

Procesos de consulta, pueblos originarios y falsa representatividad: un análisis crítico en el caso de los foros consultivos en La Montaña de Guerrero, México¹

MARÍA CRISTINA HERNÁNDEZ BERNAL*

El presente artículo forma parte de un trabajo de investigación más amplio que contempla un análisis antropológico del conflicto de los pueblos *mè'phàà* de la región de La Montaña, en Guerrero, debido a políticas extractivistas² que afectan su vida, cultura y territorios. Lo que aquí se expone es una de varias maniobras y mecanismos actuales que ha implementado el gobierno para mantener a los pueblos originarios en una permanente exclusión de los procesos de toma de decisiones que afectan su contexto social,

¹ El contenido de este artículo es parte de mi tesis doctoral, que se encuentra en curso con el título "Derechos bioculturales y etnoterritorios: ejercicios autonómicos del pueblo *mè'phàà* en La Montaña de Guerrero frente a los conflictos por despojo", la cual desarrollo en el Programa de Ciencias Antropológicas de la UAM-Iztapalapa.

* Doctorante en Ciencias Antropológicas y maestra en Ciencias Antropológicas, ambas por la UAM-I; y licenciada en Etnohistoria por la ENAH. Correo electrónico: marcris_hernandez@hotmail.com

² Se entiende por políticas extractivistas a aquellas acciones que se generan dentro de las instituciones del Estado y tienen la finalidad de facilitar la apropiación mercantil de los bienes materiales colectivos por parte de grandes corporaciones nacionales y transnacionales. Para ello se basan en ideas sobre el desarrollo enfocadas sólo al progreso material, y que no son democráticas ni gozan de la aprobación ciudadana, principalmente de aquellos que son afectados directamente en sus territorios y entornos naturales.

político y cultural; lo que facilita o expone a estas poblaciones a una vulnerabilidad sobre su derecho a la autodeterminación. El objetivo principal es, entonces, hacer visible la necesidad de mecanismos útiles y prácticos que permitan una amplia participación de los pueblos para establecer una nueva relación con el Estado, considerando el nuevo orden político, democrático y realmente representativo —o al menos eso es lo que se anuncia desde la actual presidencia de México—. Ahora más que nunca, los pueblos buscan deshabilitar para siempre su inserción subordinada a la nación y que sus demandas impulsen “la construcción de proyectos plurinacionales, interculturales y poscoloniales; nuevas sociedades donde el Estado no es neutro, sino que está comprometido con el proyecto plurinacional y con autodeterminación para naciones diversas dentro de un mismo Estado”.³

En este sentido, una de las problemáticas centrales que enfrentan los pueblos de La Montaña es la de su representatividad, principalmente en el ámbito legislativo y de toma de decisiones respecto de las políticas de reconocimiento de la diversidad y derechos culturales, que podrían marcar un nuevo rumbo para un Estado que siempre ha privilegiado una identidad cultural única, homogénea y vinculada a un proceso de globalización. Su fortalecimiento, en tanto sujetos sociales, conlleva una necesaria participación en los distintos espacios de diálogo, donde se proyectan los cambios normativos necesarios para ofrecer alternativas inclusivas con la consecuente reivindicación de derechos. Pero generar una plataforma de entendimiento con las instituciones de gobierno, donde se reconozca un sistema económico, político y cultural propio de los pueblos, requiere un ejercicio legítimo en el que su representación sea efectiva y bajo mecanismos que garanticen la participación de los sectores que lo integran: hombres y mujeres que son agricultores, profesionistas, especialistas rituales, principales, estudiantes, líderes, jefes y jefas de familia, comisariados ejidales y comunales, autoridades tradicionales o municipales, etcétera.

Como dicha representación se sigue manejando a través de algunos grupos políticos, organizaciones sociales o sectores específicos de las comunidades, aquí se indaga uno de los principales incon-

³ Maya Lorena Pérez Ruiz y Arturo Argueta Villamar, *Etnociencias, interculturalidad y diálogo de saberes en América Latina. Investigación colaborativa y descolonización del pensamiento*, 2019, p. 123.

venientes ideológicos y operativos que se imponen para dificultar el tránsito hacia un legítimo ejercicio de soberanía y de autodeterminación, por la falta de participación de la mayoría de los distintos sectores que constituyen a los pueblos originarios, lo que resulta en una representatividad deficiente al definir una postura colectiva ante iniciativas específicas, que se problematiza cuando la representación es susceptible de producir efectos jurídicos, activos y pasivos sobre el patrimonio de quienes representan, así como de los derechos y obligaciones que deriven de tal acto. Aquí se toma como un ejemplo concreto, por la incidencia que puede tener en la región históricamente marginada de La Montaña, el caso del “Proceso de consulta libre, previa e informada para la reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano del Estado de Guerrero” (en adelante PCPLI-RCGro), y el papel que juegan tanto las instituciones legislativas y las organizaciones no gubernamentales —como el Centro de Derechos Humanos de La Montaña “Tlachinollan”— en promover realmente la participación representativa de los pueblos o, en su caso, restringirla.

Se resaltan a continuación los problemas principales derivados de la consulta y que serán abordados en los siguientes apartados. Dichas dificultades —se aclara— se determinan como tales, teniendo como fundamento la documentación recuperada y la etnografía narrativa⁴ realizada en dos foros de consulta en el mes de septiembre de 2019; el primero llevado a cabo en la ciudad de Tlapa de Comonfort y el segundo en el pueblo *mè'phàà* de Paraje Montero, municipio de Malinaltepec.

1) Se puede afirmar, en forma general, que los integrantes de los pueblos originarios partícipes del proceso no conocen, o sólo parcialmente, que a nivel estatal existe una ley que ampara sus derechos culturales, la Ley Número 701,⁵ lo que trajo como consecuencia inmediata una información sesgada e insuficiente de los temas que se

⁴ La documentación etnográfica recabada en los foros ya mencionados se obtuvo bajo tres procedimientos: entrevistas a profundidad con participantes clave en el proceso de consulta, con un total de 10 entrevistas; grabación y transcripción de algunos de los participantes en el debate público de los temas del foro que fueron alrededor de 25; y, finalmente, una encuesta pequeña de las tres preguntas siguientes realizadas a 30 personas: ¿sabe qué temas se están discutiendo en el foro de consulta?, ¿conoce usted de qué trata la Ley 701?, ¿usted pudo discutir los temas de la consulta en la asamblea de su pueblo?

⁵ Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, No. 28, el viernes 08 de abril de 2011, recuperado de: <www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>.

sometieron a consulta, que tuvo como un objetivo principal el de rechazar las modificaciones de 2018 a dicha ley, y donde se pretende incluir nuevas percepciones en relación con los criterios discutidos y analizados en 17 puntos centrales de la reforma; 2) el formato de la consulta siguió de manera parcial los lineamientos establecidos en el artículo 6° del Convenio 169⁶ y en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁷ respecto del consentimiento previo, libre e informado; 3) la participación de los pueblos interesados en el proceso de consulta para el mejoramiento de sus condiciones de vida fue significativa, mas no representativa,⁸ porque se realizó fuera del ámbito comunitario de la mayoría de las poblaciones, haciendo uso de representantes de las poblaciones que llevaron propuestas que, de acuerdo con sus declaraciones, no pudieron discutirse en asamblea debido al poco tiempo que hubo para ello y a la falta de información suficiente de cada uno de los puntos a tratar en los foros. Situación que se vio agravada por una difusión insuficiente de la convocatoria: un formato operativo que no logró ofrecer a los asistentes la información necesaria sobre cada uno de los temas que se votarían a favor o en contra —dificultando también la posibilidad de una discusión profunda sobre cada uno de ellos en las mesas de trabajo—, así como la muy limitada oportunidad que tenían los participantes para abordar las problemáticas centrales que viven de manera cotidiana y persistente en sus pueblos. Es primordial aclarar que los testimonios compartidos se manejan de manera anónima a petición de los entrevistados.⁹

⁶ Gabriela Olguín, *Los mecanismos de control de la OIT en materia de derechos indígenas. Aplicación Internacional del Convenio número 169, 2000*, p. 91.

⁷ ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007*, p. 7.

⁸ En la convocatoria lanzada por el Congreso de Guerrero a través de la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos se extiende la participación en la consulta a todos los pueblos y comunidades indígenas, “pudiendo ser a través de sus instituciones y autoridades representativas”, entre las que se destacan organizaciones e instituciones ciudadanas, autoridades municipales y comunitarias, la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC-PC). Las autoridades representativas, si bien buscan darle practicidad a la discusión de temas relevantes para llegar a un consenso, en el caso de la consulta que nos ocupa, no se pudo corroborar el proceso de información y discusión en asamblea, además de que en los foros se votó por cada uno de los temas previstos a mano alzada, sin que hubiera modo de corroborar quiénes fungían como representantes y quiénes como asistentes.

