



**HAL**  
open science

# Asambleas agrarias y comunitarias en el sureste mexicano: claroscuros de la participación colectiva sobre proyectos eólicos

Gabriela Torres-Mazuera, David Recondo

## ► To cite this version:

Gabriela Torres-Mazuera, David Recondo. Asambleas agrarias y comunitarias en el sureste mexicano: claroscuros de la participación colectiva sobre proyectos eólicos. *Desacatos. Revistas de ciencias sociales*, 2022, enero-abril 2022 (68), pp.12-29. hal-03891648

HAL Id: hal-03891648

<https://sciencespo.hal.science/hal-03891648>

Submitted on 9 Dec 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# Asambleas agrarias y comunitarias en el sureste mexicano: claroscuros de la participación colectiva sobre proyectos eólicos

GABRIELA TORRES-MAZUERA Y DAVID RECONDO

En 2019, la mitad del territorio nacional era propiedad social. En este territorio hay importantes recursos naturales atractivos para la inversión privada. La mayoría de los megaproyectos en México se desarrollan en estos terrenos ejidales o comunales, pero los empresarios y gobiernos que los promueven deben pasar por las asambleas agrarias para obtener su aprobación. El nuevo instrumento de participación, la consulta previa, se apoya en estas asambleas. Los intentos exitosos o fallidos de la implantación de parques eólicos en tierras ejidales o comunales en Oaxaca y Yucatán nos plantean las siguientes preguntas: ¿qué tipo de instituciones de participación son las asambleas agrarias y comunitarias? ¿Hasta qué punto permiten la deliberación y el consenso respecto de los megaproyectos en tierras de propiedad social?

**PALABRAS CLAVE:** asambleas agrarias, asambleas comunitarias, parques eólicos, conflictos agrarios, consulta indígena

## ***Ejido and Community Assemblies in Southeastern Mexico: Contrasts in Participation and Collective Decision-Making on Wind Power Projects***

In 2019, half of the national territory was social property. In this territory there are important attractive natural resources for private investment. Most of the mega-projects in Mexico are developed in these communal lands, but entrepreneurs and governments promoting these projects must negotiate via the agrarian assemblies. Successful or unsuccessful attempts to implement wind farms on *ejidal* or communal lands in Oaxaca and Yucatan raise the following questions: what kind of participating institutions are the agrarian and community assemblies? To what extent do they allow for deliberation and consensus regarding megaprojects on socially owned lands?

**KEYWORDS:** agrarian assemblies, community assemblies, wind farm, agrarian conflicts, indigenous consultation

GABRIELA TORRES-MAZUERA

Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social,  
Unidad Peninsular, Mérida,  
Yucatán, México  
gato74@gmail.com

DAVID RECONDO

Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social,  
Unidad Pacifico Sur, Oaxaca,  
Oaxaca, México  
david.recondo@gmail.com

## Introducción<sup>1</sup>

**E**n 2019, un equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales en México identificó en la prensa nacional 304 conflictos socioambientales en torno a la implementación de megaproyectos energéticos en territorio mexicano, de los cuales poco más de 75% involucraba tierras ejidales o comunales (Zarembert *et al.*, 2019). Este hallazgo no resulta sorprendente si consideramos que para 2019 la mitad del territorio nacional estaba constituido por ejidos y comunidades, mientras que en algunas entidades federativas en las que habita un alto porcentaje de la población que se autoidentifica como indígena esta proporción es mayor. En esta superficie se encuentran más de 60% de las concesiones mineras, 60% de las áreas naturales protegidas, 58% de las reservas del agua, 65% de las tierras que requerirán las ciudades para extenderse y 80% de los bosques y selvas (Suárez, 2019).

La riqueza de recursos significa proyectos de inversión privada que se desarrollan sobre tierras ejidales o comunales; estos proyectos han activado diferentes respuestas sociales, en particular de tipo defensivo y conflictivo en el interior de los núcleos agrarios. ¿Cuáles son las causas de la conflictividad agraria cuando se trata de proyectos eólicos sobre tierras de propiedad social?

A fin de responder a tal interrogante es preciso considerar un conjunto de reformas legales promovidas a partir de 1992, que por un lado posibilitaron la entrada de capitales privados a las tierras ejidales y comunales, y al sector energético —destacan la reforma al artículo 27 constitucional, la emisión de leyes secundarias y la reforma energética de 2013—,<sup>2</sup> y por el otro establecieron candados legales

---

1 Agradecemos los comentarios, críticas y correcciones de los dictaminadores anónimos que leyeron este trabajo y contribuyeron a mejorarlo de manera sustancial.

2 La reforma energética incluye ocho nuevas leyes y 12 modificaciones constitucionales (Cárdenas, 2015).

dirigidos a fortalecer la gobernanza de comunidades campesinas e indígenas por medio de nuevas instituciones de participación (Zaremborg *et al.*, 2019). Se trata de las asambleas ejidales y comunales de formalidades especiales y de la consulta previa, las cuales se proponen como espacios de deliberación democrática que, en el mejor de los casos, no sólo deben permitir la aceptación o el rechazo a ciertos proyectos, sino la participación efectiva de ejidatarios, comuneros y residentes indígenas de núcleos agrarios en la definición misma de los proyectos que involucran sus tierras y territorio. En esta concepción legal, las asambleas fungen, además, como máxima autoridad de los núcleos agrarios, con capacidad de negociar y establecer acuerdos con el gobierno y las empresas en beneficio de sus comunidades.<sup>3</sup>

Si bien hasta 1992 las legislaciones agrarias definieron la asamblea general de ejidatarios o comuneros como la máxima autoridad de los núcleos agrarios del país, en la mayoría de éstos los integrantes del órgano de representación —el comisariado ejidal o comunal— eran quienes fungían como tal autoridad en la práctica (Warman, 2001). Con la promulgación de la Ley Agraria en 1992 se intentó transformar este aspecto. En efecto, dicha ley, mejor conocida por haber dado fin al reparto agrario y permitido el mercado legal de tierras ejidales, promovió también el fortalecimiento de la autoridad de la asamblea general de ejidatarios y comuneros al restringir la intromisión de la Secretaría de la Reforma Agraria —hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano— y sus dependencias en los asuntos relativos a la vida de los núcleos agrarios. En particular, se eliminaron las privaciones de derechos de los sujetos agrarios, se descartó la presencia y vigilancia obligada de los funcionarios agrarios en los procesos de elección de los comisarios ejidales y en la elaboración de los reglamentos internos de los ejidos, y se establecieron asambleas con “formalidades especiales” cuando se trataran asuntos relativos a la transformación del régimen ejidal sobre los

cuales la asamblea tenía facultades inéditas de decisión. ¿Qué impacto tuvieron estas reformas desde la perspectiva de los núcleos agrarios con potencial para el desarrollo de proyectos energéticos?

En la actualidad, los empresarios que promueven proyectos eólicos —los cuales, junto con las grandes hidroeléctricas, destacan por requerir la mayor cantidad de tierra por megavatio producido—,<sup>4</sup> deben pasar por las asambleas de los núcleos agrarios. ¿Hasta qué punto las asambleas ejidales o comunitarias han permitido la participación, la deliberación, el consenso, el disenso y la negociación de ejidatarios y comuneros, así como de otras personas residentes de los núcleos agrarios, cuando se trata de un megaproyecto que involucra una superficie considerable de tierras parceladas y de uso común?

El presente texto dará respuesta a dichas preguntas a partir de un análisis comparativo que toma como eje la asamblea en sus dos vertientes agrarias —la de bienes comunales y la de ejidales—,<sup>5</sup> así como la asamblea general comunitaria reconocida legalmente en Oaxaca, a fin de analizarlas en tanto órganos de participación y autoridad de los núcleos agrarios. Para ello, analizamos la forma en la que los proyectos de energía eólica han accedido a las tierras ejidales y comunales en Yucatán y en el Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca, y las posibilidades de participación de los sujetos agrarios.

