

LA CONSULTA PARA EL CORREDOR INTEROCEÁNICO  
DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC: RETOS Y OPORTUNIDADES  
PARA LA INCLUSIÓN DEMOCRÁTICA

***The Interoceanic Corridor of the Isthmus of Tehuantepec  
Consultation: Challenges and Opportunities for  
Democratic Inclusion***

*A Consulta para o Corredor Interoceânico do Istmo de Tehuantepec:  
Desafios e Oportunidades para a Inclusão Democrática*

**LUZ ELENA HERNÁNDEZ MALDONADO<sup>1</sup>**

Recibido: 30 de septiembre de 2024.

Corregido: 22 de septiembre de 2025.

Aceptado: 29 de septiembre de 2025.

**Resumen**

El artículo presenta el conflicto originado por la aplicación de ejercicios consultivos para la construcción del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. Las consultas tienen la finalidad de incorporar a la ciudadanía en las decisiones de interés público, sin embargo, en este caso no se apegaron al marco normativo nacional, ni a los tratados internacionales en la materia. El objetivo central es analizar el conflicto causado por la aplicación de estos instrumentos. Para lograrlo, como objetivos secundarios, se examinan las reglas de operación de la consulta popular, así como la legislación internacional que regula las consultas indígenas y su ejecución. La pregunta de investigación es: ¿Por qué se generó conflicto entre comunidades y autoridades por la realización de consultas en el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec? La aproximación metodológica consiste en revisión documental y aplicación de entrevistas semiestructuradas. El texto se divide en tres apartados. El primero plantea el marco teórico de los mecanismos de democracia directa y analiza la legislación relativa a los ejercicios consultivos. El segundo expone 0 resultados de los ejercicios realizados. Finalmente, se explica el conflicto generado por la aplicación de estos mecanismos.

<sup>1</sup> Doctora en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la UAM Iztapalapa. Maestra en Estudios Latinoamericanos, por la Facultad de Filosofía y Letras y Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Líneas de investigación: Estado y sistema político, movimiento indígena, megaproyectos. Correo electrónico: elenazmaldonado@gmail.com  
ORCID: 0009-0002-7820-2027

**Palabras clave:** Consulta pública, Corredor Interoceánico, Istmo de Tehuantepec, conflicto.

### Abstract

The article presents the conflict that arose from the use of consultative exercises for the construction of the Interoceanic Corridor of the Isthmus of Tehuantepec. The purpose of these consultations is to involve citizens in decisions of public interest, but in this case, they did not adhere to national legal frameworks or relevant international treaties. The main objective is to analyze the conflict caused by the application of these instruments. To achieve this, the secondary objectives are to examine the operating rules for public consultations, as well as the international legislation that regulates indigenous consultations and their implementation. The research question is: Why did conflict arise between communities and authorities over the consultations held for the Interoceanic Corridor of the Isthmus of Tehuantepec? The methodological approach consists of a document review and the application of semi-structured interviews. The text is divided into three sections. The first presents the theoretical framework of direct democracy mechanisms and analyzes the legislation related to consultative exercises. The second section presents the results of the nine exercises conducted. Finally, it explains the conflict generated by the application of these mechanisms.

**Keywords:** Consultation, Interoceanic Corridor, Isthmus of Tehuantepec, conflict.

### Resumo

O artigo apresenta o conflito originado pela aplicação de exercícios consultivos para a construção do Corredor Interoceânico do Istmo de Tehuantepec. As consultas têm a finalidade de incorporar a cidadania nas decisões de interesse público, no entanto, neste caso, elas não se apegaram ao arcabouço normativo nacional, nem aos tratados internacionais sobre o assunto. O objetivo central é analisar o conflito causado pela aplicação desses instrumentos. Para isso, como objetivos secundários, são examinadas as regras de operação da consulta popular, assim como a legislação internacional que regulamenta as consultas indígenas e sua execução. A pergunta de pesquisa é: Por que o conflito entre comunidades e autoridades foi gerado pela realização de consultas no Corredor Interoceânico do Istmo de Tehuantepec? A abordagem metodológica consiste em revisão documental e aplicação de entrevistas semiestruturadas. O texto é dividido em três seções. A primeira apresenta o referencial teórico dos mecanismos de democracia direta e analisa a legislação relativa aos exercícios consultivos. A segunda expõe os resultados dos nove exercícios realizados. Por fim, é explicado o conflito gerado pela aplicação desses mecanismos.