⁹ En el caso del segundo inciso, los entrevistados son parte de organizaciones sociales que reciben el apoyo de “Tlachinollan” y no quisieran ver afectada su relación con el organismo de derechos humanos por ser prácticamente el único con el que cuenta la población.

La región de La Montaña es un campo de tensiones, de conflictos anacrónicos que han moldeado la vida de sus habitantes. En su jurisdicción coexisten pueblos nahuas, *na savi* y *mè'phàà*, en municipios que transcurren entre condiciones de alta a muy alta marginación.¹⁰ Algunas de sus poblaciones aún no cuentan con energía eléctrica, agua potable, servicios viables y eficaces de telecomunicación, salubridad, así como de servicios educativos de calidad y con pertinencia cultural.

Pese a que desde el 5 de septiembre de 1990 entró en vigor el Convenio 169, “[...] el gobierno mexicano fue completamente omiso en su obligación de consultar. Fue a partir de las exigencias de las comunidades [...] de la modificación del artículo 1° constitucional y de algunas sentencias del Poder Judicial de la Federación que las autoridades mexicanas han comenzado a emprender acciones de consulta; sin embargo, hasta la fecha las omisiones continúan”.¹¹ Hasta ahora, la realidad de los pueblos de La Montaña es la *no participación* y la *falsa representatividad* porque no se cuenta con una estrategia temporal y espacial adecuada para que todos los interesados puedan involucrarse en temas tan esenciales como las iniciativas de la política pública y la toma de decisiones que son susceptibles de afectarles de manera directa, es decir, a ejercer la libre determinación y autonomía, como es el caso de la Consulta para la Reforma

¹⁰ El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 de Guerrero “establece que los cuatro principales pueblos y lenguas indígenas presentes en la entidad son mixtecos, amuzgos, tlapanecos y nahuas. Los nahuas representan alrededor de 40% de la población indígena del estado y se distribuyen en la región de La Montaña, la Sierra Central y la Cuenca Superior del Río Balsas, la Sierra Norte y la Tierra Caliente. La población mixteca de Guerrero, alrededor de 28% de la población indígena, se localiza en la parte alta de La Montaña, en la zona más escabrosa de la región y la más incomunicada, principalmente en los municipios de Alcozauca, Metlatónoc y Atlamajalcingo, y en menor número en los de Tlapa, Copanatoyac, Xalpatláhuac, Tlalixtaquilla de Maldonado, Malinaltepec y Alpoyeca. Los tlapanecos, alrededor de 22% de la población indígena, que se llaman a sí mismos Me’phaa, se localizan entre la vertiente de la Sierra Madre del Sur y la Costa del Estado de Guerrero, principalmente en los municipios de Acatepec, Atlixac, Malinaltepec, Tlacoapa, San Luis Acatlán y Zapotitlán Tablas y, con menor concentración, en Atlamajalcingo del Monte, Metlatónoc, Tlapa, Quechultenango, Ayutla, Azoyú y Acapulco. Los amuzgos, cerca de 9% de la población indígena, se sitúan en la región sureste, en los pueblos de Xochistlahuaca, Tlacoachistlahuaca, Cosuyoapan, Zacoalpa, Chochoapan, Huehuetono, El Pájaro, Las Minas, Cerro Bronco, Guadalupe Victoria, Guajantepec y Pueblo Nuevo” (H. Congreso del Estado, Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley 701, recuperado de: <www.congresogro.gob.mx>).

¹¹ Rodrigo Gutiérrez y Edmundo del Pozo, *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*, 2019, p. 9.

Constitucional. Tampoco se ha logrado, de manera significativa, el reconocimiento a la identidad y a sus derechos culturales específicos. No se les considera en proyectos o programas sociales que les son de utilidad o aquellos que afectan el tejido social y su estabilidad, de cómo conciben el desarrollo y el bienestar, y de las políticas educativas y económicas que han representado un esquema impositivo en detrimento de sus modelos alternativos de gestión local, gobernabilidad e inclusión de sus conocimientos culturales que puedan articularse a los arquetipos educativos.¹² En la práctica, no se les reconoce su autogestión en las formas de gobierno y justicia, así como la apropiación cultural del territorio mediante prácticas sociales, políticas y simbólicas. En Guerrero, la atención se ha centrado en la riqueza cultural de los pueblos, pero aquella de la que se puede sacar algún provecho, la que es susceptible de entrar en los sistemas mercantiles y con la que se puede lucrar mediante el turismo o la agroindustria; lo demás pertenece a lo que despectivamente en las cúpulas del poder llaman “la indiada”.

La Montaña de Guerrero y los claroscuros en la práctica efectiva de los derechos culturales

Guerrero es uno de los tres estados más pobres del país. Junto con la pobreza coexisten la desigualdad, la violencia, la discriminación, el abandono y la falta de oportunidades para acceder a la justicia, salud, educación y el trabajo digno; lo que resulta en la constante negación del uso pleno de los derechos humanos y colectivos —estos últimos referentes a los pueblos originarios—. Todo esto en un contexto histórico de caciquismo económico y político, donde frecuentemente se hace un uso faccioso del poder en perjuicio de los sectores más desprotegidos. La población es sometida de manera constante a la discriminación y el racismo, lo cual se manifiesta en los tratos denigrantes hacia la persona por su apariencia, el color de piel, el uso de vestimenta tradicional, o la dificultad para expresarse

¹² Con arquetipo educativo nos referimos al modelo educativo implementado por la Secretaría de Educación, donde el profesor se asume como responsable de la impartición del conocimiento y los alumnos deben de aprender de manera individualizada en detrimento de la cooperación entre ellos para resolver los problemas que se presentan. Además, no se considera que el aprendizaje dependa mucho del contexto sociocultural del alumno, por lo que las evaluaciones no pueden ser estandarizadas.

en el idioma “oficial” y preferir como medio privilegiado de comunicación la lengua materna.

En Guerrero, los pueblos han transitado por distintos momentos históricos, en los que el despojo de sus bienes productivos ha recrudecido las condiciones de vida de su población, especialmente la de los pueblos originarios, cuya riqueza se centra en la explotación de los bosques de manera arraigada y recientemente en la minería a cielo abierto. Se ha restringido el uso y disfrute de los bienes naturales a través de la modalidad de Áreas Naturales Protegidas y el pago por servicios ambientales que se han instaurado mediante información tergiversada, engaños y sin un proceso de consulta previa, libre e informada. Esta problemática se vive en regiones como La Montaña, donde a la alta biodiversidad se le suma un mosaico cultural en el que conviven pueblos *mè'phàà* con una parte importante de pueblos nahuas y *na savi*.¹³ Región donde históricamente han llegado múltiples programas sociales; sin embargo, a decir de sus habitantes: “La pobreza sigue igual, la marginación sigue igual, la exclusión sigue igual y eso que siempre se anda anunciando apoyos e inversiones y programas, pero todo sigue igual”.¹⁴

En este escenario es donde irrumpe la iniciativa legislativa de consultar a los pueblos originarios para hablar de los derechos culturales, derechos que, empero, no son conocidos de manera generalizada por los pueblos originarios de La Montaña, y es por esta situación que el tema de la consulta sobre los mismos se complica.¹⁵ Se presentan aquí —como ya se anticipó— algunos elementos que representan serias dificultades operativas, de integración y del establecimiento de mecanismos eficientes de inclusión de la población en el caso del “Proceso de consulta libre [...] para la reforma constitucional y legal [...] de los pueblos indígenas y afroamericano del Estado de Guerrero”.

Conforme el documento de la convocatoria a la que se tuvo acceso,¹⁶ las instancias responsables del proceso de consulta fueron

¹³ Conocida también como Mixteca-Nahua-Tlapaneca, es hogar de pueblos que habitan ecosistemas con un alto contenido de especies endémicas y donde se encuentran también algunos de los municipios más pobres del país, destacándose entre ellos: Cochoapa el Grande, Metlatonoc, Atlamajalcingo del Monte y Acatepec.

¹⁴ Anónimo, Malinaltepec, diciembre de 2019.

¹⁵ Los temas de la consulta se especifican en el anexo 1 en este mismo artículo.

