar medidas desde la estructura municipal. Los principales mecanismos que se han utilizado son actas de núcleos agrarios que por su naturaleza han sido evaluadas y excepcionalmente reconocidas por sentencias judiciales que se han discutido en la sección anterior¹⁸⁶.

5.7 Rarámuri (Chihuahua)

En la Sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua en el norte de México habitan desde tiempos inmemoriales cuatro pueblos originarios: Ódami o Tepehuán (7.6%), Pima (4%), Warijío (10.6%) y Rarámuri, también conocido como Tarahumara (77.8%)¹⁸⁷. En esta región hay 23 municipios, quince de ellos con presencia importante Rarámuri. En estos municipios, alrededor del 24% de la población es monolingüe y entre el 74% y 99% de la población sufre de extrema pobreza y rezago social extremo por la falta de acceso a servicios de salud, educación, vivienda, agua potable, etc.¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Un ejemplo es el Acta de Asamblea Ejidal del núcleo agrario de los Bienes Comunes de Iliatenco, Guerrero del día 20 de febrero de 2011. La reciente sentencia de la Suprema Corte de octubre de 2019 (amparo en revisión 560/2017 radicado en el Segundo Tribunal Colegiado del 21 Circuito en Acapulco que resuelve un recurso en contra de la sentencia de amparo 429/2016 del Juzgado Primero de Distrito del mismo circuito) que reconoció el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados y el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo en la medida de que este afecte sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y las tierras que ocupan.

¹⁸⁷ Informe: Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la Sierra Tarahumara, El caso de las comunidades de Bacajipare, Bosques de San Elías Repechique, Choréachi (Pino Gordo), Coloradas de la virgen, Huitosachi, Mala Noche, El Mochomo y Mogótavo de Alianza Sierra Madre A.C., Tierra Nativa A.C., y la Consultoría Técnica Comunitaria A.C. Chihuahua, México, diciembre 2016.

¹⁸⁸ CONEVAL. Pobreza municipal 2010. Porcentaje de población en situación de pobreza, 2010. Chihuahua. Recuperado de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chihuahua/Paginas/pob_municipal.aspx

Chihuahua es el estado más grande de la República mexicana y las comunidades indígenas están dispersas en lugares muchas veces inaccesibles. Según la Red de Defensa del Territorio Indígena en la Sierra Tarahumara, hay un preocupante deterioro de los derechos colectivos de los pueblos originarios de la Sierra Tarahumara por diferentes factores: a) las reformas agrarias implementadas en los años 1923 y 1992 no tomaron en cuenta la organización territorial indígena, b) exclusión y discriminación sistemática de los pueblos indígenas, c) narcotráfico y la guerra contra éste por parte del gobierno y como consecuencia violencias y agresiones en contra de los pueblos, d) deficiencia y falta de acceso a servicios básicos esenciales para una vida digna¹⁸⁹. Esto es además permitido por el racismo histórico y la implementación de políticas públicas de corte asistencial que han generado una gran dependencia y mal entendida lealtad hacia los funcionarios gubernamentales¹⁹⁰.

Los pueblos Rarámuri ejercen su autonomía religiosa, social, política y económica en distintas áreas geográficas denominadas comunidades, ranchos, rancherías o pueblos, y hoy en día es cada vez más común que este control se ejerza con complicaciones por el crecimiento de la población mestiza y la aparición de jurisdicciones gubernamentales, del crimen organizado, ejidales y eclesiásticas¹⁹¹. Este pueblo es semi-nómada y, debido a esto, no recibieron títulos virreinales durante

¹⁸⁹ Alianza Sierra Madre, Tierra Nativa y Consultoría Técnica Comunitaria. *Informe: Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la Sierra Tarahumara. El caso de las comunidades de Bacajipare, Bosques de San Elías Repechique, Choréachi (Pino Gordo), Coloradas de la virgen, Huitosachi, Mala Noche, El Mochomo y Mogótavo*. Chihuahua, México, diciembre 2016. Recuperado de <http://kwira.org/wp-content/uploads/informeterritoriatarahumara.pdf>

¹⁹⁰ Valdivia Ramírez, F. y Quintana Zapién, C. (2017). *El derecho a la Consulta Previa en la Implantación del gasoducto el Encino-Topolobampo en la región Tarahumara*. Chihuahua, México: Centro de Capacitación y Defensa de los Derechos Humanos e Indígenas y The Christensen Fund. Según este texto, la primera ley en la materia de derechos de los pueblos indígenas es de 1906.

¹⁹¹ Valdivia Ramírez, F. y Quintana Zapién, C. (2017). *El derecho a la Consulta Previa en la Implantación del gasoducto el Encino-Topolobampo en la región Tarahumara*. Chihuahua, México: Centro de Capacitación y Defensa de los Derechos Humanos e Indígenas y The Christensen Fund.

la colonia como ocurrió en otras regiones del país. Los ordenamientos jurídicos posteriores tampoco reconocieron esta característica de la posesión y uso del territorio y los recursos de los pueblos indígenas, y por lo tanto no previeron figuras para proteger sus territorios.

Choréachi es una comunidad Rarámuri en el municipio de Guadalupe y Calvo en el estado de Chihuahua que ha logrado mantener fortalecida su cultura en la vida social, ritual y política debido a una larga historia de resistencia y las características de su territorio. La población de Choréachi es una de las pocas en la Sierra Tarahumara que se ha negado a la evangelización y al bautismo por lo que son clasificados como gentiles, cimarrones o *anayáware* (pilares del mundo)¹⁹² y no tienen iglesias en su territorio¹⁹³. Ellos mantienen una vida social y política basada en reuniones o consejos comunitarios en la que participan todos los miembros de la comunidad y que tienen lugar en el *komerachi*, uno de los edificios que han sido construidos para servir de escuela hecho de piedra y tierra, y que funciona como 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, así como parajes y oteros que tienen fines indicativos y ceremoniales como lugares para la obtención de algún recurso o de *entierro* de personas, etc.¹⁹⁴. El territorio cubre más de 30,000 hectáreas con ecosistemas endémicos conservados de bosques de pino principalmente que son afectados por

¹⁹² Villanueva, V. H. (2008). *Sistemas políticos indígenas: autonomía y libre determinación: Aboréachi, un caso en la Sierra de Chihuahua*. México: ENAH-CHIH (Escuela Nacional de Antropología e Historia-Chihuahua).