- 
- 3 La asamblea de formalidades especiales está prevista en la Ley Agraria (Honorable Congreso de la Unión, 1992). Por formalidades especiales se entiende: mayor anticipación de la convocatoria —un mes—, asistencia mínima de 75% del padrón de ejidatarios en la primera convocatoria, así como la presencia de un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria. La consulta previa y las asambleas especiales, cuando se trata de tierra ejidal o comunal, están consideradas también en la Ley de la Industria Eléctrica (Honorable Congreso de la Unión, 2013).
  - 4 En promedio, 21 ha por megavatio producido (Geocomunes y Fundación Rosa Luxemburgo, 2020).
  - 5 En lo que sigue, nos referiremos a ellas como “asambleas agrarias”.



XOCHITLI EN WIKIMEDIA COMMONS ▶ Parques eólicos Ventika en General Bravo, Nuevo León, México, 17 de septiembre de 2016.

Comenzamos con un breve recuento de ciertas similitudes y contrastes entre Oaxaca y Yucatán en términos de estructura agraria y prácticas assembleísticas, ya que éstas son la base para comprender los procesos de privatización de las tierras agrarias y las respuestas que en ambas regiones se han dado a los proyectos eólicos.

En la segunda parte exploramos por qué, contra las expectativas de quienes apostaron por la democratización de los núcleos agrarios en 1992, las asambleas agrarias han resultado, en términos generales, espacios frágiles frente a las presiones impuestas por las empresas eólicas y el gobierno —estatal y federal—. La comparación entre Oaxaca y Yucatán desvela el contraste entre la acción de las asambleas comunales y las ejidales: la eficacia de las asambleas generales de comuneros cuando se

trata de rechazar proyectos y las limitaciones de las asambleas de ejidatarios cuando se trata de rechazar proyectos o negociar con promotores de proyectos eólicos. La negociación, que requiere un alto grado de información técnica y científica, y de deliberación en torno a lo que se puede ganar y perder, en la práctica sólo ha sido posible cuando se han activado los conflictos sociales, que en ciertos casos se han judicializado, lo cual lleva a un siguiente nivel de participación: la consulta previa. Esta última salida, sin embargo, en muchos casos implica un retorno al problema inicial, debido a que el gobierno se apoya en las asambleas comunitarias o ejidales para llevar a cabo las consultas.

Nuestro enfoque de análisis institucional y comparativo implica un reto heurístico, dado que nos proponemos establecer generalizaciones sobre

el funcionamiento de las asambleas agrarias como instituciones de regulación agraria y participación microlocal, sin dejar de lado una aproximación etnográfica e histórica centrada en estudios de caso. Para superar el reto metodológico, nos apoyamos en nuestra propia experiencia de investigación etnográfica en las regiones de estudio, así como en un acercamiento a estudios de caso concretos, la revisión de información documental en el Registro Agrario Nacional (RAN) y entrevistas con actores clave, en particular con funcionarios del sector agrario y abogados defensores de derechos humanos que han participado en un conjunto de asambleas y litigios por la entrada de proyectos eólicos en Oaxaca y Yucatán.

### **Oaxaca y Yucatán: dos regiones indígenas con una fuerte base agraria**

Oaxaca y Yucatán destacan por ser las entidades con el mayor porcentaje de población que se autoidentifica como indígena —65.7% y 65.4%, respectivamente, cifras muy altas respecto de la media nacional, de 21%— (INEGI, 2015). Ambos estados también sobresalen por el porcentaje de propiedad social que compone su territorio y por el manejo colectivo de la tierra. En 2017, en Yucatán, 55.8% del territorio se encontraba bajo el régimen ejidal, en tanto que 74.2% de la superficie oaxaqueña era ejido o comunidad. Además, la mayor parte de las tierras de ambas entidades era comunal —ya sea como bienes comunales o uso común ejidal—, por ende, la tierra seguía siendo inalienable, lo cual, en principio, afianzaba y fortalecía la autoridad de las asambleas agrarias.

A pesar de la similitud en el régimen de propiedad, ambos estados revelan un fuerte contraste en cuanto a la trayectoria agraria. Oaxaca sobresale por su gran número de comunidades —760 de los 1 629 núcleos agrarios de la entidad, que además

representan 77.8% de la superficie total bajo propiedad social (Ramírez, 2016)—; Yucatán, en cambio, se distingue porque sólo fueron reconocidas dos comunidades, número insignificante que contrasta con los 786 ejidos que conforman la propiedad social del estado. ¿Cómo explicar la diferencia?

El reparto agrario en México (1915–1992) rara vez significó la restitución de aquellos territorios que en tiempos coloniales pertenecieron a los pueblos de indios; más bien, significó la dotación de tierras agrícolas para la formación de ejidos. Esto, dado que la restitución de tierras prevista en la Ley de enero de 1915 resultó casi imposible para una buena parte de los pueblos que no contaban con documentos de posesión legal de las tierras que reclamaban (Baitenmann, 2011). No es sorpresa, entonces, que en Oaxaca la mayoría de las comunidades agrarias fuese reconocida a partir de 1940, cuando el Código agrario de 1934 fue adicionado para permitir el reconocimiento y la titulación de las tierras en posesión comunal (Bailón, 1999). No obstante, la acción agraria de reconocimiento se enfrentó a diversos obstáculos y tensiones políticas. En muchas regiones de Oaxaca, los conflictos históricos entre pueblos, por los límites territoriales, impidieron el reconocimiento legal de las tierras comunales. El asunto se complicó más cuando algunos ejidos fueron dotados de tierras que históricamente pertenecían a otros pueblos. Éste fue el caso de algunos pueblos del Istmo de Tehuantepec, donde persiste la incertidumbre jurídica de las tierras. Otro tipo de conflictos surgió del reconocimiento de tierras de un solo pueblo que, sin embargo, incluía otros pueblos en su propia jurisdicción municipal, como es el caso de Juchitán y cinco pueblos-municipio “anexos”. No es casual, pues, que Oaxaca sea el estado con más conflictos agrarios en el país.<sup>6</sup>

---

6 En 2019 hubo 400 conflictos agrarios (Zavala, 2019).

En Yucatán, el proceso de restitución y reconocimiento de tierras comunales fue prácticamente imposible, por varias razones. Una de ellas fue la desestructuración social y territorial de la población local que supuso la llamada Guerra de Castas en 1847-1901 (Rugeley, 2009). Además, el entorno yucateco, en sí mismo, pudo impedir la regularización de la tenencia comunal de la tierra durante los periodos coloniales e independientes. Las tierras más fértiles estaban ubicadas en los “montes”, distantes de los pueblos, que por lo general eran tierras baldías. De ahí que, cuando el gobierno promulgó la Ley Lerdo y la desamortización de las tierras comunales, los funcionarios se enfrentaron al desinterés de los campesinos milperos para regularizar la tenencia, en la medida en que ellos cultivaban en tierras baldías o montes que eran propiedad pública. Tales circunstancias hicieron casi imposible la tarea de ubicar los límites entre tierras comunales y públicas (Ortiz, 2013). Finalmente, otro factor de peso que pudo limitar las solicitudes de restitución de bienes comunales fue el discurso anticomunalista de los gobernadores de Yucatán que, desde el periodo de Salvador Alvarado (1915-1917), privilegiaron la dotación ejidal.