**Palabras-chave:** Consulta pública, Corredor Interoceânico, Istmo de Tehuantepec, Conflito.

## Introducción

La consulta es un elemento novedoso que busca incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones con la finalidad de generar confianza y mejorar los niveles de gobernanza, sin embargo, en ocasiones ha sido utilizada para perseguir intereses políticos personales que benefician a cierto grupo, o bien no se respeta el diseño institucional, lo que genera polémica. Sumado

a estas dificultades intrínsecas, el caso del Corredor Interoceánico presenta una particularidad, y es que se trata de una franja territorial habitada y perteneciente en su mayor parte a comunidades indígenas. El objetivo de este artículo es analizar el conflicto generado por la aplicación de ejercicios consultivos en la región del Istmo de Tehuantepec. Para alcanzarlo, se plantea un marco teórico que proporciona sustento conceptual sobre los mecanismos de democracia directa en los que se enmarca la consulta.

Posteriormente se abordan los nueve ejercicios de participación ciudadana relacionados con el Corredor Interoceánico. Uno, fue la Consulta Popular, siete fueron las Asambleas Consultivas y otro, fue la celebración de una encuesta de opinión pública.

La primera fue el 24 y 25 de noviembre de 2018, se aplicó a nivel nacional para preguntar sobre los programas prioritarios de la Administración Federal. Después, se realizaron siete Asambleas Regionales Consultivas en dos días: el 30 y 31 de marzo de 2019. Las 4 primeras se realizaron en Oaxaca: Santiago Laollaga, Jaltaptec de Candayoc, Salina Cruz y San Pedro Huamelula; en el segundo día, una fue en Santa María Chimalapa, Oaxaca y las dos restantes en Veracruz, precisamente en los municipios de Oteapan y Uxpanapa. Finalmente, se realizó un foro de opinión pública digital del 9 de febrero al 7 de marzo de 2022 relativo al Plan de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec.

A partir de una metodología de corte cualitativo se utilizaron dos técnicas de investigación. Una, fue la aplicación de entrevistas semiestructuradas en tres ocasiones: la primera corresponde a los días 19 y 20 de junio de 2021 en la comunidad de Puente Madera, perteneciente al Municipio de San Blas Atempa, Oaxaca, en el marco del “Encuentro por la vida *El Istmo es nuestro*”, un espacio planeado para difundir información alrededor del Corredor Interoceánico al que se convocaron organizaciones del Istmo. Durante este encuentro se entrevistó a personas pertenecientes a las comunidades de San Miguel del Mar, Santa María Mixtequilla, Jalapa del Marqués, Santa María Xadani y Santo Domingo Tehuantepec; la segunda ronda de entrevistas se compiló del 25 de abril al 7 de mayo de 2023 en los municipios de Pijijiapan, Chiapas, Puente Madera, Guichicovi, Oaxaca y Oteapan, Veracruz, donde se dialogó con habitantes de dichos municipios en la caravana y encuentro internacional “El sur resiste”, que se convocó para realizar una campaña de información respecto al Tren Maya y al Corredor Interoceánico; finalmente del 21 al 29 de agosto de 2024, a título

personal se aplicó una serie de entrevistas en Coatzacoalcos, Veracruz y Salina Cruz, Oaxaca. Además, se interpretó un conjunto de leyes y se realizó un estudio documental del caso, mismos que dieron como resultado, que la aplicación de dichos mecanismos tuvo un carácter informal, pues no cumplió con las prerrogativas necesarias como la difusión y la información previa, por lo que se desató un conflicto en la región del Istmo de Tehuantepec.

## 1. Las consultas como mecanismos de democracia directa

En las últimas décadas, la democracia representativa ha atravesado una crisis de credibilidad, lo que ha dado paso a la incorporación de mecanismos que confieran mayor legitimidad a los gobiernos, recurriendo así a otras corrientes y dispositivos para lograr este propósito. Los mecanismos de democracia directa tienen como finalidad incluir de manera activa a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el asunto público:

Con el objeto de acercar más las decisiones de la autoridad política a los ciudadanos, se han ido introduciendo en algunas Constituciones ciertas formas de democracia directa. Así, tanto el referéndum como el plebiscito tuvieron su origen en la antigua Roma. El plebiscito era el método que se utilizaba para aprobar ciertas leyes que obligaban solamente a los plebeyos. Las formas de democracia directa en Roma comprendían no sólo materias políticas sino también legislativas (De la Madrid, 2016, 431).

En la democracia directa los integrantes de la sociedad participan de manera inmediata en el ejercicio del poder y las decisiones sobre asuntos públicos se toman en consenso: “Se trata de una democracia autogobernarte. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos” (Prud’homme, 2020). Para que esta forma de democracia pueda funcionar, es preciso que exista una cultura de la deliberación, así como un deber cívico muy alto. Además, existe un sentido de la comunicación cara a cara en donde todos los integrantes de la comunidad participan activamente, por lo que las leyes deben ser aprobadas en mayoría.