¹⁹³ Algunos académicos consideran que las relaciones con instituciones son de abierta oposición a éstas, otros consideran que han mantenido distancia con el Estado y el mercado. La primera tienda en el territorio se instaló en 2010. Almanza Alcalde, H. (2015). La concepción de la territorialidad indígena: la comunidad rarámuri de Choréachi. *Espacialidades*, 5(2) y Urteaga Castro-Pozo, A. (1998). We Semati Ricuri: trabajo y tesgüino en la Sierra Tarahumara. En Sariego, J. L. (Ed), *Trabajo, territorio y sociedad en Chihuahua durante el siglo XX* (515-532). México: UACJ.

¹⁹⁴ Dictamen Pericial rendido en febrero de 2012 en el 215/2009 del Tribunal Unitario Agrario del Distrito Cinco por el antropólogo perito Víctor Hugo Villanueva del Centro INAH Chihuahua.

temperaturas que oscilan entre los diez y 45 grados centígrados. Los lugares para hacer la milpa también están dispersos y son pocos. Por todo esto para ellos es fundamental la movilidad, caminan grandes extensiones y algunas familias cambian de residencia durante el estío.

Su sistema normativo interno es oral y se expresa en su sistema de autoridad y en la aplicación de la justicia propia. 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 participa¹⁹⁵. 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. Además, la comunidad se organiza en redes de *Tesguino*, que es la red de apoyo para sembrar, hacer fiestas y rituales como para pedir lluvia, y trabajar. Se le llama tesguino también a una bebida alcohólica, y la actividad de beberlo en comunidad tiene un importante valor cultural, ya que muchas de las acciones más trascendentales en la vida de los Rarámuris y la reproducción material y simbólica de este pueblo están matizadas por la imprescindible bebida¹⁹⁶. Estas redes pueden ser comunitarias, familiares y personales. La reciprocidad y solidaridad es el principio que guía el actuar en sociedad de muchas comunidades Rarámuri, entre ellas los Choreachi¹⁹⁷. Esta solidaridad y su fuerte y distinta vida cultural y ritual han permitido a los Rarámuri

¹⁹⁵ Este año en Choreachi se han entregado a tres violadores ante el Ministerio Público. Desde la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2017, se realizan más itinerancias del Ministerio Público, permitiendo una mayor colaboración en este sentido. Entrevista a asesora de la comunidad, febrero 2020.

¹⁹⁶ Saucedo Sánchez de Tagle, E. R. (2007). Informe Final del Proyecto: Vigencia de los Sistemas Normativos de los Pueblos Indígenas de la Sierra Tarahumara. Los casos de los pueblos rarámuri y ódami. Sin publicar.

¹⁹⁷ Según Martínez Juárez, V., Almanza Alcalde, H. y Urteaga Castro-Pozo, A. (2006). *Diagnóstico Sociocultural de Diez Municipios de la Sierra Tarahumara*, recuperado de http://alianzasierramadre.org/images/en/downloads/diagnostico_sociocultural.pdf, en el sistema de organización rarámuri, como en la de la mayoría de los grupos indígenas del país, las actividades de subsistencia y la dimensión ritual-religiosa se encuentran estrechamente vinculadas. Esta relación además de satisfacer las necesidades espirituales de los actores, juega un importante papel como actividades de reproducción sociocultural que refuerzan el sentido de solidaridad entre pueblos y ranchos.

ejercer su derecho a la libre determinación. En su caso, es la fuerza que empuja sus esfuerzos legales y políticos para ser reconocidos por terceros y el Estado.

La autoridad máxima en esta comunidad sigue siendo la reunión comunitaria en la que participan todos los miembros de la comunidad, hombres y mujeres. Este tipo de asamblea nombra a sus representantes y a los encargados de diferentes tareas, que tienen los nombres de gobernadores (siriami), generales y capitanes. Algunas de estas autoridades tienen como encargo representarlos ante terceros como el gobierno, las organizaciones, etc. El *Siriami* mayor o *Wuarúra* es el gobernador de la comunidad, quien encabeza el conjunto de autoridades y mantiene la jurisdicción sobre el territorio; esta persona se encarga de llamar a la reunión comunitaria y enunciar los consensos de la comunidad. El *Wuarúra* General y el *Wuarúra* Capitani portan el *chicote*, que representa lo justo de las sentencias emitidas por el *Siriami*. Además, están los gobernadores menores (el soldado mayor, el teniente, el capitán general) que se encargan de dirimir conflictos restringidos a sus circuitos, y sus ayudantes, los soldados y capitanes chiquitos. Por otra parte, nombran a los *Warúra* Comisario titular y suplente, el secretario, dos auxiliares de policía y los soldados y policías, que pertenecen a la seccional de Turuachi del municipio.

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. También están los *Owirúami-Sukurúami* que se encargan de hacer ceremonias para sanar personas, parcelas, animales, así como pedir lluvias. Otra autoridad es el *Osirúami* femenino que se encarga de rescatar por medio del sueño para curar afectaciones físicas o espirituales de personas y animales, así como realizar la *quema* que es un ritual de aceptación como miembro de la comunidad.

Algunas de estas autoridades también extraen piedras de los órganos internos y realizan los viajes, la raspa y las ceremonias del *hikuri*. En el sexenio del gobernador Francisco Barrios se inicia un reconocimiento de los gobernadores principales indígenas de manera instrumental otorgándoles un sello para aplicar a programas gubernamentales, esta medida ha permitido cierta relación entre el gobierno del estado y muchas comunidades.