La configuración disímula de la estructura agraria regional explica la mayor o menor aceptación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) entre 1993 y 2006, dirigido a certificar las tierras de los núcleos agrarios. Mientras que Yucatán destaca por su implementación eficiente y casi completa del programa, en Oaxaca el Procede enfrentó dificultades, pues sólo se logró certificar 82% de los núcleos agrarios y apenas 35% de las comunidades agrarias —en 2016 aún quedaban 309 comunidades pendientes de regularización— (Ramírez, 2016). El principal impedimento para el programa fueron los conflictos sin resolver entre distintas comunidades en disputa por los límites territoriales y el rezago agrario asociado a esta situación, aunque también hubo comunidades

que rechazaron el programa por abierta oposición (Ramírez, 2002; Romero, 2011).<sup>7</sup>

Los contrastes en relación con la estructura agraria se acentúan si consideramos los procesos de privatización de las tierras en ambas entidades. Entre 1994 y 2018, en Yucatán, 354 de los ejidos realizaron cambios de destino de sus tierras de uso común, lo que permitió el parcelamiento y la asignación individual de 103 575.5 ha. A la par, 77 960 ha pasaron a ser de dominio pleno.<sup>8</sup> Esto contrasta con Oaxaca, donde sólo 13 núcleos agrarios realizaron cambios de destino en el mismo periodo, por una superficie aproximada de 600 ha, y sólo 410 ha cambiaron a dominio pleno.<sup>9</sup> La explicación de este contraste podría basarse en el hecho de que la mayor parte del territorio oaxaqueño se encuentra bajo la forma de bienes comunales, aunque también remite a las tradiciones organizativas microlocales y las prácticas asambleísticas en cada entidad.

## RESONANCIAS ENTRE LA ASAMBLEA DE BIENES COMUNALES Y LA ASAMBLEA AGRARIA EN OAXACA

La particularidad de la estructura agraria de Oaxaca, en muchos casos, significa la coexistencia de tres instituciones de gobierno con facultades

---

7 De acuerdo con Gerardo Martínez, abogado del Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A. C. (Cepiadet), este rechazo tiene que ver con las limitaciones que establece la Ley Agraria en términos de membresía y regulación externa a la comunidad sobre los órganos de representación y vigilancia —comisariado y consejo de vigilancia— (entrevista, Oaxaca, 27 de agosto de 2017).

8 La privatización de las tierras de uso común no está considerada en forma explícita en la Ley Agraria; sin embargo, ha sido promovida y legalizada por funcionarios agrarios de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional por medio de “cambios de destinos”, de acuerdo con el artículo 56 de dicha ley.

9 Véase RAN, Datos abiertos, en <datos.ran.gob.mx>.

empalmadas para la regulación territorial. Éstas son: 1) el ejido o la comunidad agraria, con la asamblea agraria como máxima autoridad de regulación de la propiedad social; 2) la comunidad indígena, con personalidad jurídica reconocida en el artículo 2 constitucional, la cual tiene por órgano de gobierno a la asamblea comunitaria,<sup>10</sup> y 3) el municipio, con el ayuntamiento como autoridad, regido por el artículo 115 constitucional.

En Oaxaca, la coexistencia del territorio municipal con el agrario sucede en al menos 243 casos (Moreno, 2016), aunque también es preciso señalar que en 287 de los 417 municipios cuyas elecciones se rigen por sistemas normativos indígenas y una asamblea general comunitaria existe más de una localidad con categoría administrativa; esto es, en 69% de los casos el territorio municipal contiene varios núcleos agrarios (Velásquez y Burguete, 2012).

En términos de gobernanza microlocal, hay un empalme o una resonancia entre la asamblea agraria y la asamblea comunitaria, sobre todo en aquellos pueblos con tierras bajo la forma de tenencia de bienes comunales que son también cabecera municipal, en los que coincide la jurisdicción territorial municipal y la agraria. Desde el punto de vista de los antropólogos y abogados oaxaqueños, este empalme o resonancia institucional entre asamblea agraria y comunal ha posibilitado cierta autonomía de las comunidades indígenas —como entidades jurídicas— dentro de una jurisdicción agraria —la comunidad agraria—.

Las comunidades indígenas, con sus órganos de gobierno regidos por sistemas normativos indígenas, han ampliado los derechos de participación y acceso a la tierra reconocidos por la legislación agraria. Esto resulta muy claro si consideramos que en muchas comunidades la membresía como comunero se regula por sistemas normativos indígenas que le reconocen a todo vecino de la comunidad, mayor de 18 años de edad, el derecho de voz y voto en la asamblea

general comunitaria y el acceso a las tierras comunales. Esta normativa difiere de la Ley Agraria, que establece un padrón de comuneros de número fijo, el cual sólo se renueva tras la muerte de algún sujeto agrario y la sucesión de sus derechos. El resultado es la participación de un número mayor de comuneros *de facto* que *de jure* en las asambleas.

La autonomía significa, además, que los cargos agrarios —el comisario de bienes comunales— forman parte del escalafón de cargos para ocupar la presidencia municipal. La costumbre es que las autoridades agrarias duren un año y medio en el cargo, y no tres años, como lo marca la Ley Agraria. Las modalidades de las votaciones para las elecciones de los órganos de representación son variadas y sólo en pocas ocasiones se recurre a la votación nominal secreta con escrutinio público, lo que ha llevado a un funcionario agrario a concluir que en “86% de los núcleos agrarios oaxaqueños no se respet[a] el artículo 37 de la Ley Agraria” —el cual regula, precisamente, la elección de los miembros del comisariado ejidal y el consejo de vigilancia— y más bien se aplican los sistemas normativos indígenas (Ramírez, 2016: 6).

No obstante, la “asamblea general comunitaria” no siempre es la asamblea de todas las personas que residen en el territorio comunal —núcleo agrario— o municipal —cuando éstos coinciden—, pues en cada comunidad existen normas que establecen quién es comunero o ciudadano y quién no. Éste es un asunto que nunca está definitivamente resuelto, ya que los cambios estructurales —crecimiento demográfico, migración, aumento en los niveles de escolaridad, diferenciación socioeconómica—, aunados a los cambios políticos

---

10 En 1998, por medio de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, se reconoció a los pueblos indígenas el “carácter jurídico de personas morales de derecho público” (Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998).



—intensificación de la competencia partidista en elecciones estatales y federales, descentralización—, inducen cambios en la correlación de fuerzas y propician el surgimiento de nuevos actores que exigen mayor participación en las decisiones colectivas —avecindados, ciudadanos de las agencias, mujeres—. Qué tan “general”, y por ende, incluyente, es la asamblea es un asunto sujeto a controversia en la mayoría de las comunidades.

Tampoco el empalme entre asamblea agraria y comunitaria es siempre armónico. En algunos contextos existen disonancias palpables en la coexistencia de dos comisariados de bienes comunales, uno inscrito en el RAN y otro avalado por las autoridades municipales y los sistemas normativos indígenas. En otros casos, en particular en los pueblos que son agencias y dependen de una cabecera que es comunidad, la asamblea agraria funciona de manera independiente de la asamblea comunitaria —municipal— del pueblo cabecera.

Aunque el asambleísmo es uno de los repertorios de organización social y acción colectiva más socorrido en Oaxaca, no fue sino hasta la década de 1990 cuando esta práctica, encarnada en la asamblea general comunitaria, cobró una legitimidad sin precedente. Son varios los factores que explican su auge como institución de participación: la crisis del régimen de partido-Estado y del sistema de partidos, la municipalización de los recursos fiscales federales, las reformas legales “multiculturalistas” que conllevaron el reconocimiento de los usos y costumbres como manifestación del autogobierno, la emergencia de una generación de intelectuales y dirigentes indígenas con una visión renovada sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas y una fuerte reivindicación de la identidad indígena, así como las nuevas amenazas al territorio comunal representadas por los megaproyectos. En 1997, la asamblea general comunitaria fue reconocida en el “Código de instituciones políticas y procedimientos electorales de Oaxaca” (CNDH, 2017) y desde entonces ha

permanecido en las sucesivas legislaciones electorales de la entidad hasta la última reforma de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en 2020 (SCJN, 2020).<sup>11</sup> En ese contexto, la asamblea comunitaria se vuelve la instancia de deliberación por excelencia, más allá del ámbito agrario, que conjuga un conjunto de ideales de participación democrática asociados a las comunidades indígenas.