Debido al aumento poblacional y expansión de las ciudades, existe una gran dificultad para definir la democracia directa; algunos reservan el término solo para la asamblea de ciudadanos de la antigua Atenas, y prefieren

llamar a herramientas como el referéndum e iniciativa popular como “democracia semidirecta”. En este sentido se presenta en la legislación mexicana que denomina a la consulta ciudadana como un mecanismo de democracia semi-directa (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014), sin embargo, para términos de este artículo se entenderá como directa tal pues siguiendo a Zovatto, se considera como tal: “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo” (Zovatto, 1998, 134).

Dentro de estos ejercicios, los más utilizados han sido el plebiscito, (los ciudadanos, de forma excepcional, votan sobre un asunto particular) el referéndum referéndum (la ciudadanía decide si continua o no el mandato de un gobernante) y el presupuesto participativo –este último, de carácter local–, mientras que la iniciativa popular y la revocación de mandato se aplican en el nivel federal y algunas entidades federativas.

El tema central de este artículo se refiere a la consulta popular como una forma de plebiscito, y para ejecutarse, requiere cumplir con ciertas características: explicitar el alcance (¿es nacional, local o combinada?); los actores correspondientes para activar la consulta (pueden ser ejecutivos, congresos o ciudadanos); la autoridad competente para organizarla (regularmente recae en la electoral); el tema a consultarse (en cada legislación existen temas que no pueden ser sujetos a escrutinio); fecha de la aplicación; porcentaje de firmas para solicitar la consulta y porcentaje de firmas mínimo para la validez del ejercicio; especificar si la consulta es vinculante (obligatoria) o consultiva, y, finalmente, la inclusión de órganos judiciales que conceden validez a la pregunta o al ejercicio, como lo indica la Ley Federal de Consulta Popular (Cámara de Diputados, 2021).

Existen dos tipos de consulta: la denominada “desde abajo”, impulsada por los ciudadanos, y “desde arriba”, promovida por los gobiernos, misma que podría atender a intereses particulares, por lo que resulta ser contraria al objetivo de estos ejercicios, que es el fortalecimiento y participación ciudadana.

Dentro de las ventajas que supone esta forma de representación destacan: “Expresar de manera pura los intereses individuales; permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos;

incrementar la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión; reducir los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias; incrementar la participación ciudadana.” (Prud’homme, 2020, 82). Si bien existen desafíos que atender,<sup>2</sup> actualmente estos mecanismos suponen una novedad para las democracias representativas pues estimulan la participación ciudadana y confieren una mayor confianza en las instituciones gubernamentales.

### ***1.1 La legislación sobre las consultas en México***

El Artículo 1º de la Constitución considera como parte de la legislación mexicana los tratados internacionales, entre ellos el convenio 169 de la OIT,<sup>3</sup> que entró en vigor el 3 de agosto de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, lo cual lo convierte en obligatorio. Aborda varios aspectos relacionados a la consulta: el Artículo 6 menciona la necesidad de consultar a los pueblos mediante los procedimientos adecuados, esto es, con respeto a sus propias instituciones en caso de que alguno de los planes del gobierno pudiera afectarlos directamente. Puntualiza también, que estas consultas deberán realizarse de buena fe, es decir, que los participantes acudan a decidir con confianza sin ser engañados.<sup>4</sup>

En el Artículo 7, señala el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades en los planes de desarrollo “dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, 2003, 8) de manera que también ordena a los gobiernos a incorporar a las comunidades en los proyectos de desarrollo, reconociendo los derechos de propiedad sobre los territorios indígenas. Finalmente, el Artículo 23 del Convenio (Comisión Nacional de Pueblos Indígenas, 2003, 14-15) señala la importancia de las actividades

<sup>2</sup> Por ejemplo, la “tiranía de la mayoría” sostenida por Tocqueville en “La Democracia en América”, quien advierte sobre el mal que supondría que el poder recaiga en la mayoría al convertirse en un ente imposible de remover. Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*. Ediciones AKAL, México, 2007, 722.

<sup>3</sup> México se encuentra adherido desde 1931 a la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

<sup>4</sup> Establecido también en el Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

tradicionales para conservación de estos pueblos, por lo que los gobiernos tienen la tarea de fomentar que se sigan practicando.

Sumado a este acuerdo, se encuentra la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018) firmada el 13 de septiembre de 2007, y de la que México es adherente. De este documento resalta el derecho al manejo de sus tierras y a la consulta informada sobre las acciones gubernamentales que puedan afectar a estas comunidades:

Artículo 32. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. 2. Los Estados celebrarán consultar y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018, 18-19).