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. 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. Desde mediados de los años 1990s, la comunidad se ha asesorado para negociar y después para interponer recursos judiciales ante Tribunales Agrarios con la finalidad de que se les reconozcan sus derechos sobre sus territorios ancestrales. Según H. Almanza, los esfuerzos de entablar relación y de negociar con el Estado, nunca tuvieron avances en el aseguramiento de su propiedad, pero sí retrocesos; y los desafíos a las élites políticas utilizando la vía jurídica le ha dado mejores resultados¹⁹⁸.

La población de Choréachi tiene más de 20 años acudiendo a diferentes cortes para defender el bosque, y detener la tala legal e ilegal, la entrada del crimen organizado y otras afectaciones a su territorio (Expedientes V 868 29/11/06 y V 84/2007 ante el Tribunal Unitario Agrario). En 2018, el Tribunal Superior Agrario (Recurso de Revisión 357/2007-5) reconoció a la comunidad Rarámuri de Choréachi como una comunidad agraria con un territorio que abarca 32,832 hectáreas en una sentencia que aún está en vías de cumplimiento. Esta sentencia basa su decisión en la evidencia

¹⁹⁸ Almanza Alcalde, H. (2015). La concepción de la territorialidad indígena: la comunidad rarámuri de Choréachi. *Espacialidades*, 5(2) y Urteaga Castro-Pozo, A. (1998). *We Semati Ricuri: trabajo y tesgüino en la Sierra Tarahumara*. En Sariego, J.L. (Ed), *Trabajo, territorio y sociedad en Chihuahua durante el siglo XX* (515-532). México: UACJ.

de que Choréachi era preexistente al ejido de Pino Gordo, y las comunidades agrarias de Coloradas de los Chávez y Tuaripa, y la evidencia de su posesión.

Tres integrantes de la comunidad han sido asesinados durante este proceso de defensa de sus bienes naturales. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de los Derechos Humanos del gobierno mexicano se ha reconocido como incapaz de proteger a los miembros de la comunidad, a los funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y asesores de Choréachi que llevan a cabo acciones en la región, debido al alto nivel de control del territorio por parte de criminales (2014)¹⁹⁹. En 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares en su caso (Resolución 29/2014, Medida Cautelar No. 60-14). Según estudios, existe el cultivo de marihuana y amapola²⁰⁰ en el municipio Guadalupe y Calvo promoviendo la siembra y comercialización desde las mismas comunidades indígenas²⁰¹. Esto ha provocado un alto nivel de inseguridad, así como conflictos, violencia y despojo. Según Ley, el narcotráfico debilita la organización y sistema de usos y costumbres comunitarios y por lo tanto pone en riesgo los sistemas como el de Choréachi.

5.8 Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Chiapas)

Chiapas es uno de los estados con mayor nivel de desigualdad económica y social en México. El 85% de sus municipios son considerados de *alta y muy alta marginación*²⁰². Desde la llegada

¹⁹⁹ Alianza Sierra Madre, Tierra Nativa y Consultoría Técnica Comunitaria. *Informe: Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas de la Sierra Tarahumara, El caso de las comunidades de Bacajipare, Bosques de San Elías Repechique, Choréachi (Pino Gordo), Coloradas de la virgen, Huitosachi, Mala Noche, El Mochomo y Mogótavo* Chihuahua, México, diciembre 2016.

²⁰⁰ Según Ley, S., Mattiace, Sh. y Trejo, G. (2019). Indigenous Resistance to Criminal Governance: Why Regional Ethnic Autonomy Institutions Protect Communities from Narco Rule in Mexico. *Latin American Research Review* 54(1), 181–200. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.377>, se estima considerando los cargamentos incautados en las plantaciones de amapola en la Sierra Tarahumara. Estos expertos consideran que la Tarahumara es ideal para sembrar y traficar debido a lo inaccesible de la región montañosa y la cercanía de Chihuahua con Estados Unidos.

²⁰¹ Martínez Juárez, V., Almanza Alcalde, H. y Urteaga Castro-Pozo, A. (2006). *Diagnóstico Sociocultural de Diez Municipios de la Sierra Tarahumara*. Recuperado de http://alianzasierramadre.org/images/en/downloads/diagnostico_sociocultural.pdf

²⁰² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *La pobreza en la población indígena de México*, 2012. México, DF: CONEVAL.

de los españoles al continente hasta ahora, numerosos pueblos indígenas del estado han migrado a zonas menos accesibles, escapando del proceso de evangelización, el trabajo forzado, y más adelante de la aplicación de políticas del Estado, así como de violencia religiosa, falta de tierras e ideología política. Chiapas es un estado donde las élites han mantenido gobiernos interesados en facilitar el control de la mano de obra, es decir, a los pueblos indígenas. Muchas de las luchas pacíficas y violentas de organizaciones, pueblos y comunidades indígenas en esta región han sido en contra de élites, caciques, ladinos que han buscado controlar las tierras y la mano de obra indígenas²⁰³. Es en este contexto que surgen varias guerrillas e iniciativas militares en territorios indígenas del sur de México durante la segunda mitad del siglo XX, siendo la más emblemática el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

El EZLN se fundó el 17 de noviembre de 1983 en la Selva Lacandona, estado de Chiapas²⁰⁴. Desde 1983 hasta inicios de los 1990s, este ejército fue sumando a sus filas a cientos de pueblos en la región de manera clandestina. Los miembros acudían a reuniones por la noche en campamentos escondidos en la selva. Durante estos años, conformaron los primeros batallones de *insurgentes* y de *milicianos*, y construyeron las primeras clínicas de salud que fueron atendidas por los mismos miembros y por personas externas que lo hacían de forma voluntaria. Al mismo tiempo, se nombraron representantes de cada pueblo, representantes locales y regionales, y una cadena de mando que aún ejecuta las acciones que se deciden.