¹⁶ La convocatoria fue repartida en todas las casas de Justicia de la policía comunitaria; en el caso del documento que se cita aquí, me fue proporcionado amablemente para que lo

tres: 1) autoridades responsables, que son la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero¹⁷ —la que es también responsable de la iniciativa—, el Centro de Derechos Humanos de La Montaña “Tlachinollan” y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), aunque de esta última institución los asistentes no tuvieron en claro cuál fue su función y en algunos casos se ignoraba, incluso, que tuvo participación en los foros realizados. 2) El Órgano Técnico y Comité Técnico de Expertos, “conformado antes del proceso de consulta e integrado por hombres y mujeres de probada experiencia en derechos de los pueblos indígenas, quienes orientarán y garantizarán el desarrollo adecuado de la consulta”,¹⁸ que no fue presentado o anunciado a los asistentes de los foros en Tlapa de Comonfort ni en Paraje Montero, siendo un misterio para los consultados quiénes eran esos expertos convocados, cómo fueron elegidos y cómo ellos “garantizan” el debido proceso de la consulta. Por último, 3) Grupo Técnico Interinstitucional, integrado por los asesores de los diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas del H. Congreso del Estado de Guerrero; y por los asesores del Centro de Derechos Humanos de La Montaña “Tlachinollan”, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

revisara en una reunión de la Casa de Justicia de Espino Blanco, ubicada dentro del núcleo agrario de Colombia de Guadalupe.

¹⁷ La Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos de la LXII Legislatura está integrada por los diputados Aristóteles Tito Arroyo, presidente; Leticia Mosso Hernández, secretaria; Erika Valencia Cardona, vocal; Fabiola Rafael Dircio, vocal, y Nilsan Hilario Mendoza, vocal. En la convocatoria para el proceso de consulta emitida por la comisión se hace alusión a los fundamentos jurídicos de la misma “en los Artículos 1º, 2º y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 1º, 2º, 3º y 6º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 19º y 32º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI); XXIII Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; 1º, 2º, 3º, 4º fracciones III, IV, VI, VII, XII y XXIII, 5º y 6º fracciones I, II y VII y 9º de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas; artículos 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º y 14º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y la Ley número 701 del Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero” (recuperado de <congresogro.gob.mx/62/Documentos>, consultada el 4 de abril de 2020).

¹⁸ Convocatoria al proceso de consulta libre, previa e informada para la Reforma Constitucional y Legal en relación a los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicano, del estado de Guerrero. Presentado de manera pública en la Asamblea Ordinaria de la Casa de Justicia de Espino Blanco el 18 de agosto de 2019 en el pueblo de Paraje Montero, p. 2.

La Iniciativa de Ley indicada contempla reformas y adiciones a la Sección II de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos en los artículos 8º, 9º, 10º, 11, 12, 13 y 14; además, se incluyen las reformas al Título Décimo y al Municipio Libre que se contemplan en los artículos 171, 172, 173, 174 y 176 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. El PCPLI-RCCGro contó con 10 foros de consulta en distintas sedes y fechas de realización en la región administrativa denominada como La Montaña, para abordar diversos temas referentes al reconocimiento de sus derechos culturales. Ello es relevante porque el nulo acceso al reconocimiento y práctica de los derechos culturales repercute de manera directa en las vulnerabilidades jurídicas, sociales y políticas que se viven en La Montaña, y muy especialmente en lo referente al territorio.

Uno de los principales cuestionamientos al proceso es que los 17 temas de la consulta,¹⁹ que forman parte de la iniciativa, son en sí mismos complejos y su contenido se deriva de un conocimiento previo de lo que contiene la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero,²⁰ que se expidió en abril de 2011 y reglamentaría del entonces artículo 10º de la Constitución Política del Estado de Guerrero. La Ley 701 fue modificada en 2018.²¹

Se cita la reforma del 2018²² porque no consideró la opinión de los pueblos, afectando principalmente la legitimidad del sistema de

¹⁹ Véase el anexo 1 en el presente artículo.

²⁰ Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, recuperada de: <www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>, consultada el 10 de marzo de 2020.

²¹ Dicha ley sufrió cambios en agosto de 2018, al presentarse reformas, adiciones y derogaciones; siendo uno de los elementos más perjudiciales las reformas concernientes al Sistema Comunitario de Justicia, que a partir de esa fecha se integró al Sistema Estatal de Seguridad Pública, despojando de legalidad a las policías comunitarias para actuar de acuerdo a su propia normativa y transformarse en auxiliares de la “conservación del orden público y la paz social”. En ese momento, la LXI Legislatura responsable del decreto, en la Sección III referente al Contenido de la Iniciativa, asegura haber hecho una consulta para recabar la opinión no sólo de pueblos y comunidades indígenas en los Foros Regionales de Consulta que se celebraron en convenio con la Universidad Autónoma de Guerrero y que la presente reforma a la Ley Número 701 se nutrió de los citados foros y también de “Académicos, partidos políticos y organizaciones sociales”, contraviniendo lo establecido en el Convenio 169 y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas sobre mecanismos efectivos de representatividad y sobre todo el mandato de consultar a los directamente afectados.

²² La Ley 701, a partir de dichas reformas, se entiende como de orden público e interés social y reglamentaria de la Sección II del Título Segundo de la Constitución Política del Estado

justicia. Así las cosas, tal parece que los pueblos indígenas —al menos en Guerrero— se encuentran ante un *modus operandi* que los excluye de la toma de decisiones al organizar *consultas a modo* y ostentando como legítimo preguntar a *otros sectores sociales no pertenecientes a los pueblos originarios* sobre lo que puede o no ser considerado dentro de los derechos culturales y sus consecutivas adecuaciones. El formato en sí, foros en espacios y tiempos específicos, con una estructura de participación determinada, genera un campo socio-jurídico de disputa y en constante conflicto.²³

La exclusión multidimensional de los pueblos de La Montaña es incuestionable; tan es así, que su lucha jurídica actual en gran medida es justamente por el rechazo explícito a dicha reforma del 2018 en lo que concierne al Sistema de Justicia Comunitaria. En el decreto se cita que hubo “consultas” y que se valieron de opiniones de “expertos y especialistas”, afirmaciones muy cuestionables por el actual enfrentamiento directo con el gobierno estatal por esa reforma que definitivamente no fue representativa:

Los ciudadanos del territorio comunitario estamos en contra de esas reformas; dicen que nos consultaron, yo pregunto: ¿a quiénes preguntaron?, por qué no preguntaron a los consejeros de las Casas de Justicia, Comandantes Regionales, a las autoridades municipales y agrarias, a los pueblos que fundaron a la policía comunitaria. En los pueblos fundadores tenemos más de 20 años haciendo válida la justicia comunitaria y ahora vienen a decirnos que eso no vale, que ya se consultó, a quiénes preguntamos. Eso es una artimaña del gobierno para seguir manejándonos. Aquí los que siguen siendo los enemigos son el gobierno, los caciques y los medios de comunicación que ocultan información o no dicen las cosas como son.²⁴

El formato de las consultas y los lugares donde se llevan a cabo parecen ser parte de las dificultades, porque no se ha reforzado un

Libre y Soberano de Guerrero en concordancia con su artículo 2º. En esta reforma se amplían, a las comunidades afromexicanas, los derechos sociales, económicos, ambientales y territoriales reconocidos a los pueblos indígenas.

²³ Esto no quiere decir que el conflicto no pueda estar presente en la toma de decisiones colectivas en los espacios comunitarios o fuera de ellos; lo que se quiere enfatizar es que el no darle importancia al establecimiento de mecanismos y formatos de participación que sean accesibles y puedan garantizar la asistencia del mayor número de interesados posible, se crea una tensión social que desemboca en conflictos inter y extra comunitarios.