En cuanto a la legislación nacional, el Artículo 25 de la Constitución Política (Cámara de Diputados, 2025, 30-32), señala que el desarrollo debe ser integral, por lo que es necesario incluir a las comunidades indígenas en la conformación de los proyectos nacionales, mientras que en el Artículo 26 (Cámara de Diputados, 2025, 32-33), menciona que, para alcanzar el desarrollo, la planeación debe ser democrática y deliberativa, por lo que insta a la aplicación de mecanismos de participación que permitan recoger las demandas de la ciudadanía.

La consulta indígena en particular se encuentra legislada en el Artículo 2, Apartado A, Fracción XII, donde establece la obligación del gobierno a consultar a los pueblos indígenas para realizar planes estratégicos que afecten su entorno:

...Las consultas indígenas se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución... (Cámara de Diputados, 2025, 4).

En este sentido también se encuentra la Ley de Planeación, que en su Artículo 32 (Cámara de Diputados, 2023, 18), insta a las dependencias y

a las entidades paraestatales a aplicar las disposiciones legales para promover actividades económicas, culturales, sociales, medioambientales y políticas que incentiven la transformación del país.

Es importante señalar que la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), en su Artículo 2 (Cámara de Diputados, 2023b, 1), faculta al INPI como autoridad del Ejecutivo en lo concerniente a los pueblos indígenas y afrodescendientes para dar seguimiento a los asuntos relacionados con políticas, programas y acciones públicas que garanticen sus derechos.

Particularmente la consulta, se aborda en el Artículo 4, fracción xxiii, donde señala:

Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos (Cámara de Diputados, 2023b, 4).

Por su lado, en el Artículo 5, también se hace referencia a la forma en que se llevará la consulta:

Para dar cumplimiento a la fracción xxiii del artículo 4 de esta Ley, el Instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos (Cámara de Diputados, 2023b, 6-7).

Finalmente, en su Artículo 6, fracción VII aborda:

Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles (Cámara de Diputados, 2023b, 7).

Existe también un Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada (Secretaría de Gobernación, 2019), publicada en junio de 2019 por la Secretaría de Gobernación y el INPI en el que se explican los aspectos fundamentales que rigen las bases, etapas, procedimiento y actores que



deben considerarse en las consultas indígenas. En este se enumera: a) Materia de la consulta –incluye principios y criterios para elaborar iniciativas de reforma en la Constitución y leyes complementarias para garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes de acuerdo a la legislación internacional–; b) Objeto de la consulta –busca recoger opiniones, propuestas y planteamientos concernientes a los pueblos indígenas–; c) Principios rectores –libre determinación, participación, buena fe, interculturalidad, comunidad o colectividad e igualdad entre mujeres y hombres–; d) Identificación de actores de la consulta –autoridades, sujetos consultados, grupo técnico interinstitucional, órgano técnico y comité técnico de expertos, acompañamiento del Poder Legislativo; participación internacional y observadores–; e) Proceso de consulta –actores y acuerdos previos, etapa informativa, etapa deliberativa, etapa consultiva y etapa de seguimiento de acuerdos–; f) Sedes de los foros de consulta –se realizó una regionalización que considera la distribución geográfica de los pueblos, lo que dio como resultado 51 regiones–; g) Previsiones generales –documentación, archivo, intérpretes y financiamiento (Secretaría de Gobernación, 2019, 2).

Estudiar las leyes que sustentan el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec brinda herramientas para comprender si los ejercicios consultivos se han apegado a los diseños institucionales o bien se han ejecutado de manera informal para rastrear algunos los malestares que se generaron en torno a la aplicación de estos mecanismos.

## **2. Los ejercicios de consulta sobre el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec**

Durante los años de 2018, 2019 y 2022, se realizaron varios ejercicios de consulta relacionados al Corredor Interoceánico. El primero fue implementado a nivel nacional y formó parte de una serie de preguntas que el expresidente López Obrador realizó sobre los programas prioritarios durante su sexenio. El segundo se trató de Asambleas Regionales Consultivas que tenían la tarea de recoger opiniones para la redacción del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec y finalmente, se implementó la Consulta Pública Abierta del Proyecto de Reordenamiento Territorial del Istmo de Tehuantepec (POT-RIT), con la finalidad de recaudar preocupaciones relevantes para la región. La ejecución de dichos mecanismos respondió

a distintas legislaciones, pues mientras que el primero estuvo enmarcado en la Ley Federal de Consulta, los otros dos atendieron a la Constitución Política y a los Tratados Internacionales a los que México pertenece.