De acuerdo con abogados defensores de los derechos humanos, en aquellos contextos en los que la comunidad agraria, la comunidad indígena y el ayuntamiento coinciden, la asamblea comunitaria se ve fortalecida y la defensa del territorio frente a diversos proyectos extractivistas o megaproyectos resulta más exitosa.<sup>12</sup> Esto es muy claro en ciertas regiones de Oaxaca, como la Sierra Norte, aunque también se observa, con sus particularidades, en algunas comunidades del Istmo de Tehuantepec, como veremos más adelante.

## YUCATÁN: LAS ASAMBLEAS EJIDALES COMO PRINCIPALES INSTITUCIONES DE PARTICIPACIÓN MICROLOCAL

A diferencia de Oaxaca, donde la práctica asambleística está muy desarrollada, en Yucatán la organización sociopolítica microlocal tuvo un carácter corporativista modelado en gran medida por la producción henequenera, y más tarde, por el ejido colectivo henequenero. Este último fue creado por

11 En el artículo 2, inciso IV, la ley define a la asamblea general comunitaria como “la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas para elegir a sus autoridades o representantes” (SCJN, 2020).

12 Entrevistas con Hugo Aguilar, abogado, Oaxaca, 31 de agosto de 2017; Marco Leyva, abogado, Educa Oaxaca, Oaxaca, 18 de diciembre de 2020; Gerardo Martínez, abogado, Cepiadet, Oaxaca, 27 de agosto de 2017.



JUAN. M. GALVIS ▶ Asamblea "El Istmo es Nuestro", Juchitán, Oaxaca, 2019.

Lázaro Cárdenas en 1937, con la expropiación de 80 000 ha de tierra —63% de las tierras cultivadas del estado— para la creación de 276 ejidos dotados a 35 000 ex trabajadores de haciendas henequeneras. De acuerdo con Othón Baños Ramírez (1989), el modelo de ejido henequenero generó una nueva forma de comunidad política en la región, caracterizada por su poca capacidad autogestiva, una sujeción total al gobierno federal y estatal vía créditos y subsidios a la producción henequenera y el control político ejercido por el Banco de Crédito Rural Peninsular —antes Henequeneros de Yucatán—. Su caracterización de los ejidatarios henequeneros, quienes en 1987 sumaban un total de 60 000 usufructuarios de hasta 142 000 ha, salvo honrosas excepciones, es de pasividad política y conformismo. En este contexto, la asamblea ejidal fungió principalmente como una herramienta organizativa

de la burocracia agraria, en la medida en que los ejidatarios eran empleados *de facto* del Banco de Crédito Rural Peninsular, sin derechos ni capacidad de organización independiente.

En Yucatán, la débil estructura democrática interna de los ejidos dotados entre 1920 y 1960 caracterizó también a los ejidos con otras actividades agropecuarias. Victor Goldkind (1966) describe, por ejemplo, el control caciquil ejercido en la década de 1960 por integrantes de una familia en el ejido en Chan Kom, dedicado a la milpa y la ganadería, y lo analiza como un fenómeno extendido en el estado.

En la actualidad, los caciquismos persisten en el control de algunos grupos familiares sobre los cargos de representación ejidal —los comisarios ejidales—. En muchos ejidos de esta entidad, los presidentes del comisariado ejidal fungen aún como autoridades *de facto*, que toman decisiones sin consultar a la asamblea

ejidal. La participación y deliberación colectiva en asambleas ejidales no es una práctica común en la mayoría de los ejidos yucatecos, aunque estos órganos son las principales instituciones de participación en el ámbito microlocal. Aspectos fundamentales en torno a la regulación de las tierras ejidales se deciden, además, sin participación de los ejidatarios, como ocurre con la asignación temporal o permanente de parcelas a ejidatarios y comuneros —poseedores *de facto*—, que en muchos ejidos ha sido un arreglo entre el comisario ejidal en turno y quienes lo solicitan, según ciertos usos y costumbres. Este aspecto merece una explicación más amplia, que dé cuenta de la tensión entre el enfoque sociológico, que representa a los ejidatarios yucatecos como “proletarios del henequén”, y el antropológico, que los concibe como indígenas mayas y milperos.

Si bien hemos mencionado que la dinámica política de los ejidos yucatecos estuvo determinada en gran medida por la actividad del henequén, también éstos están conformados por personas hablantes del maya, con prácticas culturales y organizativas vinculadas a la milpa. La milpa, cultivada desde la dotación ejidal en los llamados “montes” de los ejidos —extensiones de tamaño variado, no asignadas de manera individualizada, y en general, con cubierta forestal—, se ha regido bajo ciertos usos y costumbres, como el principio de acceso abierto a todos los “hijos del pueblo”. Dicho principio contraviene las restricciones establecidas por la legislación agraria y ha posibilitado el acceso a personas sin derechos agrarios a las tierras y recursos de los ejidos. Como consecuencia, en muchos ejidos yucatecos existe un amplio grupo de “comuneros” con derechos *de facto* para usufructuar tierras de uso común ejidal. Los usos y costumbres mayas definen las condiciones de acceso de los comuneros.<sup>13</sup> De esta manera, en un mismo ejido pueden coexistir una dinámica sociopolítica en torno al henequén, de carácter clientelar y muy individualizada en términos de derechos sobre la tierra, en la que sólo

participan ejidatarios, y otra vinculada a la milpa, en la que participan ejidatarios y comuneros *de facto*. La tensión entre ambas dinámicas se expresa en la división de grupos sociales en los ejidos, con control y acceso diferenciado, aunque no siempre excluyente, de las tierras ejidales —tierras parceladas y tierras de uso común o “montes”—.

Desde una perspectiva legal, las asambleas de los núcleos agrarios gozan hoy en día de mayor libertad y autonomía que antes de 1992. Sin embargo, es claro que en Yucatán, en ausencia de una tradición asambleística desarrollada, estas instituciones han tenido poca capacidad de decisión y acción.

Con estos antecedentes en mente, ¿cómo funcionan las asambleas ejidales en aquellos ejidos en los que la tierra ha adquirido valor por su potencial para el desarrollo de proyectos eólicos?

### **Aceptación y resistencia a los proyectos eólicos en Oaxaca y Yucatán: privatización, incertidumbre jurídica y dinámicas asamblearias**

En 2020, en Oaxaca y Yucatán había 31 proyectos eólicos en operación —28 en Oaxaca y tres en Yucatán— y al menos 15 en construcción o en proyecto, con permisos. El total de superficie que ocupaban era de aproximadamente 30 000 ha.<sup>14</sup>

Un aspecto fundamental para comprender la aceptación o resistencia de los núcleos agrarios respecto de los parques eólicos tiene que ver con el proceso de privatización de las tierras en propiedad

<sup>13</sup> Véase Quintal *et al.* (2003).

<sup>14</sup> No existen datos exactos de la superficie ocupada por los parques eólicos, pero para calcularlos consideramos la superficie total de la superficie parcelada de los ejidos del Istmo que han rentado sus tierras para la instalación de los parques, así como las tierras de uso común usufructuadas por el ejido de Progreso en Yucatán. En este cálculo no consideramos la superficie arrendada para el desarrollo futuro de parques eólicos.

social y la dinámica de gobernanza microlocal anclada en la asamblea agraria o comunitaria.