En la madrugada del 1 de enero de 1994, el EZLN ya conformado por miles de indígenas Tzotziles, Tzeltales, Tojolabales, Choles, Mames y Zoques, y algunos pocos no-indígenas, le declaró la guerra al Estado mexicano y tomó el control de siete cabeceras municipales en el estado de

²⁰³ Benjamin, T. (1995). *Chiapas: tierra rica, pueblo pobre: Historia política y social*. México: Grijalbo. Véase, también, Harvey, N. (2000). *La rebelión de Chiapas: la lucha por la tierra y la democracia*. México: Ediciones Era, p. 57.

²⁰⁴ Muñoz Ramírez, G. (2003). *EZLN 20 y 10 el fuego y la palabra*. México: La Jornada. Recuperado de <https://tierrayterritoriomadrid.files.wordpress.com/2017/03/munoz-ezln-20-y-10-el-fuego-y-la-palabra.pdf>

Chiapas (San Cristóbal de Las Casas, Altamirano, Las Margaritas y Ocosingo, Oxchuc, Huixtán y Chanal), para después replegarse. Las demandas del EZLN eran trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz²⁰⁵. Los miembros de los pueblos indígenas de la región decidieron unirse al EZLN porque, según algunos de sus miembros, “ya habían probado formas pacíficas pero no había modo”²⁰⁶. Según sus propias palabras, debido a que las necesidades de los pueblos no eran atendidas por los gobiernos, los miembros del EZLN decidieron buscar ser autónomos, ser respetados y obligar al gobierno a tomarlos en cuenta²⁰⁷. También según algunos investigadores, los conflictos armados en el estado fueron consecuencia de la ineptitud política del gobierno estatal y del “desprecio y la rapacidad de los ganadores y terratenientes que socavan las tierras y las selvas de las comunidades indígenas”²⁰⁸.

Durante los siguientes días a la declaración de guerra del EZLN, el Estado se vio forzado a entrar a un proceso de acuerdo. A su vez, el EZLN también se sintió forzado a entrar al proceso por el apoyo demostrado en el país. En diciembre de 1994, en el contexto de una alta presencia militar en la región y un diálogo suspendido desde marzo, el EZLN estableció 28 municipios autónomos en los territorios que también pertenecen a municipios establecidos por el Estado, es decir como gobiernos municipales paralelos a los del Estado.

En 1995, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) formada en el Congreso Federal organizó la reanudación del diálogo y en octubre de 1995 se retomó el mismo. En 1996 se firmó la primera etapa de acuerdos, los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena*, también conocidos como los Acuerdos de San Andrés. Sin embargo, el presidente Zedillo rechazó partes clave de los

²⁰⁵ Muñoz Ramírez, G. (2003). *EZLN 20 y 10 el fuego y la palabra*. México: La Jornada. Recuperado de <https://tierrayterritoriomadrid.files.wordpress.com/2017/03/munoz-ezln-20-y-10-el-fuego-y-la-palabra.pdf>

²⁰⁶ Muñoz Ramírez, G. (2003). *EZLN 20 y 10 el fuego y la palabra*. México: La Jornada. Recuperado de <https://tierrayterritoriomadrid.files.wordpress.com/2017/03/munoz-ezln-20-y-10-el-fuego-y-la-palabra.pdf>

²⁰⁷ Muñoz Ramírez, G. (2003). *EZLN 20 y 10 el fuego y la palabra*. México: La Jornada. Recuperado de <https://tierrayterritoriomadrid.files.wordpress.com/2017/03/munoz-ezln-20-y-10-el-fuego-y-la-palabra.pdf>

²⁰⁸ Montemayor, C. (1997). *Chiapas: La rebelión indígena de México*. México, D.F.: Joaquín Mortiz, p. 40.

Acuerdos de San Andrés por lo que el EZLN decidió definitivamente levantarse de la mesa de diálogo hasta que no se implementaran dichos Acuerdos. Considerando que las condiciones eran imposibles para avanzar en el proceso de lograr autonomía en coordinación con el Estado, el EZLN y las comunidades zapatistas empezaron proyectos en los que aplican su propia visión de autonomía por medio de consejos comunitarios, municipios y juntas de gobierno. Durante el resto del gobierno del presidente Zedillo, el ejército y la policía detuvieron a miembros de la organización, entraron y atacaron varias comunidades zapatistas, y se negaron a otorgar cualquier tipo de reconocimiento²⁰⁹.

En el año 2000, por primera vez en 70 años se elige a un partido distinto al PRI para controlar el gobierno federal y el nuevo presidente emitió órdenes para que el ejército saliera de los territorios Zapatistas. Ese mismo año, el presidente Vicente Fox envía la propuesta de la COCOPA, aprobada por los Zapatistas, al Congreso de la Unión con la finalidad de que se reforme la Constitución con los principios establecidos en los Acuerdos de San Andrés. Siendo que el Congreso consideró no adoptar la iniciativa tal cual había sido propuesta, el EZLN llama a una marcha a la Ciudad de México que une a pueblos indígenas de todo el país y que culmina con una participación en el Congreso de sus miembros. Sin embargo, esta iniciativa no se convierte en la reforma esperada, provocando el rechazo de la población indígena del país, entre ellos los Zapatistas. En el 2005, el EZLN anuncia que deja las armas y declara su compromiso de

defender, apoyar y obedecer a las comunidades indígenas zapatistas que lo forman sin interferir en sus procesos democráticos internos y en la medida de sus posibilidades, contribuir al fortalecimiento de su autonomía, buen gobierno y mejora de sus condiciones de vida.

²⁰⁹ En 1995 se comienzan a girar órdenes de aprehensión y durante varios meses se juzgan, sentencian y encarcelan a miembros del EZLN. Entre los pueblos que fueron tomados por el Ejército mexicano está Guadalupe Tepeyac en el municipio de Las Margaritas en Chiapas.