Extraordinariamente, el 27 de abril de 2019, en un evento sobre resultados de bienestar y reconstrucción celebrada en Juchitán, Oaxaca, el expresidente AMLO pidió a los asistentes, levantar la mano en caso de que estén a favor del Corredor Interoceánico en el Istmo de Tehuantepec:

Como aquí estamos en una asamblea y hay de todas las corrientes de pensamiento y de todos los partidos... ¿sí o no? Hay diversidad, ¿Verdad? Bueno, ¿Por qué no hacemos aquí una consulta?, ¿Por qué no la hacemos? A ver, *que levanten la mano los que están en contra que se lleve a cabo el Proyecto de Desarrollo del Istmo. A ver, que levanten la mano los que estén a favor del Proyecto del Istmo* (Animal político, 2019).

La mayoría de la gente levantó la mano a favor, por lo que, al día siguiente, en su conferencia matutina, se refirió a la consulta popular, en donde aseguró que la gente del Istmo está a favor del proyecto.

## **2.1 Consulta Nacional sobre los programas prioritarios 24 y 25 de noviembre de 2018**

El 24 y 25 de noviembre de 2018 se efectuó una consulta a nivel nacional para preguntar sobre los programas prioritarios. En este primer ejercicio formal tanto la organización como la ejecución del ejercicio fueron realizados por la Fundación Arturo Rosenblueth, se aplicó a nivel nacional con un costo de \$1,800,000 (cubiertos por los legisladores de Morena). Para el ejercicio se instalaron 1,102 casillas, participaron 925,000 personas y las preguntas giraron en torno a los diez programas más importantes de la administración federal; uno de estos temas era del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, sobre el que se consultó: “Se deberá marcar SI en caso de estar de acuerdo o NO en caso de estar en desacuerdo en cada uno de los proyectos: 2. Conectar por medio de un tren los océanos Pacífico y Atlántico para desarrollar el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca y reactivar la economía de la región”, que obtuvo el siguiente resultado: con 854,019 ciudadanos a favor, el “Sí”, tuvo un porcentaje de 90.3%, con 54,675 en contra, el “No”, alcanzó el 5.8% de la votación, y 31,367 decidieron anular su voto, representando el 3.9% del padrón (El Informador, 2018).

Como se observa, la consulta no estuvo avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni organizada por la autoridad electoral estatal –en este caso, el correspondiente Organismo Político Local Electoral (OPLE) tanto de Oaxaca como de Veracruz–. Destaca el hecho de que se ignoró la prerrogativa que mandata la consulta previa particularmente de las comunidades indígenas que podrían ser afectadas directamente por la implementación de este Corredor, sobre todo considerando el hecho de que hay tierras de uso ejidal y explotación colectiva, por lo que es preciso consultarlos para su adecuada inclusión, atención de sus necesidades o expropiación apegada a la legislación.

## ***2.2 Asambleas Regionales Consultivas sobre la creación del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec***

El Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT) (Gobierno de México, 2020) es un plan regional que se desprende del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Tiene como objetivo prioritario fortalecer la infraestructura de la región por medio de un modelo de crecimiento para el desarrollo que beneficie a la población en esta franja territorial y busca erradicar la pobreza extrema, así como multiplicar la biodiversidad y proteger las distintas culturas.

La estrategia para ejecutar los proyectos territoriales se centra en la movilidad, particularmente en transporte, incluyendo el ferrocarril (columna vertebral del proyecto), carreteras y puertos focalizados en el impulso al desarrollo económico con la intención de fortalecer la infraestructura social y productiva del Istmo a largo plazo, “apuntalando en inversiones de infraestructura productiva que incrementen la competitividad y el bienestar” (Gobierno de México, 2020).

Su segundo objetivo es impulsar un crecimiento económico que permita elevar el nivel de vida de los habitantes, por lo que llama a atraer la inversión como estrategia para el beneficio de la región:

Diseñar e implementar, con base en las vocaciones productivas del Istmo de Tehuantepec, programas que generen encadenamientos productivos con cadenas de valor regionales que favorezcan el incremento de la productividad de todos los sectores del Istmo de Tehuantepec (Gobierno de México, 2020).

Para alcanzar estos objetivos, se han licitado 12 Polos de Desarrollo para el Bienestar (PODEBIS)<sup>5</sup> con la finalidad de impulsar la economía de la región mediante el desarrollo económico:

mejorar el bienestar de las personas y las comunidades que residen en esas áreas. Además de la creación de empleo y la promoción de la actividad económica, se busca abordar cuestiones como la inclusión social, el acceso a servicios básicos, el desarrollo humano, la equidad y la sostenibilidad (Castillo Leal, *et al.*, 2023, 162).