Al analizar la forma de tenencia de los predios en los que se encuentran las empresas eólicas en operación en ambos estados, observamos que se establecieron con éxito entre 2002 y 2014, ya sea en: 1) predios bajo dominio pleno; 2) tierras ejidales parceladas y certificadas, y 3) ejidos o tierras comunales en posesión individual y consideradas propiedad privada. En todos los casos, la gobernanza del núcleo agrario ejercida por la asamblea agraria era débil o inexistente. En contraposición, resulta revelador que hasta ahora ningún proyecto eólico ha logrado establecerse en comunidades —agrarias—, no obstante los intentos de hacerlo en San Mateo del Mar, San Dionisio del Mar y San Blas Atempa (entrevista con Luis Alberto Jiménez Paredes, jefe de la Residencia de Tehuantepec de la Procuraduría Agraria, Oaxaca, 16 de diciembre de 2020). La resistencia a estos proyectos, de acuerdo con funcionarios agrarios de la región, es la prevalencia de “lo comunal” y el “arraigo a la tierra” entre los comuneros de dichos núcleos agrarios (entrevista con visitador agrario, Residencia de Tehuantepec, Oaxaca, 18 de diciembre 2020).

En términos prácticos, estas comunidades tienen un número muy grande de comuneros *de jure* y *de facto* —más de 500—, con participación en la asamblea comunitaria, quienes tendrían que dar su anuencia para la entrada del proyecto, lo cual es muy difícil de conseguir. En términos institucionales, podemos inferir el empalme entre la comunidad indígena y la agraria, lo cual posibilita el éxito de la resistencia a los proyectos que tienden a la exclusión de los comuneros *de facto* y la privatización de los bienes comunales.

Veamos, entonces, cómo accedieron las empresas eólicas a las parcelas ejidales certificadas por el Procede. Cuando a principios de la década de 2000 se activó el interés por desarrollar proyectos de energía eólica en México, empresas y gobierno

identificaron al Istmo de Tehuantepec como una región óptima para hacerlo. De acuerdo con varios autores (Cruz Velázquez, 2008; Flores, 2015; Howe, Boyer y Barrera, 2015; Diego, 2016; 2018), las empresas interesadas, con asesoría de la Procuraduría Agraria y otras instancias del gobierno de Oaxaca, se “repartieron el territorio”.<sup>15</sup> La dinámica fue el acaparamiento de tierras por algunas empresas que poseían información sobre los proyectos, las cuales establecieron contratos para “apartar las tierras” que luego revendieron a otras empresas. Desde el enfoque empresarial, los ejidos fueron vistos como agrupaciones de ejidatarios con los que se podía negociar de manera individual para acceder a la tierra. En términos generales, los primeros contratos de arrendamiento establecidos entre empresas y ejidatarios en La Venta, la Ventosa, Ingenio Santo Domingo y La Mata fueron sobre parcelas certificadas, por plazos de 30 años y pagos mínimos que no incluían regalías. El acceso a la tierra era el punto de partida para comenzar los estudios ambientales, solicitar permisos —cambios de uso de suelo y manifestaciones de impacto ambiental— y evaluar la factibilidad para la generación de electricidad.

A principios de 2000 prevalecía la desinformación sobre el valor justo a pagar por el arrendamiento de tierras para estos proyectos. Los ejidatarios y los comisarios ejidales negociaron de manera individualizada y con poca asesoría de la Procuraduría Agraria,<sup>16</sup> al tiempo que la asamblea ejidal era una autoridad ausente en las deliberaciones para aceptar

---

15 De 2001 a 2004 se celebraron en Oaxaca reuniones en las que participaron bancos, gobiernos locales, agencias de desarrollo internacionales y empresas desarrolladoras para planificar lo que se denominó el Corredor Eólico del Istmo de Tehuantepec y distribuir el territorio (Diego, 2018). Véase también Zárate y Fraga (2016).

16 Se argumenta que a principios de 2000 no había información, pero para ese momento ya se había financiado un documento para asesorar a los ejidatarios (USAID y Winrock International, 2004).

o rechazar los proyectos, en las negociaciones y en la realización de los contratos. Esto queda claro en la investigación realizada entre 2010 y 2014 por antropólogos del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, quienes identificaron a los comisarios ejidales como las únicas autoridades microlocales en la negociación de estos proyectos (Nahmad, Nahón y Langlé, 2014).

Las empresas eólicas también establecieron contratos que involucraban tierras de uso común ejidal parceladas *de facto* y en posesión individualizada en Juchitán, Unión Hidalgo y El Espinal. En los dos primeros casos, los contratos establecidos entre empresas y posesionarios *de facto* de las tierras comunales de Juchitán derivaron en conflictos relativos a la incertidumbre jurídica de las tierras arrendadas y la falta de consulta previa, los cuales se judicializaron, como lo veremos más adelante.

En Yucatán, las empresas eólicas, que comenzaron a llegar a partir de 2008, debieron tratar con ejidos en los que la tierra, en su mayoría, era de uso común, lo cual implicaba que para los contratos de usufructo se requería forzosamente la autorización de la asamblea. Los contratos establecidos entre 2009 y 2014 como paso inicial para conseguir los permisos y realizar los estudios de factibilidad se concretaron en términos muy ventajosos para las empresas, las cuales lograron usufructuar por 30 años casi la totalidad de las tierras de uso común ejidal —más de 4 000 ha por ejido— por pagos ínfimos —de 12 a 14 pesos por hectárea—. La mayoría de estos contratos se establecieron en asambleas que no cumplían con las condiciones de las asambleas de formalidades especiales, en las que participó menos de 20% de los ejidatarios. De acuerdo con la experiencia de una funcionaria de la Procuraduría Agraria, a las asambleas convocadas para la anuencia de los usufructos los pocos ejidatarios participantes llegaban con acuerdos previos pactados con los empresarios, los cuales se votaron favorablemente a mano alzada. Era claro que los gestores de las empresas llevaban a cabo

una intensa labor de convencimiento previa, de tal suerte que durante las asambleas sólo se validaba lo que ya había sido acordado de manera informal (entrevista con Rita Chuil, jefa de Desarrollo Agrario y encargada de la Representación de la Procuraduría Agraria en Yucatán, Mérida, 28 de noviembre de 2020).

No obstante, por diversas razones, la mayoría de los contratos entre ejidos yucatecos y empresas eólicas no prosperaron. De 25 contratos registrados ante la Procuraduría Agraria entre 2008 y 2014, tres fueron suspendidos por falta de permisos y condiciones de viento, y ocho fueron detenidos por los mismos ejidatarios, quienes interpusieron controversias y amparos ante el Tribunal Unitario Agrario o tribunales del fuero civil. En ninguno de los contratos celebrados en 2014, actualmente en litigio, hubo consulta previa.<sup>17</sup>

De los tres parques eólicos en operación en Yucatán en 2020, sólo uno se ubicaba en una propiedad ejidal, privatizada casi por completo y controlada por empresarios locales. Se trata de Progreso, ejido que realizó 12 cambios de destino entre 2000 y 2007, lo que llevó al parcelamiento de 87% de las tierras de uso común. Ahí, un solo empresario controlaba más de 44 parcelas, con una extensión aproximada de 220 ha, las cuales eran arrendadas por la empresa Energía Renovable de la Península.<sup>18</sup>

## RESISTENCIAS ANTIEÓLICAS: ASAMBLEAS COMUNITARIAS Y BATALLAS LEGALES

La implementación de los proyectos eólicos en Yucatán y Oaxaca ha generado distintos tipos de resistencias y conflictos sociales y agrarios, algunos de

17 En 2018, siete proyectos de energías renovables en Yucatán enfrentaban demandas ante tribunales agrarios.

18 Véase RAN, Datos abiertos, Mérida, en <datos.ran.gob.mx>.

los cuales se han judicializado. Los conflictos agrarios tienen distintas causales. Cuando los querellantes son los ejidatarios que arriendan sus parcelas, el común denominador es una inconformidad frente a los términos de los contratos, que en pocas ocasiones les fueron explicados ni fueron comprendidos a cabalidad por los ejidatarios. Por ejemplo, en algunos casos no se informó a los ejidatarios para qué tipo de proyectos serían destinadas las tierras, tampoco se les dio una copia de los contratos firmados (Nahmad, Nahón y Langlé, 2014; Flores, 2015). La inconformidad de los ejidatarios a menudo se transformó en movilización y protesta, lo que permitió, en 2008, la anulación de casi 250 contratos firmados con Unión Fenosa y Endesa (Flores, 2015). Las tomas de carreteras y otras estrategias de movilización implementadas por los ejidatarios para mejorar los términos de los contratos a su favor tuvieron por resultado una nueva forma de arreglo local: los “contratos anti-boicot” que empresas como Acciona establecieron con los ejidatarios de La Venta y La Ventosa, y que pagan anualmente (entrevista con Luis Alberto Jiménez Paredes, jefe de la Residencia de Tehuantepec de la Procuraduría Agraria, Oaxaca, 8 de diciembre de 2020).