²⁴ Anónimo, Tlapa de Comonfort, septiembre de 2019.

ejercicio de horizontalidad en los procedimientos y los sectores que van a participar, así como la obligación de informar no sólo de manera previa, sino mediante un periodo de tiempo prolongado, según las necesidades de la población:

Pues se ha dicho mucho que la reforma al artículo 14 se consultó y se hicieron varios foros; yo nunca me enteré de ninguno, es más, esas reuniones —si es que hubo realmente en algún lugar—, sólo se fueron a legitimar. Ese tipo de cosas ya no deben de pasar desapercibidas. Aquí lo que yo veo en esta nueva convocatoria [haciendo referencia a la PCPLI-RCGro], es que hay voluntad, hay voluntad de cambiar ciertas cosas, lo que sigue estando mal es que no hay información previa sobre lo que implica la Ley 701 y por qué se deben de cambiar algunas cosas. Y pues lo que también está mal es que se pretendan avalar de las mismas maneras de siempre, con falta de una verdadera discusión y de verdadera inclusión de los pueblos, por ejemplo, yo estuve en Metlatónoc, y ahí estuvieron alrededor de 1 200 personas; quizá eso no es mucho o no es nada, pero sí es un paso de esta Legislatura donde no se llaman nada más a los compadres y a las comadres, a los afiliados del partido que representa el poder; ahí sí hay un cambio creo yo.²⁵

Si no se le concede la relevancia pertinente a la construcción de una verdadera representatividad, se seguirán viendo situaciones de exclusión aún dentro de proyectos cuyo objetivo es impulsar dinámicas de inserción de los pueblos en la toma de decisiones; un ejemplo extremo de esta situación es una encuesta rápida que se realizó en ambos foros de consulta, preguntando a 30 mujeres en cada uno de ellos, si conocían el contenido de la Ley Número 701: todas contestaron que no. Asimismo, de acuerdo con la percepción de algunos participantes, como los temas ya estaban definidos, los asistentes sólo tenían que ir a votar lo que ya se ha seleccionado y decidido de manera previa por la Comisión de Asuntos Indígenas, por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, por especialistas en derechos humanos, académicos y organizaciones sociales. Ello no implica que toda la propuesta de dialogar con los pueblos sobre sus derechos no tenga aspectos que pueden visualizarse como positivos: “Al final el ejercicio sí sirve, porque los pueblos se van involucrando con el tema de los derechos que les corresponden; van

²⁵ Anónimo, Tlapa de Comonfort, septiembre de 2019.

decidiendo conforme reciben la información, sea poca o mucha; van verificando el contenido de los derechos y eso crea una red de participantes, autoridades civiles, agrarias, representantes y organizaciones sociales; todos involucrados para promover una participación más grande".²⁶

Para César Rodríguez,²⁷ ese ejercicio de representatividad se relaciona con una regulación sobre el dominio de la legalidad, y los procesos de consulta son escenarios donde se pretende soslayar las asimetrías de poder entre los actores involucrados, especialmente en lo que respecta al paradigma de gobernanza que somete a los movimientos sociales reivindicativos a la centralidad del derecho e implica también la trasmutación de las luchas de los movimientos sociales en litigios sobre derechos humanos.

Con lo anterior se pueden examinar al menos dos problemas centrales en los procesos de consulta que tienen que ver directamente con la *falsa representatividad*. El primero tiene relación con la generación de mecanismos jurídicos como ejes reguladores de los conflictos con los gobiernos locales o nacionales, con empresas públicas o privadas; mecanismos de reconocimiento legal válidos sólo en el papel, porque los derechos indígenas —sobre todo en lo concerniente a sus territorios y bienes naturales— se encuentran siempre sometidos a intereses de los sectores en el poder político y económico, como lo afirma Francisco López:²⁸

Para mitigar las protestas de los pueblos indígenas por el saqueo de los recursos naturales, las instituciones internacionales impulsaron el reconocimiento acotado de sus derechos, entre ellos los territorios y los recursos naturales, mismos que después reglamentaron los gobiernos locales, cuidando de que no se crearan instrumentos para ejercerlos. Así se crearon los grupos de trabajo y los foros permanentes de la Organización de las Naciones Unidas, donde muchos indígenas, la mayoría de las veces sin representación de sus pueblos, discutieron sobre el tema y aprobaron documentos con poca o ninguna fuerza vinculante, lo que no evitaba que se difundieran como grandes logros,

²⁶ Anónimo, Tlapa de Comonfort, septiembre de 2019.

²⁷ César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, 2012.

²⁸ Francisco López Bárcenas, *El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta*, 2013, p. 11.

mientras en instancias privadas, como la Organización Mundial del Comercio, se tomaban medidas obligatorias.

El segundo problema se relaciona con los grupos de trabajo. Las atribuciones que se toman a través de la promoción de iniciativas o de la organización de los procesos donde éstas se incluyen, generan una línea difusa entre lo que se piensa que “podría ser mejor para los pueblos indígenas” y la imposición. Una debilidad presente en el PCPLI-RCGro es que, si bien no es igual a lo que sucedió en 2017, con las reformas al artículo 14 es lo mismo: porque se sigue pensando *por y en nombre de* los pueblos indígenas. Esto repercute de manera directa en el tema de la gobernabilidad y en cómo los pueblos piensan, regulan, practican y reconocen sus derechos. Por ello, es fundamental que se problematice sobre la injerencia de los grupos de trabajo en la construcción de una representatividad efectiva que, hasta ahora, no se ha logrado en los pueblos de La Montaña.

Los grupos de trabajo pueden colaborar con la implementación de estrategias y de propuestas para trabajar junto con los pueblos, reconociéndoles en todo momento su personalidad jurídica y, antes de todo, la práctica efectiva de su autodeterminación. En el PCPLI-RCGro se pudo documentar que, previo al proceso, se convocó a personas y organizaciones de manera selectiva, y el procedimiento y metodología de la consulta resulta, de nuevo, en una falsa representatividad de lo que *desde y con* los pueblos se considera imprescindible discutir respecto de cómo se debe ejercer el reconocimiento de sus derechos y su cultura, además de lo que debieran de contener. Es impostergable un alejamiento de la práctica común de otorgar voz a un sector, o a varios, en representación de un todo en sí complejo: la colectividad indígena. Así, y de manera selectiva, un grupo de personas del Órgano Técnico y del Comité Técnico de Expertos decidió cuáles temas se tratarían dentro de la reforma constitucional, mismos que serían sometidos a consulta y que no fueron sujetos a una evaluación de su pertinencia por el órgano jurídico para la toma de decisiones de los pueblos indígenas: la asamblea.

No obstante, la situación no es exclusiva del estado de Guerrero: Raymundo Espinoza señala que en México, en el tema de las consultas, éstas se definen por ser altamente cuestionadas por razón de la manipulación de los procesos, la violación de sus principios y reglas elementales, así como por la idea generalizada de que la consulta es un derecho fundamental y prácticamente el único con el

que podrían contar los pueblos originarios para defender sus recursos, prácticas y creencias; por ello, “en la academia y la sociedad civil se han vuelto lugar común una serie de opiniones apresuradas y superficiales respecto de los procesos consultivos. Sin embargo, muchas de esas afirmaciones no han sido corroboradas por los hechos, pero tampoco se sostienen normativamente, por lo que, además de erróneas, son también infundadas. Especialistas y no, han hecho fetiche de la consulta”.²⁹ En el anexo 1 del presente artículo se podrán consultar a detalle los temas a revisar dentro del proceso, que incluye un examen por los integrantes de los pueblos de La Montaña y su discusión en mesas de trabajo en cada uno de los 10 foros programados.³⁰

La claridad en torno a la estructura de las consultas en México sigue siendo un problema a nivel nacional; la nota técnica de 2019 de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpus,³¹ subraya las debilidades del proceso de consulta a los pueblos originarios, porque no ha sido completamente entendida e implementada por los representantes del Estado, en cuyo caso debe tomarse en cuenta que “son necesarios procedimientos especiales y diferenciados de consultas” cuando se afectan sus derechos, mismos que se distinguen por la particularidad de sus historias culturales, “y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados de la esfera política”.³²

²⁹ Raymundo Espinoza, “La consulta a debate. ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 2019, año 23, núm. 63, pp. 75-76.

³⁰ La distribución de los temas en mesas de trabajo quedó como sigue: en Metlatónoc se discutieron los temas 16, 9 y 17. En Tlapa de Comonfort, los temas 4, 9, 15 y 16; en Paraje Montero los temas 5, 5.1, 7, 8 y 15; en San Luis Acatlán los temas 2, 5, 5.1, 10, 11, 11.1, 11.2, 11.3, 15 y 17; en Tlacoachistlahuaca, los temas 4, 12, 10, 11, 11.2, 11.3 y 17; en Marquelia los temas 3, 10, 14 y 17; en Ayutla de los Libres los temas 2, 5, 5.1, 6 y 17; en Tepecoacuilco los temas 1, 2, 14 y 17; en Acatepec los temas, 5, 5.1 y 17, y finalmente, en Acapulco los temas 13, 3 y 6.

³¹ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, A/HRC/39/17/Add.2 (28 de junio de 2018) marzo de 2019, p. 6, recuperado de: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/39/17/Add.2>.

³² *Idem*.