La implementación del PDIT, requiere la consulta a las comunidades y pueblos que se encuentran en el área de influencia del Corredor Interoceánico; en este marco es que se planearon las Asambleas Consultivas. El 27 de marzo de 2019, se publica la convocatoria a las Asambleas Regionales Consultivas sobre la creación del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec a realizarse los días 30 y 31 de marzo de 2019, en donde se invitó a las autoridades e instituciones de los pueblos Binnizá (Zapoteco), Ayuuk (Mixe), Zoque, Oooots (Huave), Chontal, Chinanteco, Mazateco, Mixteco, Popoluca, Náhuatl, Totonaco y Afromexicanos de los estados de Oaxaca y Veracruz en el área de influencia donde se implementará el programa para el desarrollo (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019a).

De acuerdo a esta convocatoria, durante estas asambleas se busca: a) Recibir opiniones, propuestas, sugerencias y planteamientos de los pueblos y comunidades indígenas para llevar a cabo la creación del “Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”; b) Establecer acuerdos con los pueblos y comunidades indígenas que se encuentren en el área de influencia del proyecto respecto de su participación en la creación e implementación del Programa; c) La creación del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec en los aspectos que tienen una relación directa con

<sup>5</sup> Polígonos al interior del Istmo de Tehuantepec que contarán con incentivos para atraer la inversión que detone el desarrollo económico y social de la región, con base en las vocaciones productivas con mayor potencial, que se han centrado en construir infraestructura orientada hacia once vocaciones productivas: eléctrica y electrónica; semiconductores; automotriz (electromovilidad, autopartes y equipo de transporte); dispositivos médicos; farmacéutica; agroindustria; equipo de generación y distribución de energía eléctrica (energías limpias); maquinaria y equipo; tecnologías de la información y la comunicación; metales y petroquímica. (Gobierno de México, *Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, 2020-2024*. <https://www.gob.mx/ciit/documentos/programa-para-el-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec-2020-2024>).

los pueblos y comunidades indígenas consultadas, de manera particular, la rehabilitación/reconstrucción del tren transístmico, y en casos de afectación directa a las tierras y recursos naturales, se implementarán consultas específicas para llegar a acuerdos con las comunidades.

El INPI informó que la cobertura de 14 asambleas regionales relacionadas con el Programa de Desarrollo del Istmo estuvo a cargo del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas (SRCI) (Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, 2019, 23). En cuanto a la ejecución, se encontró a cargo del INPI, pues se trata de la autoridad responsable de la mano de un “Grupo técnico interinstitucional”, mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la oficina responsable de implementar el programa para el Corredor del Istmo de Tehuantepec fue el órgano responsable y la Secretaría de Gobernación el órgano garante.

Estas asambleas convocaron autoridades e instituciones en representación de los pueblos indígenas. Con la finalidad de incorporar a todas las comunidades, también se recibieron aportes a dos cuentas de correo electrónico ([programaistmo@hacienda.gob.mx](mailto:programaistmo@hacienda.gob.mx) e [inpi@inpi.gob.mx](mailto:inpi@inpi.gob.mx)), y podían entregarse propuestas de manera física en las “Oficinas de Representación” de los centros coordinadores de pueblos indígenas del INPI.

Una vez lanzada esta convocatoria, en el comunicado 026-2019 del 27 de marzo de 2019, la SHCP hace la invitación para la consulta indígena, donde especifica que se realizarán siete asambleas regionales dirigidas a las comunidades del Istmo. Se anunció que además se entablará un diálogo permanente entre las comunidades y las dependencias gubernamentales: “Las asambleas serán espacios para compartir información y preguntas, recibir propuestas y escuchar la palabra de las comunidades y pueblos del Istmo, con el fin principal de construir en conjunto el programa para el desarrollo integral de la región.” (Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, 2019a).

El 30 de marzo de 2019 se realiza la primera asamblea en los municipios de: Santiago Laollaga, con la presencia de 479 representantes del pueblo Binnizá (zapoteco) de 20 municipios y 37 comunidades; Salina Cruz reunió a 183 representantes del pueblo Ikoots (Huave); Jaltepec de Candayoc contó con la presencia de 501 representantes de los pueblos ayuuk, chinanteco, y además fue la sede de la inauguración de las asambleas, misma a la que asistió el director general del INPI, Adelfo Regino Morales. Las asambleas consultivas se realizaron alrededor de las 10:30 de la mañana en el Centro Coordinador de Pueblos Indígenas, con mínima asistencia de mujeres, y con