A partir de 2012 surgieron en el Istmo movimientos intercomunitarios de resistencia contra los parques eólicos, en los que participan personas que se autoidentifican como indígenas, con derechos agrarios y sin ellos, quienes se movilizaron y constituyeron la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT) y la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco.<sup>19</sup>

Uno de los conflictos con mayor proyección mediática y fuerza organizativa, que resultó en la suspensión de uno de los proyectos más ambiciosos autorizados para su construcción, ocurrió en 2012, entre la empresa Mareña Renovables y pobladores de varias localidades. A principios de 2000, Santa María del Mar y San Dionisio del Mar, Oaxaca, firmaron contratos de arrendamiento con la empresa española

Grupo Preneal, S. A., por cerca de 3 500 ha, sobre una superficie que abarcaba la totalidad de la Barra Santa Teresa (Cruz Rueda, 2011; Diego, 2016). De acuerdo con la APIIDTT y la Asamblea de Pueblos de San Dionisio del Mar (2015), los contratos se realizaron bajo engaños. En 2005, Grupo Preneal cedió los derechos del contrato a Vientos del Istmo, S. A., y en 2010, esta empresa, a su vez, los transfirió a Mareña Renovables. Sin embargo, no fue sino hasta 2011, al empezar los trabajos para la instalación del parque, cuando habitantes de San Dionisio del Mar se enteraron de los términos abusivos de los contratos, lo que activó la movilización comunitaria contra el proyecto. La movilización estuvo acompañada, además, por una defensa legal.<sup>20</sup> Habitantes de las comunidades de Xadani, Álvaro Obregón, Unión Hidalgo, San Mateo del Mar, San Dionisio del Mar y San Francisco del Mar interpusieron demandas contra el proyecto bajo el argumento de la falta de consulta previa. Comuneros de San Dionisio del Mar también interpusieron un amparo para rescindir el contrato de usufructo ante el tribunal agrario. A la par de los amparos, la APIIDTT solicitó una investigación independiente a la oficina de Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, la cual determinó que no se había cumplido con las salvaguardias requeridas, en particular la consulta previa (entrevista con Sergio Oceransky, Grupo Yansa, Mérida, 20 de noviembre de 2020).<sup>21</sup> El proyecto fue oficialmente suspendido, aunque se replanteó sobre tierras de Juchitán y El Espinal con un nuevo nombre: Eólica del Sur.

19 Para un recuento detallado de este proceso de movilización, véanse Cruz Velázquez (2008); Flores (2015); Howe, Boyer y Barrera (2015); Diego (2016; 2018).

20 Esta defensa contó con el apoyo de abogados locales y abogados pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil de defensa de los derechos humanos, con trabajo en todo México (Diego, 2016).

21 Véase también Rojas (2013).



JUAN. M. GALVIS ▶ Asamblea "El Istmo es Nuestro", Juchitán, Oaxaca, 2019.

El proyecto de Eólica del Sur se instaló sobre tierras comunales del ejido de Juchitán. El acceso a estas tierras se obtuvo por medio de contratos de arrendamiento establecidos entre la empresa y poseedores *de facto*. El conflicto comenzó a raíz del pago del predial, mayor que el pago percibido por el arrendamiento de las tierras, que debieron hacer los poseedores *de facto* de Juchitán y Unión Hidalgo sobre tierras ejidales que fueron avaladas como predios privados por notarios locales (entrevista con Juan Antonio López, abogado, Prodesc, Ciudad de México, 20 de febrero de 2017). Para comprender el conflicto en su complejidad, es preciso considerar las anomalías, inconsistencias y contradicciones históricas del gobierno federal relacionadas con la dotación del ejido de Juchitán y sus cinco pueblos anexos en 1964 —Xadani, El Espinal, La Ventosa, Unión

Hidalgo y Chicapa de Castro—. La primera anomalía evidente es la “restitución” de un ejido cuando había títulos de propiedad que obligaban al gobierno a reconocer las tierras comunales de Juchitán. La dotación de un ejido, en lugar del reconocimiento de la comunidad, ha sido explicada a partir de la necesidad del gobierno de dotar parcelas en tierras que se integraron al Distrito de Riego número 19, construido en 1962. Este distrito promovió el parcelamiento y la privatización de 70% de las tierras en estado comunal “reconocidas” como propiedad ejidal (De la Cerda, 1981; Warman, 1972). La segunda es que la dotación del ejido desconoció la pequeña propiedad privada existente en el territorio juchiteco, que había sido reconocida en un decreto presidencial de 1962. Finalmente, una tercera fue la emisión de 3887 títulos de pequeña propiedad en 1966, en la

superficie dotada como ejido, lo cual dio pie a un mercado ilegal de tierras. A partir de este conjunto de decretos contradictorios se creó una situación de incertidumbre jurídica y conflicto agrario entre personas que defendían la pequeña propiedad con base en títulos de propiedad oficiales, pero sin valor ante la Secretaría de la Reforma Agraria, dado que la resolución presidencial de dotación ejidal prevalecía sobre éstos (Binford, 1985). Eólica del Sur, y posteriormente Electricité de France (EDF), establecieron contratos con los poseedores *de facto* del ejido de Juchitán y Unión Hidalgo que contaban con títulos de propiedad apócrifos, lo cual afianzó su privatización ilegal y hasta cierto punto ilegítima.

En 2014, un grupo de ejidatarios de Juchitán, integrantes de la APIIDTT, firmaron varios amparos contra los contratos de Eólica de Sur que se presentaron ante el tribunal agrario y del fuero civil. Si bien por la vía agraria se denunció la ilegalidad de los contratos realizados por notarios públicos sobre tierra comunal, el tribunal agrario no aceptó la demanda bajo el argumento de la falta de legitimidad jurídica de los quejosos —el grupo de ejidatarios—, en la medida en que no eran representantes de la asamblea ejidal ni autoridad sustituta del ejido. Es importante señalar que, dado el conflicto agrario histórico en Juchitán, existe un vacío de autoridad agraria desde 1976. Por la vía civil, se argumentó que la consulta que se llevó a cabo no había sido previa a la concepción y puesta en marcha del proyecto. Sin embargo, este argumento también fue descartado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2016, la cual determinó que la consulta había sido previa porque se hizo antes de que comenzara la construcción del parque.<sup>22</sup>

El caso más reciente que se litiga en la actualidad es el proyecto de EDF, el cual también se plantea sobre tierras comunales del ejido de Juchitán que abarcan el poblado de Unión Hidalgo (entrevista con Juan Antonio López, abogado, Prodesc, Ciudad de México, 20 de febrero de 2017).<sup>23</sup>

## Conclusiones

A modo de conclusión, es preciso regresar a la pregunta central de este trabajo: ¿hasta qué punto las nuevas instituciones de participación, es decir, las asambleas ejidales y las comunitarias, y la consulta previa, han permitido la participación cuando se trata de los proyectos eólicos?