Foros consultivos en Tlapa de Comonfort y Paraje Montero: la visión crítica de un proceso no representativo

En la convocatoria para el proceso de consulta se encuentra la información sobre el procedimiento y las etapas que la conformaron, entre ellas las siguientes: 1) etapa previa e informativa, 2) etapa deliberativa y 3) etapa consultiva. En la primera etapa se buscaba que se les proporcionara a los pueblos, mediante sus autoridades representativas, los temas de la convocatoria, quienes también se encargarían de realizar las asambleas en sus comunidades para discutir y analizar los temas enumerados en la convocatoria. Ahí mismo se nombraría a dos representantes de cada pueblo para asistir a los foros de consulta y presentar su acta correspondiente, donde se aprueban los temas que componen a la iniciativa de ley.

Sin duda, un problema medular más del proceso es la etapa previa e informativa porque no se cumple con lo establecido en la *Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Observación General 2011*,³³ sobre la obligación de los Estados para que, en todo el proceso de consulta, los pueblos cuenten con su derecho a la participación efectiva, a la oportunidad de hacerse escuchar de manera previa a la toma de decisiones y con la información suficiente para que su postura esté fundamentada en sus entendidos de justicia, bienestar y pertinencia cultural. Esto se afirma por que la convocatoria para la etapa informativa se hizo a mediados del mes de agosto de 2019, prácticamente un mes antes de que iniciaran los foros consultivos, en donde los representantes de cada uno de los pueblos consultados debían de presentar su acta de asamblea con los resolutivos correspondientes a cada uno de los 17 temas a consultar. El tiempo fue insuficiente para que se lograra convocar y reunir a los habitantes de cada pueblo, que se entregara información pertinente y que se realizara una etapa deliberativa medianamente adecuada:

Nosotros como integrantes de una comunidad, sabemos que las asambleas nunca proceden a la primera convocatoria, las persona siempre esperan a la segunda o hasta tercera convocatoria. Las comunidades integrantes de un núcleo agrario nunca acuden a la primera asamblea, los únicos que acuden son las autoridades municipales como son los comisarios y delegados. Por usos y costumbres, para convocar a una

³³ Francisco López Bárcenas, *op. cit.*, p. 54.

primera asamblea se hace con 15 días de anticipación, y para convocar a una segunda asamblea donde se tomen decisiones que nosotros la conocemos como asamblea dura, se tiene que prolongar 15 días más. Por lo que en este caso de lo que llamaron Proceso de Consulta Previa Libre e Informada, pues simplemente no cumple con los tiempos por más que se trate de justificar. Y eso es sólo para que la gente se reúna; ahora se requiere de otro tiempo para la información y la discusión de los temas.

Lo que yo considero grave también es que las actas de asamblea ya venían redactadas sólo para que se rellenaran con los datos de las autoridades del pueblo y se colocaran las firmas de los asistentes a la asamblea. Ahí ¿cuál discusión?, ¿cuál información? Si de hecho en el inciso “e” dice que nosotros ya estamos de acuerdo en todo. Aparte de eso, en esta simulación, porque yo la considero simulación, esa Acta de Asamblea en el caso del municipio de Malinaltepec, no fue entregada a las autoridades correspondientes de cada núcleo agrario, sólo se entregó ese formato a las comunidades integrantes de la CRAC-PC; esa acta como tal no la recibimos en el pueblo de Unión de las Peras o de La Ciénega, nada más por dar un ejemplo específico.³⁴

El PCPLI-RCGro no es legalmente una consulta. Esto está demostrado en la etnografía con lo descrito en la cita anterior y también con lo que se pudo corroborar en algunos pueblos como Paraje Montero, donde la reunión de la asamblea previa a los foros no dio más que para votar si se firmaba o no el formato de Acta de Asamblea Comunitaria que les habían entregado, sin información ni etapa deliberativa, no porque no se quisiera, simplemente porque no dio tiempo y además no hubo una adecuación cultural para discutir en la lengua materna las iniciativas que incluyen, como puede apreciarse en anexo 1, conceptos complejos cuyas implicaciones sociales, políticas y culturales pueden ser determinantes: *plurinacional, pluralismo jurídico, educación intercultural, patrimonio, nueva institucionalidad, presupuesto participativo, perspectiva de género*.

Como si el fin justificara los medios, se omite “tomar en cuenta el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a acceder a información oportuna y en su lengua, contar con el tiempo necesario para analizarla, tener la posibilidad de consultar las dudas que pudiera tener sobre la información que se les proporcione, realizar sus

³⁴ Anónimo, Malinaltepec, diciembre de 2019.

asambleas en los tiempo y lugares y formas que acostumbra hacerlo [...]”.³⁵ Más aún, se busca legitimar con una convocatoria abierta, pero no realmente participativa y representativa, contenidos normativos específicos en foros abiertos que no se prestan para la discusión, aunque se hubiesen promovido para —de acuerdo con un tríptico repartido de manera pública en los foros— la búsqueda de “principios y criterios para la reforma constitucional y legal sobre Derechos de los pueblos Indígenas y Afromexicanos”,³⁶ con el objetivo de:

Recibir opiniones, propuestas y planteamientos sobre los principios y criterios que habrán de sustentar la iniciativa de Reforma Constitucional y las correspondientes leyes reglamentarias sobre los derechos de los pueblos indígenas y afomexicano. En este sentido, el Centro de Derechos Humanos de La Montaña “Tlachinollan” y la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos del Congreso del Estado de Guerrero, se han propuesto llevar a cabo un proceso de diálogo y consulta a los pueblos indígenas y al pueblo afomexicano de nuestro estado (*sic*) de Guerrero, a través de 10 foros locales que se han proyectado atendiendo a su afinidad cultural o su vinculación geográfica.

En la tercera experiencia de los foros consultivos, que tuvo lugar en Tlapa, el formato de trabajo fracasó rotundamente al no poder instalarse las mesas de discusión porque la reunión empezó casi tres horas después, entre que las autoridades y representantes de organizaciones civiles y gubernamentales no llegaban y la falta de asistencia de las comunidades, por lo que no hubo una representación significativa de estas últimas. Por otra parte, a pesar de que los foros son para escuchar a los pueblos, en el presente caso todas las autoridades y representantes estatales y federales se retiraron paulatina-

³⁵ *Idem*.

³⁶ En el mismo tríptico se afirmaba que “En la tarea de construir un nuevo Guerrero, en el que quepan (*sic*) la diversidad de Pueblos Indígenas y Afomexicano, el Centro de Derechos Humanos de La Montaña ‘Tlachinollan’ y la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos de la Sexagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Guerrero, se han dado a la tarea de organizar los Foros de Consulta para realizar una iniciativa de Reforma a la Constitución local y Leyes reglamentarias estatales para preservar, proteger y reconocer todos estos derechos que por bastantes años han sido negados a todos los habitantes pertenecientes a Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Estado (*sic*), todo esto con la participación y la contribución de la gente que vive el día a día con sus Sistemas Normativos Internos o también llamados Usos y Costumbres; Asociaciones Indígenas, Autoridades Comunitarias, Agrarias, Afromexicanas, Organizaciones, Instituciones Académicas y de Investigación relacionados con la materia”.

mente después de la presentación de la mesa de presidium,³⁷ quedando sólo el representante de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas, Javier Rojas Benito.

Es lamentable que nunca se lleve realmente un trabajo con los pueblos. La clase política a nivel nacional no quiere y nunca ha querido hacer un trabajo directo con los pueblos originarios, siempre estamos al margen; siempre estamos excluidos o a menester de lo que ellos creen conveniente para nosotros; por tal motivo, lo único que yo rescato como integrante de un pueblo originario de lo que llamaron PCPLI-RCGro, son las buenas intenciones del grupo parlamentario que promovió esta ley. La buena intención sirve al menos para poner en la agenda política estatal el tema de nuestros derechos.