la presencia de muchos militantes de Morena. La cuarta asamblea consultiva se realizó en Salina Cruz. En esta sede, se presentó una situación particular, ya que hubo una programación de último momento de la asamblea, pues la comunidad de San Mateo del Mar, en donde estaba proyectada originalmente, se negó a participar, ya que consideraron que no siguió los convenios internacionales. En este lugar se registraron 150 personas y no se realizaron asambleas, sino mesas de trabajo dirigidas por autoridades y representantes de pueblos lkoots de San Dionisio del Mar y Santa María del Mar. En la comunidad chontal de San Pedro Huamelula también se celebró una asamblea que fue más un diálogo que una verdadera participación de las comunidades (Manzo, 2019). En este espacio se reunieron los pueblos lkoots de San Mateo, San Dionisio, Santa María y San Francisco del Mar, de donde se recogieron diversas quejas de los pueblos Huaves e lkoots (Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, 2019b, 25).

En Jaltepec de Candayoc, la comunidad mixe denunció no haber recibido invitación a pesar de que se verán afectadas directamente por el paso del ferrocarril. En San Pedro Huamanula, asistieron 275 representantes del pueblo chontal, cuestionaron la baja participación que tuvo la sociedad civil en el evento, y pidieron conocer la información sobre programas y proyectos que se van a ejecutar con la llegada del corredor transístmico. (Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, 2019, 23).

En el segundo día de consulta, el 31 de marzo de 2019, una de las sedes fue Santa María Chimalapa, Oaxaca, que contó con la presencia del pueblo zoque (alrededor de 1,000 personas de los municipios de Santa María Chimalapa y San Miguel Chimalapa, entre ellos, 81 autoridades) y la asistencia de los pueblos mixe, zoque, mixteco, náhuatl, popoluca, chinanteco, zapoteco, totonaco y afromexicano (Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, 2019, 23).

Mientras tanto, en Veracruz, también se celebró la Asamblea Consultiva en Oteapan, con presencia de comunidades mixe, mixteco, náhuatl, afromexicano y popoluca, sumando 549 representantes de estos pueblos. En Uxpanapa, asistieron 705 representantes de las comunidades chinanteco, zoque, zapoteco y totonaco, quienes exigieron que se implementen programas sociales e infraestructura (El Financiero, 2019).

Los resultados oficiales de estas Asambleas Consultivas fueron los siguientes: el primer día, se llegó al acuerdo de que se iban a volver a realizar asambleas comunitarias en cada uno de los municipios y se va a retomar

el 13 de abril de 2019 para concretar reuniones y concluir las Asambleas. También se designaron siete comisiones de seguimiento y verificación de acuerdos, por lo que el 18 y 19 de mayo de 2019, se realizó la primera reunión de seguimiento. Estas asambleas tuvieron verificativo en Ixtepec, Jaltepec de Candayoc, Salina Cruz, San Pedro Huamelula, Santa María Chimalapa en Oaxaca; en Sayula de Alemán y Uxpanapa en Veracruz (Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, 2019a, 23).

En el segundo día, las comunidades zoques expresaron que es preciso solucionar problemas previos que se presentan en sus comunidades y que tienen que ver principalmente con cuestiones agrarias y límites.

Siguiendo esta cronología, el sábado 13 de abril se celebró en Santiago Laollaga la segunda ronda de la Asamblea Regional Consultiva sobre el Programa para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec. La asamblea contó con 301 asistentes, 18 municipios, 16 comunidades y 48 servidores públicos de 16 dependencias. Por medio de intervenciones, autoridades municipales y agrarias entregaron las propuestas derivadas de las asambleas comunitarias del 30 y 31 de marzo para que se incorporen al Programa para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec. Se recomendó que estos planteamientos fueran considerados como eje del documento y no como una lista de solicitudes (Presidencia de la República, 2019).

Según el comunicado oficial de la Presidencia de la República, los planteamientos más importantes de este ejercicio fueron: que el desarrollo de la región debe contemplar además de la modernización, una perspectiva comunitaria, integral y de respeto a la naturaleza; debe tener en cuenta problemas urgentes como los conflictos agrarios y proyectos productivos para activar la economía de la región; y atender a las comunidades afectadas por los sismos de 2017 y 2018.<sup>6</sup>

Además, se llegaron a varios puntos de acuerdo en estas Asambleas Consultivas. Uno de ellos fue que se mantenga el seguimiento a estos temas relevantes para las comunidades, por lo que se comprometieron tres mesas de trabajo: la primera para escuchar los problemas agrarios; la segunda con el objetivo de sistematizar y priorizar las obras de infraestructura

<sup>6</sup> El 7 de septiembre de 2017 se registró un sismo de magnitud 8.2 que se localizó en el Golfo de Tehuantepec, por lo que el estado más afectado fue Oaxaca con miles de viviendas destruidas y casi 200 muertos. Cinco meses después, el 16 de febrero de 2018, un sismo de 7.2 volvió a sacudir la región, esta vez sin pérdidas humanas, pero sí con pérdidas materiales.



y demás proyectos de desarrollo para la región; y en la tercera se plantea la necesidad de “elaborar un plan de desarrollo comunitario, integral y sostenible de respeto a la naturaleza y al medio ambiente que responda a las necesidades reales de los pueblos y comunidades del Istmo de Tehuantepec” (Presidencia de la República, 2019).