Nuestro análisis deja ver que la mayor parte de los proyectos eólicos en operación en 2020, en Oaxaca, se instalaron antes de la reforma energética, cuando las asambleas agrarias de formalidades especiales y la consulta previa no eran un requisito obligado. En Yucatán, en cambio, sólo existe un proyecto sobre tierras ejidales y varios litigios contra contratos que no cumplen con las formalidades especiales de las asambleas ni la consulta previa —entre los proyectos aceptados, sólo en un caso se realizó la consulta previa—. En ese sentido, podemos concluir que ambas instituciones de participación han sido mucho más útiles en tanto argumentos legales para detener proyectos cuando el conflicto se judicializa que como espacios auténticos de participación democrática o como espacios para la legitimar la aceptación de proyectos eólicos y de otro tipo. En términos generales, los proyectos en operación fueron posibles únicamente bajo tres condiciones: 1) la propiedad ejidal estaba parcelada y posesionada, ya sea con respaldo legal o sin éste, 2) no existían normas legales “garantistas” que asegurasen la participación de sujetos agrarios y pobladores indígenas de los núcleos agrarios, y 3) había una ausencia de organización comunitaria o capital social-comunitario. Estas constantes dejan ver, además, los contrastes en la dinámica organizativa

22 Para una discusión sobre el carácter previo, o no, de la consulta sobre el proyecto de Eólicas del Sur en Juchitán y la sentencia de la SCJN, véase Alfonso y Peláez (2018).

23 Para más información, véase Prodesc, disponible en línea: <<https://prodesc.org.mx/union-hidalgo/>>.



y de regulación agraria entre ejidos y comunidades. En aquellos ejidos con tierras legalmente parceladas —La Venta, La Ventosa, Santo Domingo Ingenio y La Mata—, la negociación de las empresas se hizo con los ejidatarios de manera individual, sin pasar por la asamblea; en los ejidos con tierras de uso común —Yucatán—, la asamblea fue cooptada por las empresas; en las comunidades, las asambleas comunales rechazaron los proyectos, o en el único caso en el que se aceptó, posteriormente se activó la resistencia. Hasta la fecha no hay proyectos eólicos en comunidades —agrarias—.

Desde el enfoque de los conflictos derivados de la puesta en marcha de varios proyectos eólicos también vemos similitudes: en Yucatán, las controversias contra los contratos de usufructo de tierras comunales son promovidas por grupos de ejidatarios que buscan mejorar las condiciones del contrato a su favor y no por medio del ejido como corporación. En el Istmo observamos dos tipos de resistencias: aquellas promovidas por grupos de ejidatarios inconformes, que se litigan en tribunales agrarios —de manera similar a lo que ocurre en Yucatán—, y aquellos promovidos por sujetos agrarios y personas

sin derechos agrarios movilizados en asambleas comunitarias.

La eficacia de la forma asamblearia en el contexto oaxaqueño ha sido patente cuando se ha tratado de defender la integridad del territorio comunal y de exigir una consulta previa por parte del gobierno federal, aunque no lo ha sido tanto cuando se ha tratado de negociar las condiciones de desarrollo de un proyecto. A ese respecto existe cierta similitud inesperada entre la dinámica asamblearia agraria y comunitaria en Oaxaca y Yucatán. En ambos casos, las asambleas agrarias y comunitarias han sido efectivas para manifestar una decisión mayoritaria a favor o en contra de los proyectos extractivos, es decir, un “sí” o un “no”; pero raras veces han fungido como espacios de deliberación en los que las posiciones de unos y otros puedan desembocar en negociaciones sobre las condiciones de desarrollo de un proyecto. En ambos casos, la asamblea es un acto simbólico al cual se recurre para manifestar la voluntad mayoritaria, en general con un sentido unívoco; los disensos de los grupos minoritarios de ejidatarios o comuneros y los matices han sido invisibilizados. ■

## Bibliografía

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y Winrock International, 2004, “Anexo I. Resumen y comentarios del trabajo: información sobre arrendamiento de tierras y potencial de generación de los empleos relacionados con el desarrollo de proyectos eólicos en México”. Disponible en línea: <<https://www.ier.unam.mx/-ojs/pub/Eolica/LibroProyectoEolico/Anexo%20I.pdf>>. Consultado el 20 de diciembre de 2020.
- Alfonso S., Tatiana A. y Jorge Peláez Padilla, 2018, “Caso Eólicas del Sur en Juchitán: la errónea lectura de la Suprema Corte del derecho a la consulta previa”, en *Nexos*, 31 de octubre. Disponible en línea: <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9158>>.
- Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT) y Asamblea de Pueblos de San Dionisio del Mar, 2015, “México\_Oaxaca: reseña del despojo al pueblo ikojts de San Dionisio del Mar”, en *Red Latina sin Fronteras*, 3 de enero. Disponible en línea: <[https://redlatinasinfronteras.wordpress.com/2015/01/03/mexico\\_oaxaca-resena-del-despojo-al-pueblo-ikojts-de-san-dionisio-del-mar/](https://redlatinasinfronteras.wordpress.com/2015/01/03/mexico_oaxaca-resena-del-despojo-al-pueblo-ikojts-de-san-dionisio-del-mar/)>. Consultado el 15 de diciembre de 2020.
- Bailón Corres, Jaime, 1999, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México. Una historia política de Oaxaca*, El Colegio de México, México.
- Baitenmann, Helga, 2011, “Popular Participation in State Formation: Land Reform in Revolutionary Mexico”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 43, núm. 1, pp. 1-31.
- Baños Ramírez, Othón, 1989, *Yucatán: ejidos sin campesinos*, Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida.
- Binford, Leigh, 1985, “Political Conflict and Land Tenure in the Mexican Isthmus of Tehuantepec”, en *Journal of Latin American Studies*, vol. 17, núm. 1, pp. 179-200.