Los gobiernos anteriores nunca han hecho algo para sacar de la miseria, el atraso y del etnocidio a los pueblos originarios. Lo que pasa en Guerrero es que se trabaja para ciertas clases sociales, que regularmente son las clases altas; es el nuevo caciquismo político, donde unas cuantas familias se reparten la riqueza del estado, como es la industria de la copra, el fertilizante, el café, la industria turística y hotelera que despojó de sus playas a los comuneros y ejidatarios. Trabajan para ellos, se sirven de la clase media y la burocracia para mantenerse en el poder; también ahí la clase baja es la dadora mayoritaria de votos para que los caciques se mantengan en el poder. Nosotros como pueblos originarios a lo que más aspiramos es a acceder a la clase baja, porque realmente no figuramos en ninguna de estas tres clases y al no figurar no somos parte de las políticas de Estado más que de las asistencialistas, esas políticas que nunca han ayudado y sólo alargan la agonía de la pobreza y del hambre. Nunca hemos sido tomados en cuenta; es más, ni siquiera pertenecemos a un sector social; somos los invisibles, los excluidos, los inexistentes.³⁸

En los dos foros de consulta hubo un discurso oficial que se manejaba para convencer a los integrantes de los pueblos a partici-

³⁷ Delegado estatal de programas federales Pablo Amilcar, diputada Erica Valencia Cardona, diputado Aristóteles Tito Arroyo, diputado Luis Enrique Ríos Saucedo; delegado regional de la Saica en Tlapa, Caritino Maldonado Guzmán; presidente municipal de Metlatónoc, Zeferino Villanueva Galindo; coordinadora regional del INPI con sede en Tlapa, Martha Ramírez Galeana; delegado regional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos con sede en Tlapa, Celso Vázquez Vivar.

³⁸ Anónimo, febrero de 2020, Malinaltepec, Guerrero.

par y legitimizar el proceso a mano alzada, aunque las reuniones “no fueran representativas”, porque lo importante era “impulsar las reformas constitucionales en materia indígena”. La justificación a la falta de representatividad se hizo por medio de la comparación del ejercicio legislativo de “antes” y el de “ahora”, declarando que se debía de aprovechar el cambio que están viviendo los pueblos donde se está legislando de manera diferente, porque “antes no se les tomaba en cuenta para la creación de leyes e incluso eran unilaterales y se les perjudicaba con la mismas”, y por eso “no se deben de quejar por el trabajo tan arduo y tan importante que están haciendo actualmente los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso para conocer la opinión de los hermanos indígenas”, y se incentiva para que “todos los hombres y mujeres presentes, pertenezcan a una etnia o no, que opinen y den sus ideas para que se puedan incluir en las reformas que se están impulsando en este foro de la democracia”.³⁹

La evidencia empírica lleva a cuestionar entonces cómo una problemática de grandes dimensiones, como lo es la *falsa representatividad*, pretende ocultarse detrás de ejercicios supuestamente democráticos y con un “cambio de actitud” de quienes deben de legislar no sólo a favor de los pueblos, sino junto con ellos. Es así como la promoción de una consulta previa, libre e informada y culturalmente” adecuada no debe parar en el aplauso de la “buena voluntad” de los representantes políticos, menos aún suponer que la participación se traduce de manera automática en información eficaz y una deliberación adecuada de cada uno de los temas, además,

El principal desafío para el ejercicio de este derecho tiene que ver con cómo romper con una visión discriminatoria que mantiene las asimetrías de poder, excluye a los pueblos indígenas de la toma de decisiones sobre sus territorios y el ejercicio de sus derechos. [Por otro lado] la gran mayoría de pueblos indígenas se encuentra en condiciones de alta marginalidad económica y una pobreza estructural, por lo que carecen de medios y recursos económicos para obtener información accesible, asesoría técnica básica, recursos para organizar las reuniones, asambleas y talleres que se requieren en un proceso de consulta, lo que implica una complejidad organizativa y geográfica.⁴⁰

³⁹ Presidente municipal de Tlapa de Comonfort, Dionicio Merced Pichardo García.

⁴⁰ Claudia Gómez Godoy, María de los Ángeles Arcos García y Tajín Villagómez

En general, las participaciones de los asistentes a los foros estuvieron desorientadas porque no conocían a fondo lo que implicaba cada uno de los temas propuestos y cómo se harían efectivos; también hubo confusión cuando la introducción a cada uno de los asuntos no se hizo de manera clara y, por otra parte, el uso de la lengua materna fue muy limitado. En los foros donde se pudieron instalar las mesas de trabajo se hizo evidente la necesidad de una preparación previa para exponer los puntos centrales, una reflexión no sólo de los asistentes sino de los propios colaboradores:

A mí me invitaron a formar parte de las reuniones previas de lo que sería la consulta y no tuve ningún problema en participar, porque hasta sentí más confianza de expresar lo que quiero y pienso. La crítica que yo haría al proceso y sólo con la finalidad de mejorarlo, es que se debe de tener cuidado en la manera en que se organizan las mesas de trabajo, porque es ahí donde se puede presentar una discusión importante sobre lo que piensan los pueblos y cómo quieren hacerlo. Por ejemplo, antier me llamaron por teléfono y se me pidió, primero, conducir una mesa, y después moderar esa misma mesa y, al final, hacer la traducción de la mesa que es además de un tema que no domino, ¡dos días antes del evento!; yo les dije: “Hermanos yo les apoyo en todo lo que pueda”, y entonces hice lo que me pidieron.

Ese día del foro, antes de que comenzara me acerqué a los compañeros que apoyan a la comisión de la Legislatura para que me proporcionaran la información de la Mesa 2; les dije: “Compañeros, necesito la información base sobre la que se desarrollan las mesas” y me dijeron “con mucho gusto” y sacaron una hoja con cinco puntos; al ver mi expresión sólo me dijeron “aviéntatelo”. Ahí creo que está la debilidad del proceso; no puede ser así. Efectivamente, antes de llegar a apoyar en una mesa debiste de haberte empapado plenamente de la información necesaria para compartirla con los asistentes, además de las dinámicas, la metodología y las estrategias apegados a la constitución en materia de consulta indígena. Si no tienes el bagaje para estar coordinando una mesa, ¿cómo la vas a hacer? Pero sí, no nos parece que te agarren, así como así, a que coordines una mesa sin nada de información y sobre todo saber de qué tratan las iniciativas, cuáles son los antecedentes y en qué consisten las reformas; de otro modo, no eres

Velázquez, “Contrariedades de la justicia: la consulta indígena como espejo de desigualdad. Análisis crítico de tres casos en México”, pp. 3, 5. F.

más que una persona que va a ir a legitimar el proceso con todos los vacíos y omisiones que presenta y eso es muy grave. Porque la verdad es que así a los pueblos nos han utilizado siempre, pero ya basta.

En una charla que tuve con otros compañeros, ya fuera de los foros, yo les preguntaba: ¿tú sabes para qué fue la consulta del día de hoy?, pero ¿sabes qué es lo que se va a reformar, la ley 701 o el artículo 14 constitucional? Otros creían y suponían diversas cosas, pero nadie sabía con certeza de qué iba la consulta, o sea, los asistentes estaban completamente confundidos y pues no puede haber una consulta previa libre e informada con los participantes confundidos; hace falta leer los documentos en que se basa la reforma. Yo insisto: es que este tipo de ejercicios son más bien como foros de reflexión, foros de preocupación colectiva, ese nombre como que les va mejor y ese proceso de consulta pudiera haber sido en un segundo momento; lo que sí veo, perdón, es que existe una urgencia de sacar esto y eso no me gusta mucho porque dicen que lo quieren presentar en el Congreso para el 15 de octubre me parece, entonces, pues se está contra reloj. Meterle velocidad y cómo salga, ¡pues total!⁴¹

Tres temas fueron abordados en el foro realizado en Tlapa de Comonfort el día 21 de septiembre, y cuatro en el de Paraje Montero. En el caso de Tlapa se hizo una plenaria, por los motivos expuestos en párrafos anteriores, pero estaba planeado trabajar los temas “Cultura e Identidad”; “Derecho a una Educación Indígena, Multicultural y Plurilingüe” y “Derechos de la Mujer Indígena y Afromexicana desde la Perspectiva de Género”. El primero de ellos prácticamente no se discutió; en el segundo se trató de manera específica la iniciativa de los diputados Aristóteles Tito Arroyo y Arturo López Sugía, para la creación del Instituto Estatal de Lenguas Indígenas y Afromexicanos; finalmente, en el último hubo muy poca participación de los asistentes; quizá también se debió a la poca asistencia de mujeres. Sin duda, un tema relevante compartido en otros foros es la situación actual del Sistema de Justicia Comunitario: “La esperanza de los pueblos sobre este tipo de trabajos es para mejorar y recuperar el contenido de la Ley 701, antes de que se reformara en 2018, y sobre todo lo relacionado con recuperar el apoyo y la legalidad de la Seguridad comunitaria, ese es quizá el tema central”.⁴²

⁴¹ Anónimo, Tlapa de Comonfort, septiembre de 2019.

⁴² Simitrio Guerrero, Tlapa de Comonfort, septiembre de 2019.