O sea que lo que vamos a hacer en México y el mundo, lo vamos a hacer sin armas, con un movimiento civil y pacífico, y sin descuidar ni dejar de apoyar a nuestras comunidades²¹⁰.

La autoridad máxima de los Zapatistas de Chiapas son las asambleas de las comunidades indígenas que integran la base de apoyo del EZLN. El cuerpo de autoridades de mando del EZLN recae en el Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General (CCRI-CG). Los miembros del EZLN no pueden fungir como autoridades en las comunidades zapatistas, les está prohibido servir como autoridades civiles a los militares²¹¹. Estas comunidades ejecutan los acuerdos comunitarios por medio de un consejo y se organizan en municipios autónomos que a su vez se coordinan en las Juntas de Buen Gobierno. Las Juntas de Buen Gobierno se establecen en Caracoles. Actualmente existen doce Caracoles zapatistas, cada uno con sus propias Juntas de Buen Gobierno, las cuales conocen de asuntos de varios municipios a la vez. Las Juntas de Buen Gobierno atienden a 31 municipios autónomos que se han instalado en los municipios oficiales (del estado de Chiapas) de Ocosingo, Chicomuselo, Motozintla, Amatenango del Valle, Tila, Chilón, San Cristóbal de las Casas, Altamirano, Chanal, Oxchuc, Huixtán, Teopisca, Palenque, Amatán, Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Berriozábal, Ocozocuatla, Cintalapa, entre otros²¹².

Las Juntas de Buen Gobierno también se coordinan en comisiones técnicas y administrativas (esto varía entre las diferentes Juntas de Buen Gobierno) entre las que se destaca de forma importante el Comité de Vigilancia que audita las acciones de las autoridades civiles exigiendo el comportamiento ético de las autoridades municipales y comunitarias y el respeto al lema “mandar obe-

²¹⁰ Sexta Declaración de la Selva Lacandona del EZLN de junio de 2005.

²¹¹ Giménez, J. (2015). Autonomía indígena y construcción de paz sin el estado: La paz híbrida y subalterna en los territorios zapatistas de Chiapas. Tesis para el grado de Maestro en Relaciones Internacionales, Seguridad y Derechos Humanos de FLACSO, bajo la supervisión de Cécile Mouly.

²¹² Según el comunicado del CCRI-CG del EZLN del día 17 de agosto del 2019. Recuperado de <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2019/08/17/comunicado-del-ccri-cg-del-ezln-y-rompimos-el-cerco-subcomandante-insurgente-moises/>

decidiendo”. Los municipios autónomos se gobiernan generalmente por un consejo autónomo y comisiones de tierra y territorio, obras y servicios, producción agrícola, honor y justicia, educación, salud y mujeres, entre otras. Los municipios y comunidades mantienen clínicas de salud y hospitales, así como escuelas que brindan servicio a todo el que lo solicite. Las autoridades municipales autónomas resuelven conflictos e imparten justicia para todos los que traigan sus casos, Zapatistas y no Zapatistas, y la Junta de Buen Gobierno puede en algunos casos revisar las decisiones que se dicten para dirimir dichos conflictos²¹³. Así mismo, las Juntas de Buen Gobierno ayudan a organizar los recursos que vienen de las redes de apoyo para promover un ambiente de más equidad en los territorios zapatistas. Los que participan en las Juntas de Buen Gobierno, así como en la organización comunitaria y los gobiernos municipales son nombrados bajo un sistema de cargos que nombra a miembros de las comunidades. Los funcionarios de las Juntas de Buen Gobierno son parte también de la organización de autoridades municipales²¹⁴. Ningún funcionario del gobierno autónomo zapatista recibe retribución alguna por su trabajo, así como tampoco se recibe por el trabajo de faenas que todos los pobladores de una comunidad deben realizar. Distingue al EZLN, su interés y esfuerzos para que mujeres participen como autoridades dentro del ejército, así como autoridades civiles de las comunidades, municipios y las Juntas de Gobierno, implementando medidas de equidad de género y brindando apoyo que incluso permite el apoyo a no Zapatistas.

En algunos de estos municipios se tomó el control de tierras y se repartió a los miembros de las comunidades como una primera medida de reorganización. Según B. Baronett cada comunidad designó terrenos para cultivos colectivos (además de otros terrenos para uso privado) obligando a los miembros de las comunidades “a participar en asambleas para determinar la rotación de tareas

²¹³ Muñoz Ramírez, G. (2003). *EZLN 20 y 10 el fuego y la palabra*. México: La Jornada, p. 68. Recuperado de <https://tierrayterritoriomadrid.files.wordpress.com/2017/03/munoz-ezln-20-y-10-el-fuego-y-la-palabra.pdf>

²¹⁴ Van der Haar, G. (2005). *El movimiento zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha*. Amsterdam: LabourAgain Publications. Recuperado de <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/vanderhaar.pdf>

y el uso de los excedentes para proyectos comunitarios de desarrollo autosostenible, ya sean productivos o sociales como son el apoyo a los promotores de salud, educación, etc.”²¹⁵. El reparto se hizo sobre propiedades privadas que en algunas regiones resultó en conflictos con otras comunidades, campesinos indígenas y no-indígenas, y por supuesto con autoridades municipales y estatales. En algunos casos estas ocupaciones y repartos también resultaron en desplazamientos y la violación de derechos humanos de muchas personas, indígenas y no-indígenas. Al mismo tiempo, el EZLN no negoció con el gobierno para lograr la regularización de las propiedades, lo que también ha provocado quiebres hacia dentro de las comunidades y la organización. Los miembros de las comunidades que se crearon sobre tierras repartidas por el EZLN deben mantener cierta lealtad y apoyo a la organización zapatista para mantener sus derechos sobre las tierras que le fueron repartidas²¹⁶.