- Borja Díaz, Marco A., Oscar Jaramillo Salgado y Fernando Mimiaga Sosa, 2005, *Primer documento del proyecto eoloelectrico del corredor eólico del Istmo de Tehuantepec*, Instituto de Investigaciones Eléctricas/Gobierno del Estado de Oaxaca-Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México.
- Cárdenas García, Jaime, 2015, "La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 48, núm. 143, pp. 547-613.
- Cerda Sánchez, Clemente de la, 1981, *Sociedad, cambios y problemas políticos en el Distrito de Riego de Tehuantepec, Oaxaca*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2017, "Código de instituciones políticas y procedimientos electorales para el estado de Oaxaca". Disponible en línea: <[https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Oaxaca/C%C3%B3digo\\_IPPEE\\_Oax\\_Abr.pdf](https://normas.cndh.org.mx/Documentos/Oaxaca/C%C3%B3digo_IPPEE_Oax_Abr.pdf)>.
- Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, 2015, *La energía eólica en México. Una perspectiva social sobre el valor de la tierra*. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/segob/documentos/la-energia-eolica-en-mexico-una-perspectiva-social-sobre-el-valor-de-la-tierra>>. Consultado el 30 de noviembre de 2015.
- Cruz Rueda, Elisa, 2011, "Eólicos e inversión privada: el caso de San Mateo del Mar, en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca", en *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 16, núm. 2, pp. 257-277.
- Cruz Velázquez, Bettina, 2008, "Desarrollo regional en el Istmo de Tehuantepec: una perspectiva desde el territorio", en *Aquí Estamos. Revista de Ex Becarios Indígenas IFP-México*, vol. 5, núm. 8, pp. 7-17.
- Diego Quintana, Roberto Serafin, 2016, "Parques eólicos vs. comunidades indígenas en el Istmo de Tehuantepec: extraviando o recuperando sus usos y costumbres en el hacer política pública", en Juan Manuel Corona Alcántar (coord.), *Sociedad, desarrollo y políticas públicas I*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco-Departamento de Producción Económica, México, pp. 195-230.
- , 2018, "Política gubernamental vs. política pública: avatares de los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec", en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 49, núm. 194, pp. 91-117.
- Flores Cruz, Rosa Marina, 2015, *La disputa por el Istmo de Tehuantepec: las comunidades y el capitalismo verde*, tesis de maestría en desarrollo rural, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.
- Geocomunes y Fundación Rosa Luxemburgo, 2020, Geovisualizador "Alumbrar las contradicciones del Sistema Eléctrico Mexicano y de la transición energética". Disponible en línea: <<http://geocomunes.org/Visualizadores/SistemaElectricoMexico/#h.1h0p801xeo4q>>. Consultado el 20 de diciembre de 2020.
- Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998, "Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca", Procuraduría para la Defensa del Indígena, 21 de marzo. Disponible en línea: <<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/oaxregla.pdf>>.
- Goldkind, Victor, 1966, "Class Conflict and Cacique in Chan Kom", en *Southwestern Journal of Anthropology*, vol. 22, núm. 4, pp. 325-345.
- Juárez-Hernández, Sergio y Gabriel León, 2014, "Energía eólica en el Istmo de Tehuantepec: desarrollo, actores y oposición social", en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 45, núm. 178, pp. 139-162.
- Honorable Congreso de la Unión, 1992, "Ley Agraria", en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero. Disponible en línea: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra\\_orig\\_26feb92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lagra/LAgra_orig_26feb92_ima.pdf)>.
- , 2013, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía", en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre. Disponible en línea: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013)>.
- Howe, Cymene, Dominic Boyer y Edith Barrera, 2015, "Los márgenes del Estado al viento: autonomía y desarrollo de energías renovables en el sur de México", en *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, vol. 20, núm. 2, pp. 285-307.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2015, *Encuesta Intercensal 2015*. Disponible en línea: <<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>>.
- Moreno Derbez, Carlos, 2016, "Notas acerca de la violencia y los conflictos agrarios en el estado de Oaxaca", en *Oaxaca Población Siglo XXI. Revista de la Dirección General de Población de Oaxaca*, núm. 38, pp. 17-30.
- Nahmad, Salomón, Abraham Nahón y Rubén Langlé (coords.), 2014, *La visión de los actores sociales frente a los proyectos eólicos del Istmo de Tehuantepec*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Gobierno del Estado de Oaxaca-Fondo Mixto de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica, México.
- Ortiz Yam, Inés, 2013, *De milperos a henequeneros en Yucatán, 1870-1937*, El Colegio de México, México.
- Paz Salinas, María Fernanda, 2012, "Deterioro y resistencias. Conflictos socioambientales en México", en Darcy Tetreault, Heliodoro Ochoa García y Eduardo Hernández González (coords.), *Conflictos socioambientales y alternativas de la sociedad civil*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, pp. 27-49.

- Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, A. C. (Prodesc), página oficial, disponible en línea: <<https://prodesc.org.mx/union-hidalgo/>>.
- Quintal, Ella Fanny, Juan Ramón Bastarrachea, Fidencio Briceño, Martha Medina, Renée petrich, Lourdes Rejón, Beatriz Repetto y Margarita Rosales, 2003, “Solares, rumbos y pueblos: organización social de los mayas peninsulares”, en Saúl Millán y Julieta Valle (coords.), *La comunidad sin límites. Estructura social y organización comunitaria en las regiones indígenas de México*, vol. 1, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, pp. 291-399.
- Ramírez, Alfredo, 2002, “Las comunidades indígenas: entre la Ley Agraria y la Ley Indígena. Avances del Procede en comunidades del Valle de Oaxaca”, en *Estudios Agrarios*, vol. 3, núm. 18, pp. 1-32.
- . 2016, “Las asambleas en Oaxaca”, documento inédito, Procuraduría Agraria-Convocatoria del Premio de Estudios Agrarios, México, pp. 2-37.
- Ramírez Miranda, César Adrián, Lilia Cruz Altamirano y Vicente Marcial Cerqueda, 2015, “Luchas por el territorio y soberanía alimentaria en el Istmo oaxaqueño”, en *Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, núm. 8, pp. 29-44.
- Rojas, Rosa, 2013, “Recibe organismo del BID queja contra plan eólico en el Istmo de Tehuantepec”, en *La Jornada*, 23 de enero, p. 47. Disponible en línea: <<https://www.jornada.com.mx/2013/01/23/sociedad/047n1soc>>.
- Romero Frizzi, María de los Ángeles, 2011, “Conflictos agrarios, historia y peritajes paleográficos. Reflexiones desde Oaxaca”, en *Estudios Agrarios*, vol. 17, núm. 47, pp. 65-81.
- Rugeley, Terry, 2009, *Rebellion Now and Forever: Mayas, Hispanics and Caste War Violence in Yucatán, 1800-1880*, Stanford University Press, Stanford.
- Suárez, César, 2019, Presentación “Política nacional agraria”, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México, 11 de diciembre.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), 2020, “Ley de instituciones y procedimientos electorales del estado de Oaxaca”, 30 de octubre. Disponible en línea: <<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmIwQWmGXLkPxa2DzNUHd+8y9pk4DpMHgfgeu2H2tcOJj/evJjW2LH87nCDhL4x7O5+ID+9gw==>>>.
- Velásquez Cepeda, María Cristina y Araceli Burguete Cal y Mayor, 2012, “El sello indígena de la institución municipal en Chiapas y Oaxaca. Una aproximación a la singularidad del territorio, la población y los Sistemas Normativos Internos”, informe para el Proyecto “Conflictividad electoral en municipios y comunidades indígenas que se rigen por Sistemas Normativos Internos para renovar ayuntamientos y cabildos comunitarios”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, pp. 1-76.
- Warman, Arturo, 1972, *Los campesinos. Hijos predilectos del régimen*, Nuestro Tiempo, México.
- . 2001, *El campo mexicano en el siglo xx*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zárata Toledo, Ezequiel, 2013, *Dynamiques territoriales et rapports de pouvoirs entre Huaves et Zapotèques, de la région Sud, d l'Isthme de Tehuantepec, Oaxaca, Mexique*, tesis de doctorado en estudios de las sociedades latinoamericanas, Université Sorbonne Nouvelle, París.
- Zárata Toledo, Ezequiel y Julia Fraga, 2016, “La política eólica mexicana: controversias sociales y ambientales debido a su implantación territorial. Estudios de caso en Oaxaca y Yucatán”, en *Trace*, núm. 69, pp. 65-95.
- Zaremberg, Gisela, Valeria Guarneros-Meza, Gerogina Flores-Ivich y Marcela Torres Wong, 2019, *Conversing with Goliath: Hemerographic Database on Conflicts in Mining, Hydrocarbon, Hydroelectric and Wind-Farm Industries in Mexico*. Disponible en línea: <<http://observandoagoliat.com/base-de-datos/>>.
- Zavala, Juan Carlos, 2019, “Suman 78 muertos por conflictos agrarios”, en *El Universal*, 28 de septiembre. Disponible en línea: <<https://oaxaca.eluniversal.com.mx/seguridad/29-09-2019/suman-78-muertos-por-conflictos-agrarios>>. Consultado el 29 de septiembre de 2019.

## Entrevistas

- Gerardo Martínez, abogado, Cepiadet, Oaxaca, 27 de agosto de 2017.
- Hugo Aguilar, abogado, Oaxaca, 31 de agosto de 2017.
- Juan Antonio López, abogado, Prodesc, Ciudad de México, 20 de febrero de 2017.
- Luis Alberto Jiménez Paredes, jefe de la Residencia de Tehuantepec de la Procuraduría Agraria, Oaxaca, 8 y 16 de diciembre de 2020.
- Marco Leyva, abogado, Educa Oaxaca, Oaxaca, 18 de diciembre de 2020.
- Rita Chuil, jefa de Desarrollo Agrario y encargada de la Representación de la Procuraduría Agraria en Yucatán, Mérida, 28 de noviembre de 2020.
- Sergio Oceransky, Grupo Yansa, Mérida, 20 de noviembre de 2020.
- Visitador agrario, Residencia de Tehuantepec, Oaxaca, 18 de diciembre 2020.