En Paraje Montero sí se instalaron las mesas de trabajo y se llegaron a resolutiveos en cada una de ellas, mismos que se compartieron en una plenaria y también se votaron a favor con la mano alzada. En la tabla 1, se detallan algunos de sus puntos específicos.

Tabla 1. Aportaciones de los asistentes a los foros para cada una de las mesas de trabajo

<p>Mesa de trabajo 1</p>	<p>“Sistemas Normativos Indígenas, Jurisdicción Indígena y Estado”. Estuvieron presentes 152 asistentes y hubo 17 participaciones. Entre otros puntos se solicitó: 1) que tanto el gobierno del estado como el gobierno federal reconozcan la legalidad del sistema de justicia comunitario. 2) El indulto a los campesinos que siembran enervantes, ya que lo hacen debido a la pobreza extrema. 3) Se solicita también que en territorio comunitario no entre la Guardia Nacional ni el Ejército. 4) Se deja en claro que la CRAC-PC da un servicio social y depende de las asambleas, por lo que se desliga de otros grupos antagónicos que se autonombran como “policía comunitaria”. 5) Se solicita también que haya más tiempo para la realización de este tipo de foros y que se designe a una comisión de seguimiento donde se incluya a personas que tengan conocimientos jurídicos para asesorar a todos los participantes.</p>
<p>Mesa de trabajo 2</p>	<p>“Efectivo Acceso a la Jurisdicción del Estado”. 1) Se reconozca legalmente la impartición, procuración e impartición de justicia de los pueblos. 2) Armonizar el catálogo de delitos de todas las comunidades para que se apliquen por acuerdo las mismas sanciones. 3) Que se respeten las instituciones y la autonomía de los órganos de justicia de los pueblos originarios. 4) Como autoridades legalmente reconocidas, haya coordinación y respeto con autoridades estatales, jueces, ministerios públicos, policías municipales y estatales y demás autoridades. 5) Tener representación como pueblos originarios en todos los niveles de gobierno. 6) Que se reestablezca, refuerce y amplíe la Ley 701, puesto que imparte justicia de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos originarios, entre otros.</p>
<p>Mesa de trabajo 3</p>	<p>“Tierra, Territorio y Recursos Naturales”. Aquí no se presentaron ejes de seguimiento o cómo debe de entenderse este derecho. Tampoco se abordaron los conflictos que se han suscitado por las concesiones a empresas mineras por parte del Estado. Propuestas: 1) legislar una ley de consulta a los pueblos originarios, apegada al Convenio 169 así como a su reglamentación secundaria, para saber quiénes vienen, a qué vienen y a quiénes consideraron para consultar a los pueblos. 2) Pleno reconocimiento jurídico en la Constitución y en las leyes de las autoridades agrarias comunales, ejidales y regionales como es el caso del Concejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio (Craadet).</p>

<p>Mesa de trabajo 3 <i>(continuación)</i></p>	<p>3) Pleno reconocimiento y respeto a los reglamentos internos y estatutos comunales elaborados por los núcleos agrarios para la protección de su tierra y recursos naturales. 4) Que exista un reconocimiento de modo integral de los territorios de los pueblos originarios que incluye sus recursos naturales, como los del subsuelo, minerales, agua y aéreos. 5) Pleno respeto a la propiedad social, al usufructo y aprovechamiento de los territorios y sus recursos naturales y del subsuelo de los pueblos indígenas y afroamericanos, entre otros.</p>
<p>Mesa de trabajo 4</p>	<p>“Consulta Libre, Previa e Informada a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas del Estado de Guerrero”. En la mesa sobre la consulta se discutió escuetamente de lo que se debe de entender por este derecho. Se presentaron las siguientes propuestas: 1) la consulta debe de ajustarse a todos los aspectos que vive la comunidad indígena en lo político, jurídico y cultural. 2) Que los ayuntamientos deben de promover en sus colonias, comunidades y delegaciones para crear obras prioritarias en su localidad, como es el caso del municipio de Ayutla, donde se ha dado un buen manejo de los recursos monetarios para las obras. 3) Se discutió la iniciativa de la consulta a los pueblos y que debe de ajustarse a las leyes nacionales e internacionales, pero que antes de ser reglamentada debe de consultarse con los pueblos. 4) En la cuestión del Parlamento Abierto, todos concluyeron que ese mecanismo sería muy efectivo para la participación tanto de las comunidades como de la sociedad y todo aquel que quiera hacer uso de la tribuna en el Congreso; se plantea que sea un día a la semana para que se pueda hacer uso de la tribuna.</p>
<p>Mesa de trabajo 5</p>	<p>“Derechos de la Mujer Indígena y Afroamericana desde la Perspectiva de Género”. En esta mesa asistieron mayoritariamente mujeres <i>na savi</i>, en menor cantidad <i>mè'phàà</i> y algunas mujeres integrantes de la policía comunitaria. Hubo poca participación en general y cuando se les pidió tomar la palabra, fue un comisariado municipal, hombre quien expresó las situaciones más graves que viven, como la venta de la niñas en pueblos como Cuatzoquitengo y Alacalatlazala: “Yo pedí a los organizadores los lineamientos y los contenidos de las reformas que se están tratando aquí, en el entendido de que existen problemas que son de una cultura específica y que tienen 40, 50 y hasta 100 años, y que deben de tratarse por más tiempo, y para que se retome con el pueblo y no quede en un foro, sino que se trate de un tema que se le dé el seguimiento”</p> <p>Otro aspecto que se trató en la mesa y no tenía nada que ver con los derechos de las mujeres fue el de solicitar al gobierno que se asignara un mayor presupuesto a los programas sociales dirigidos a los pueblos originarios. Una de las coordinadoras de la mesa desvió el tema de la violencia que viven de manera cotidiana para que se introdujera en los resolutivos el tema del presupuesto estatal.</p>

Cabe aclarar, en esta reflexión general sobre la etnografía de un proceso específico, que *la consulta es un instrumento jurídico* con el que se busca defender el derecho de los pueblos originarios a existir como tales y a mantener su identidad cultural. Como *herramienta*, los pueblos tienen el derecho a valorar la *pertinencia o no de usar la consulta* como dispositivo de defensa.⁴³ Es un *instrumento de participación* culturalmente adecuado y representativo, lo que implica “que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente”.⁴⁴ Ese derecho de participación debería ser efectivo y brindarles la oportunidad de hacerse escuchar y de influir en las decisiones adoptadas. Es, entre otras cosas, un *mecanismo de defensa de los pueblos originarios* ante decisiones o políticas de Estado que sean susceptibles de perjudicarles en algún grado. Pero es importante mencionar que, hasta el momento, el Congreso de la Unión *no ha expedido una ley que reglamente* la forma en que debe ejercerse y en su caso reclamarse ese derecho.

Inconclusas

El respeto a las reivindicaciones étnicas y el ejercicio práctico de los derechos de los pueblos indígenas son puntos nodales para la transformación de las condiciones de exclusión, discriminación y violencia. Por lo tanto, el nuevo gobierno debe asumir un papel distintivo en este sentido, sobre todo porque la exclusión tiene un marcado sentido de privación de la dignidad y de los derechos fundamentales de la colectividad que conforman los pueblos originarios, cuyo resultado más emblemático es la falta de una verdadera representatividad en los espacios públicos para la toma de decisiones. Es impostergable abandonar de manera definitiva los procesos de imposición e integración cultural para corregir el rumbo perdido desde hace décadas, creando nuevas condiciones de gobierno, en las que las políticas públicas sean empleadas para fortalecer las estruc-

⁴³ En su caso, la consulta a los pueblos por parte del Estado está establecida en el artículo 2º, apartado B, fracción IX, para que sean partícipes del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales y municipales cuyas acciones sean susceptibles a afectarlos.

⁴⁴ Rodrigo Gutiérrez y Edmundo del Pozo, *op. cit.*, 2019, p. 14.

turas que sustentan la diversidad cultural y la autodeterminación de los pueblos sea una realidad, no sólo en su sentido teórico, sino sobre todo lo práctico, donde pueda vislumbrarse una política representativa y no políticos que usen la condición de exclusión de los pueblos para generar disputas de poder.