En 1994 numerosas organizaciones campesinas e indígenas rápidamente apoyaron al EZLN y sus iniciativas. Sin embargo, este apoyo no duró muchos años y el EZLN, así como las comunidades que se adscriben Zapatistas tienen pocos lazos con organizaciones campesinas en la región. Para 1997, ya había importantes quiebres entre las organizaciones debido a la diferencia en las visiones sobre autonomía. Sin embargo, esto no ha mermado el apoyo (no público) social e ideológico al EZLN; éste se distingue por la extensión y amplitud de las redes de apoyo económico nacional e internacional. Este apoyo le ha permitido construir y mantener hospitales, establecer un sistema educativo autónomo con escuelas y maestros propios, invertir en la creación y establecimiento de comunidades nuevas en las tierras repartidas, y seguir creciendo. El trabajo aún no ha

²¹⁵ Baronnet, B. y Stahler-Sholk, R. (2015). Interculturalidad y autonomías: reflexiones a partir de experiencias mexicanas. En el Panel sobre Interculturalidad and Indigenous Autonomy, 4th ERIP Conference on Ethnicity, Race, and Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean. Richmond, Virginia, USA, 15-17 oct. 2015.

²¹⁶ Van der Haar, G. (2005). *El movimiento zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha*. Amsterdam: LabourAgain Publications, p. 8. Recuperado de <http://www.iisg.nl/labouragain/documents/vanderhaar.pdf>

sido suficiente para combatir la pobreza que sigue aquejando a muchísimas comunidades Zapatistas debido no sólo al aislamiento de estas organizaciones sino también a crecientes ataques por parte de actores con intereses privados y el mismo gobierno estatal y federal.

La comunidad de La Realidad-Trinidad es un Caracol Zapatista desde 1996 que ha sido invadido por paramilitares, y donde se han llevado detenciones por parte del ejército en diversos momentos y sobre el que se ha ejercido presión desde las autoridades civiles gubernamentales para que se acepten apoyos gubernamentales. Numerosas personas han muerto entre ellas miembros del EZLN, y personas han sido desplazadas debido a estos conflictos. Esta comunidad también ha sufrido numerosos conflictos internos que han sido promovidos por organizaciones campesinas, partidos políticos y organizaciones civiles, así como por la visión de los Zapatistas que no permitían que personas salieran a trabajar, la aún actual regla de que no se reciban apoyos de partidos políticos y gobierno, así como rencillas personales. Esto no ha permitido la mejora de las condiciones en este Caracol que actualmente no cuenta con electricidad según testimonios de personas cercanas a la comunidad. Sin embargo, según estos mismos testimonios, existe actualmente un ambiente de paz y solidaridad, y la clínica de la comunidad atiende de manera permanente a cientos de personas mensualmente, Zapatistas y no Zapatistas de manera gratuita.

El discurso que predomina dentro de las comunidades Zapatistas, las personas que trabajan en los consejos comunitarios, y los militantes del EZLN es de *resistencia* y de *lucha*; ellos se nombran a sí mismos *rebeldes*. Además, consideran que, como organizaciones, están en contra del gobierno del Estado mexicano, llamándolo *mal-gobierno*²¹⁷. Según Mariana Mora, en algunas comunidades Zapatistas, se ha expulsado a los maestros gubernamentales, rechazado programas de asistencia social y de producción agrícola y restringido la entrada a representantes de los gobiernos locales y estatales. Es decir, que en estas comunidades de los municipios autónomos existe un gobierno

²¹⁷ Muñoz Ramírez, G. (2003). *EZLN 20 y 10 el fuego y la palabra*. México: La Jornada, p. 67.

paralelo al estatal que no reconoce la autoridad del mismo y que depende de esta organización²¹⁸. Este antagonismo y establecimiento de gobiernos paralelos a las autoridades gubernamentales ha provocado que algunas comunidades aún no tengan acceso a servicios de electricidad como en el caso de La Realidad-Trinidad. Sin embargo, paradójicamente también ha tenido el efecto contrario, como lo demuestra el hospital recién inaugurado en el caracol de Guadalupe Tepeyac por el actual Presidente. Aun cuando la autonomía zapatista es incipiente, sólo fortalecida en territorios discontinuos, y sigue creciendo desde sus continuos errores como ellos mismos han reconocido, el peso político del proyecto es importante en el país en todo sentido.

El levantamiento del EZLN produjo importantes cambios en el ambiente de las organizaciones indígenas, y promovió mayor unidad entre las organizaciones existentes, así como entre diferentes pueblos y comunidades en todo el país. Entre estas organizaciones estaba el Frente Independiente de Pueblos Indios y más tarde el Frente Nacional de Pueblos Indígenas que ya venían discutiendo y planteando el tema del establecimiento de un régimen legal de autonomía regional para los pueblos indígenas en México. Estas discusiones tomaron forma en los Foros Internacionales sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indios a finales de los 1980s, la Convención Nacional Electoral de los Pueblos Indios de México de marzo de 1994, en la Convención Nacional Democrática en agosto de 1994 y la Convención Nacional Indígena en octubre del mismo año. En diciembre de ese año se realiza la Convención Nacional Indígena en Tlapa, Guerrero que reunió a más de 1,500 participantes²¹⁹. Estas discusiones lograron que se conformara la Asamblea Nacional Plural por la Autonomía (ANIPA) con legisladores indígenas que permitió que se consolidara la discusión de

²¹⁸ Mariana, M. (2010). La experiencia de la autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano. En González, M., Burguete Cal y Mayor, A. y Ortiz-T., P. (Coord), *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, GTZ, IWGIA, CIESAS, UNICH.