Lo más triste de todo, es que al final de todo el proceso y el trabajo que se hizo, es que llega a donde se tiene que aprobar que es el Congreso estatal, y salen grupos parlamentarios como el Partido del Trabajo y el Partido de la Revolución Democrática que rechazan la iniciativa por estar mal fundamentado el proceso y no cumplir con los estándares requeridos. De ahí se agarran para seguir negando los derechos de los pueblos; ahora están en contra porque dicen que no fue consulta, y sí, efectivamente no lo fue, pero en realidad lo que hay es un pleito político interno de fracciones partidistas. Aquí no se ve por el bien colectivo de los pueblos, sino se trata de denostar no sólo a la iniciativa, sino a los mismos integrantes de los pueblos originarios, porque nos tachan de ignorantes; ahí por ejemplo está el señalamiento del diputado Bernardo Ortega del Partido de la Revolución Democrática, donde ha expresado de manera pública que la iniciativa de ley está mal hecha porque la hicieron integrantes de pueblos originarios; esto es claramente discriminatorio.⁴⁵

Las políticas sociales y de desarrollo dirigidas a los pueblos originarios han contribuido de manera mínima a la transformación de las condiciones de vida de los indígenas. Una de las causas de origen es su aplicación extremadamente vertical y jerarquizada, por la que los recursos destinados al supuesto combate a la pobreza se van repartiendo entre las cúpulas de poder que atraviesan toda la estructura institucional. Programas que se planean sin un trabajo de campo previo para situar las problemáticas —todas importantes—, que no incluyen a la población a la que están dirigidos y se presentan como estrategias impositivas de lo que el Estado considera que “es mejor para ellos”. Un ejemplo claro de las políticas fallidas son los múltiples conflictos que resultan de procesos que se promueven como representativos, pero que en realidad no lo son; una brecha simbólica y política ocasionada por la invisibilidad de los pueblos frente a la toma de decisiones respecto del manejo de sus dere-

⁴⁵ Anónimo, Malinaltepec, febrero de 2020.

chos sociales, políticos y culturales, cuyas implicaciones se manifiestan en la crisis de las relaciones entre los sectores sociales e institucionales involucrados.

Bibliografía

- “Convocatoria al proceso de consulta libre, previa e informada para la Reforma Constitucional y Legal en relación a los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicano”, del estado de Guerrero, recuperada de: <congresogro.gob.mx/62/Documentos>, consultada en abril de 2020.
- Espinoza, Raymundo, “La consulta a debate. ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, año 23, núm. 63, Ecuador, Flasco, 2019, pp. 75-76.
- Gómez Godoy, Claudia, María de los Ángeles Arcos García y Tajín Villagómez Velázquez, “Contrariedades de la justicia: la consulta indígena como espejo de desigualdad. Análisis crítico de tres casos en México”, recuperado de: <<https://territoriosypatrimonio.files.wordpress.com/2018/04/consulta-indic81gena-gomez-godoy.pdf>>.
- Gutiérrez, Rodrigo y Edmundo del Pozo, *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*, México, Fundación para el Debido Proceso / Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2019.
- López Bárcenas, Francisco, *El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta*, México, Servicios para una Educación Alternativa, 2013.
- Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, en *Periódico Oficial del Gobierno del Estado*, núm. 28, 8 de abril de 2011, recuperado de: <www.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>, consultada en marzo de 2020.
- Olgún, Gabriela, *Los mecanismos de control de la OIT en materia de derechos indígenas. Aplicación Internacional del Convenio número 169*, México, Ceaatl, A.C., 2000.
- ONU, “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, Documentos Oficiales de la Asamblea General-Naciones Unidas, sexagésimo primer periodo de sesiones, 2007.
- Pérez Ruiz, Maya Lorena y Arturo Argueta Villamar, *Etnociencias, interculturalidad y diálogo de saberes en América Latina. Investigación colaborativa y descolonización del pensamiento*, México, Conacyt / International Science Council / Juan Pablos Editor, 2019.

“Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley 701”, en *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*, H. Congreso del Estado, recuperado de: <www.congresogro.gob.mx>.
 Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Colección Dejusticia, 2012.
 Tauli-Corpuz, Victoria, “Mandato de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas”, Documento A/HRC/39/17/Add.2, recuperada de: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/39/17/Add.2>, consultada en abril de 2020.

Anexo 1

Temas a discutir en la consulta. Las negritas y mayúsculas están consignadas en el documento original de la convocatoria.⁴⁶

1	Principios para el reconocimiento de la diversidad: MULTICULTURALISMO, PLURICULTURALIDAD, PLURILINGÜISMO Y <i>PLURINACIONAL</i>
2	Libre determinación y Autonomía de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicano <i>a) Autogobierno</i> <i>b) Facultades de las asambleas de comuneros y ejidatarios</i> <i>c) Consejo de Gobierno y Consejo de Ancianos</i> <i>d) Representación igualitaria en los órganos de gobierno de los pueblos indígenas y afromexicano</i> <i>e) La revocación de mandato y evaluación de los gobiernos indígenas y afromexicano</i> <i>f) Creación de nuevos municipios indígenas y afromexicanos</i> <i>g) Distritos locales indígenas y afromexicano</i> <i>h) Cambio de régimen</i> <i>i) Ley orgánica del municipio indígena y afromexicano</i>
3	Pueblos indígenas y afromexicano, autoadscripción e identidad de los pueblos indígenas y afromexicano <i>a) Conceptualización de pueblo originario y/o pueblo indígena</i> <i>b) Conceptualización sobre pueblo afromexicano</i>
4	Cultura e identidad <i>a) Lengua y cultura</i> <i>b) Difusión y promoción de la cultura, lengua y derechos de los pueblos indígenas y afromexicano</i>

⁴⁶ Nota del editor: por criterios editoriales, las negritas se presentan en cursivas y las mayúsculas en versalitas.

5	Sistemas normativos indígenas, jurisdicción indígena y estado a) Seguridad pública (reconocimiento de los cuerpos de seguridad comunitaria) b) Penas alternativas, indulto y amnistía a los procesados indígenas o afromexicanos por el sistema jurídico común
5.1	<i>Seguridad pública (reconocimiento de los cuerpos de seguridad comunitaria)</i>
6	Efectivo acceso a la jurisdicción del estado a) Procuración, impartición, administración de justicia y reinserción social por parte de los pueblos indígenas y afromexicano b) No discriminación c) Acciones afirmativas de pueblos indígenas y afromexicano d) Garantía de petición y audiencia de los pueblos indígenas y afromexicano
7	Tierra, territorio y recursos naturales
8	Consulta Previa Libre e Informada a los Pueblos Indígenas y Afromexicano del estado de Guerrero
9	Derecho a una educación indígena, multicultural y plurilingüe a) Educación intercultural y bilingüe b) <i>Creación del Instituto Estatal de Lenguas Indígenas y Afromexicano</i>
10	Derecho al desarrollo a) Desarrollo de los pueblos indígenas y afromexicano b) Derecho de la salud y vivienda de los pueblos indígenas y afromexicano c) <i>Economía solidaria</i>
11	Derecho de acceso a medios de comunicación, así como a contar y operar sus propios medios
11.1	Vías de comunicación y telecomunicación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicano
11.2	Derecho al libre espectro para las frecuencias y se reconozca el derecho para transmitir mensajes comunitarios y sociales
11.3	Creación del Instituto de Radio y Televisión de Pueblos y Comunidades Indígenas y afromexicano
12	Propiedad intelectual, ciencia, conocimiento, tradiciones, símbolos y vestimenta a) <i>Tipificación de la responsabilidad de las empresas que se apropien de manera indebida sobre el patrimonio de los pueblos indígenas y afromexicano</i>
13	Participación y representación política (derecho a contar con representación de los pueblos indígenas y afromexicanos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como organismos autónomos del Estado) a) <i>Derecho de contar con representación indígena y afromexicana en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como organismos autónomos</i> b) <i>Reconocimiento de los comisarios como cuarto orden de gobierno</i>

14	<p>Nueva institucionalidad y políticas públicas</p> <p>a) Origen, participación, interpretación y operación en las instituciones de Estado que promueven los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano</p> <p>b) <i>Acceso a los recursos y presupuestos para los pueblos e instituciones de los pueblos indígenas y afroamericano con un enfoque de presupuesto participativo</i></p>
15	<p>Derechos de la mujer indígena y afroamericana desde la perspectiva de género</p> <p>a) <i>Derecho sexual y reproductivo</i></p> <p>b) Políticas públicas desde la perspectiva de género</p> <p>c) Participación política en órganos de gobierno</p>
16	<p>Derechos de los migrantes y otros sectores vulnerables</p> <p>a) Derechos de los migrantes y otros sectores vulnerables</p> <p>b) <i>Derecho de la niña, niño y adolescente indígena</i></p>
17	<p>Reconocimiento del Parlamento Abierto en materia indígena y afroamericano en el proceso legislativo</p>