²¹⁹ López Bárcenas, F. (2005). *Los movimientos indígenas en México: rostros y caminos*. México: Ediciones MC, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas.

reconocer la autonomía de los pueblos indígenas como demanda central²²⁰. Durante 1996 se realizan los Foros Nacionales Indígenas y hay poco acuerdo acerca de qué régimen de autonomía promover (la Regiones Autónomas Pluriétnicas impulsadas por ANIPA o autonomías comunitarias), por lo que el EZLN se pronuncia así como otros pueblos en empujar para que el derecho a la autonomía se ejerciera en los ámbitos y bajo los regímenes que los pueblos indígenas hicieran valer. Estos foros y convenciones nacionales indígenas impulsan a su vez la creación del **Congreso Nacional Indígena (CNI)** en octubre de 1996. El CNI fue clave para lograr la adhesión de facto por parte de numerosos pueblos indígenas a los Acuerdos de San Andrés logrados en 1996 y ha transformado el paisaje de organizaciones indígenas.

El **Congreso Nacional Indígena (CNI)** funciona como una red de miembros de comunidades y pueblos indígenas, así como un espacio de discusión y coordinación para sus luchas. El CNI además funciona como asamblea de los pueblos cuando están reunidos²²¹. Según algunos académicos, el CNI permite el establecimiento de mecanismos de enlace y de solidaridad entre miles de comunidades indígenas en México de numerosos pueblos²²². El CNI se guía por los principios de “servir y no servirse, construir y no destruir, obedecer y no mandar, proponer y no imponer, vencer y no vencer, bajar y no subir y enlazar y no aislar”. El Congreso Nacional Indígena también ha facilitado la organización de otros foros y asambleas como lo ha sido el Tribunal de los Pueblos. La incidencia que ha logrado esta organización es también de gran importancia y peso político y semántico en el país, puesto que sus miembros tienen presencia en todo el territorio mexicano e

²²⁰López Bárcenas, F. (2005). *Los movimientos indígenas en México: rostros y caminos*. México: Ediciones MC, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas.

²²¹ Moreno Reyes, A. (2017). “Nunca más un México sin nosotras”. La participación de las mujeres en el proyecto político del Congreso Nacional Indígena. *Ecología Política*, 54, 93-97. Recuperado de www.jstor.org/stable/44645643

²²² Baronnet, B. y Stahler-Sholk, R. (2015). Interculturalidad y autonomías: reflexiones a partir de experiencias mexicanas. En el Panel sobre Interculturalidad and Indigenous Autonomy, 4th ERIP Conference on Ethnicity, Race, and Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean. Richmond, Virginia, USA, 15-17 oct. 2015.

impulsan junto con aliados políticos como legisladores y organizaciones diferentes medidas para el avance de los derechos de los pueblos indígenas.

6. Conclusiones

Este documento se enfoca en identificar las limitaciones legales y precariedad normativa con las que se enfrentan las comunidades indígenas en el ejercicio de su derecho a la libre determinación señalando muchos de los aciertos, así como las contradicciones que toman vida en un Estado tan plural y diverso como México. Como parte del estudio que realizamos era necesario describir la situación legal de al menos algunos ejemplos del ejercicio del derecho a la libre determinación en México, sin embargo, hay un mar de experiencias que no fue posible cubrir en un espacio tan reducido. Entre aquellos ejercicios del derecho a la libre determinación que no mencionamos está la de los pueblos indígenas en las zonas urbanas. En la Ciudad de México hoy se llevan a cabo elecciones y gobiernos por usos y costumbres en Tepepan en Xochimilco y algunos barrios de Tláhuac. También en otras regiones, los Warijíos en Sonora, los Cucapás en Baja California y los Totonacas en Veracruz y Puebla han emprendido complejas experiencias para ejercer su autonomía que no logramos cubrir en este informe. Los Totonacas y Nahuas de Cuetzalán del Progreso han creado cooperativas que les han permitido controlar el precio de productos esenciales para su población como el azúcar, promover el ahorro y la inversión por medio de sus cooperativas de ahorro, y mejorar las condiciones de comercio de algunos de sus productos como la miel de abeja melipona y artesanías. También han logrado incidir en el ordenamiento municipal impidiendo determinadas actividades en su territorio utilizando este medio legal. En el estado de Morelos se han creado cuatro nuevos municipios indígenas (Xoxocotla, Coatetelco, Hueyapan y Tetelcingo) que serán gobernados conforme usos y costumbres y muchos pueblos de Chiapas, Guerrero, y otros estados han tomado esta dirección.

El miedo de algunos expresidentes y parte del PRI de que fortalecer las autonomías indígenas tendría el efecto de ‘Balcanizar’ a México²²³ se ha comprobado infundado en estos 23 años desde los Acuerdos de San Andrés. Por el contrario, los procesos autonómicos han permitido a los pueblos defender sus territorios en determinado nivel y promover el ejercicio de sus derechos humanos. Otra cosa que se ha comprobado en estos años es la relevancia de formar redes y organizaciones que permitan a las comunidades proteger sus territorios junto con sus comunidades vecinas como se ha visto en Guerrero, en particular en contra del crimen organizado. También se ha puesto en evidencia que la regulación e interpretación del derecho a la libre determinación es incipiente y requerirá de visiones interculturales, armonizadoras y basadas en la confianza, así como el esfuerzo constante desde las comunidades indígenas para desarrollarse. Creemos que el mayor esfuerzo para el ejercicio de este derecho en beneficio de los pueblos indígenas de México seguirá recayendo en las comunidades mismas. Pero es imperante promover acciones desde el Estado y la sociedad que permitan que las comunidades se organicen, aspiren juntos futuros para sí mismos y recreen un territorio físico, normativo, semántico y político que les permita hacer realidad este derecho.

Al mismo tiempo, las numerosas afectaciones que observamos en territorios indígenas por parte del crimen organizado, la minería, tala, concesión excesiva de agua, desarrollos agroindustriales, proyectos turísticos, aeropuertos, carreteras y en general la imposición de proyectos de desarrollo ajenos a las comunidades en territorios indígenas en todo México deben ya sonar una señal de alarma. Algunas de estas comunidades han sido afectadas de manera irreversible imponiendo la división, el conflicto y la violencia dentro de las comunidades. Esta imposición de proyectos con el apoyo de los gobiernos pone en evidencia la inconmensurable ignorancia acerca de los pueblos

²²³ Van der Haar, G. (2005). *El movimiento zapatista de Chiapas: dimensiones de su lucha*. Amsterdam: LabourAgain Publications, p. 11.

y de su derecho a la libre determinación, así como la mala fe desde la iniciativa privada y el gobierno mismo. Funcionarios justifican los procesos actuales de participación en foros que no se diseñan con los pueblos participantes considerando la urgencia de tiempo, la desintegración comunitaria y la dificultad de diálogo. La justificación para estos procesos parece ser “no hay de otra”. Sin embargo, disentimos, creemos que podría ser el momento de apoyar a los miembros de las comunidades en la búsqueda de organizaciones representativas que les sean útiles. En nuestra opinión, sí hay otras posibilidades de relación, una en la que los territorios de los pueblos se respeten de manera incondicional. Establecer una relación distinta requiere además de mesas de diálogo de larga duración, y la firma de acuerdos que también sean respetados. La actual posición del gobierno federal en el caso de la COPUDA que vuelve a poner a discusión los acuerdos tomados a finales de 2019 violenta los derechos humanos de las comunidades miembros de esta organización, en particular su derecho a la libre determinación.

La situación es en verdad urgente, comunidades indígenas sufren de pobreza, dependencia, violencia, discriminación, desplazamientos forzados, amenazas, agresiones y muerte de sus miembros. La cooptación de líderes, comisarías ejidales y comunales, y autoridades municipales de regiones indígenas por parte de partidos y organizaciones a cambio de favores, pagos, trabajo, y contrataciones de familiares son actos de corrupción graves que continúan afectando a las poblaciones indígenas de maneras desproporcionadas. El reconocimiento e implementación del derecho a la libre determinación requiere de un necesario distanciamiento del actuar estatal tutelar y asistencialista. No cabe duda que las autoridades agrarias y el derecho agrario se debe aplicar desde la perspectiva de los pueblos para cuidar de mejor manera los territorios; sin embargo, por no ser suficiente, deberemos pensar en otros medios y recursos para que los pueblos tengan la capacidad de ejercer su libre determinación y proteger sus territorios.

Durante las entrevistas realizadas para este informe, miembros de las comunidades nos hicieron saber que consideraban que los proyectos alternos de desarrollo propio han sido clave en su proceso de fortalecimiento de su autonomía. También creen que estas empresas comunitarias y sus proyectos de desarrollo comunitarios en el contexto actual no se podrían haber logrado de no ser por la lucha social y a veces violenta que han emprendido. Creen que para mantener estos proyectos es clave la recreación constante de su identidad propia y su sistema de usos y costumbres. En este sentido y para evadir mayor conflictividad, consideramos necesario que se combata desde el Estado mismo el actual contexto político y legal que ha permitido un sistemático despojo de sus recursos y tierras. Esto requerirá numerosas reformas, procesos educativos y un esfuerzo coordinado para combatir la impunidad imperante.

La legitimidad de las comunidades para ejercer su derecho a determinarse libremente es cuestionada a diario desde adentro de las mismas comunidades, así como desde el Estado en sus tres niveles y en todos sus poderes, la sociedad, las empresas, etc. Estas dudas y cuestionamientos se reflejan en sentencias limitativas de derechos, presión política en apoyo a partidos, el establecimiento de políticas públicas indiferentes a la situación *sui generis* de los pueblos, la falta de regulación, corrupción y conflictos internos. Varias de las experiencias de libre determinación de los pueblos que se contienen en este informe son reactivas, impulsadas por el miedo a la inseguridad, violencia, y el despojo de sus territorios. Al ser reactivas cuentan con muchos retos, pero al mismo tiempo, son proyectos que lograron tomar forma gracias a la unidad que se produce como consecuencia de dicho miedo comunal a perder su territorio, la vida o su identidad. Sólo así parece que esa duda y cuestionamiento se disipan. Esta realidad pone al descubierto otra faceta del ejercicio de este derecho: la indiscutible precariedad social en la que estos proyectos de libre determinación sobreviven. La gran parte de los entrevistados, miembros de las comunidades que visitamos para realizar este informe, nos reportó que tal vez sus retos más grandes son la apatía e indiferencia de

la población de sus comunidades. Mantenerse conversando, participando y unidos es para todas las personas el ingrediente principal para lograr el ejercicio de su libre determinación, su autonomía, y en consecuencia un mayor bienestar en sus comunidades.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la modificación del artículo 1º constitucional, el reconocimiento pleno de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales, el principio *pro persona* y la obligación de realizar un control de convencionalidad, generó un nuevo parámetro interpretativo que obliga a las autoridades, fundamentalmente a las judiciales, a hacer una ponderación entre diversas normas con tal de hacer efectivos los derechos humanos, entre ellos este derecho a la libre determinación. Sin embargo, casi a diez años de dicha reforma, los juicios sobre controversias en torno al uso y disfrute de las tierras que forman parte del territorio, a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, a las semillas nativas y el patrimonio biocultural de los pueblos, aún no se ve esto aplicado en este sentido.

La gran dificultad de hacer realidad estos derechos para los pueblos indígenas es el actual contexto político y legal que no ha aterrizado el alcance y significado del concepto de pluralismo jurídico, es decir el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas como fuentes de derecho, en particular en procesos de consulta y diálogo, resolución de conflictos, y la interpretación de las potestades de los pueblos indígenas cuando éstas *compiten* con las potestades del municipio, el estado y la federación. Es imperante que la SCJN camine unos pasos atrás y regrese al origen y objetivo del derecho a la libre determinación según la Constitución y armonice esto con una realidad retadora de discriminación, criminalidad, e impunidad, y promueva la ejecución de sus sentencias según los más altos estándares. No dudamos que es necesario que cambie de mirada para promover espacios normativos en donde la autonomía pueda nacer, fortalecerse y evolucionar.

Finalmente consideramos que 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, y en algunos casos son 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”.

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.