La primera reunión de seguimiento y verificación se realizó el 18 y 19 de mayo de 2019, mientras que la segunda se celebró el 5 y 6 de octubre de 2019. Cada una cumplió con siete asambleas que consideraron los acuerdos tomados durante el proceso de consulta del Programa de Desarrollo. Entre las más importantes demandas que serán incorporadas al Programa, destacaron: atender prioritariamente las zonas afectadas por los sismos de 2017; diseñar e implementar proyectos productivos sustentables que detonen el trabajo bien remunerado; crear programas para proteger el territorio y el medio ambiente; ampliar o sustituir la infraestructura; y fortalecer la cohesión social (Presidencia de la República, 2019).

Vale la pena destacar que durante las asambleas consultivas se denunció la participación de más funcionarios que sociedad civil o comunidades indígenas, lo que suscitó inconformidad, sumado al hecho de que la convocatoria para estas asambleas se lanzó el 20 de marzo, pero se publicó en el DOF hasta el 26 del mismo mes y el 27 se difundió en medios locales, lo cual resultó en tres días de difusión, que, dadas las condiciones de este territorio resulta insuficiente para que todos los habitantes pudieran enterarse del evento.

Como se observó, el objetivo de la construcción de los PODEBIS, es complementar un enfoque de desarrollo regional con acciones de consulta, sin embargo, tras las asambleas se detectó que la estrategia se ha centrado en los beneficios económicos que el Corredor pueda producir con la intención de que las comunidades se adapten a las cadenas de suministro que se impulsan desde el proyecto de desarrollo y descuidando los aspectos relacionados al bienestar y la calidad de vida de las comunidades locales.

### ***2.3 Consulta Pública Abierta del Proyecto del Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec (POT-RIT) 7 de febrero al 7 de marzo de 2022***

El Programa de Ordenamiento Territorial busca ser un instrumento capaz de configurar el espacio del Istmo de Tehuantepec por medio de un modelo



de ordenamiento “sistémico”, esto quiere decir, que considera múltiples factores para diseñar el programa por lo que se aplicaron mecanismos de participación para tomar decisiones colectivas que buscan integrar preocupaciones de la ciudadanía y de las entidades gubernamentales.

Para la elaboración del POT-RIT, se utilizó una “metodología circular, inter/transdisciplinaria y mixta (cuantitativa-cualitativa)”, con el objetivo de construir el Plan de Ordenamiento Territorial por etapas. Esta metodología, se dividió en cinco fases: 1) Preparación y gestión; 2) Diagnóstico integral; 3) Prospectiva y Modelo de Ordenamiento Territorial; 4) Diseño de política; 5) Estrategia marco de socialización (Secretaría de Desarrollo Agrario, 2023, 38).

Para avalar el aporte de los distintos actores, se realizó la segunda fase, designada de diagnóstico integral, en la que se realizaron foros de opinión y talleres que se celebraron del 5 de agosto al 20 de octubre de 2021, así como encuestas de opinión pública diseñada para ser aplicadas por medio de plataforma digital del 9 de febrero al 7 de marzo de 2022. Los foros de opinión se plantearon en 4 categorías: 1) Opinión, impactos, y externalidades del Corredor Multimodal Interoceánico del Istmo de Tehuantepec en la planeación territorial y el desarrollo de la región; 2) Discusión, identificación de capacidades institucionales y de gobernanza; 3) Opinión de comunidades indígenas en la región; 4) Presentación de la política integral transformadora. Estos se proyectaron con una duración de 180 minutos en dos sesiones cada uno, en el que expusieron expertos de los temas para la discusión (Secretaría de Desarrollo Agrario, 2023, 39).

Por su lado, en los talleres participativos, se implementaron técnicas para un aprendizaje colectivo que podían realizarse de manera presencial o virtual. Su objetivo fue “Garantizar la participación e inclusión de opiniones de las y los actores intergubernamentales, sectoriales, de la sociedad civil, académica y privada en la elaboración del POT-RIT” y se dividieron en: 1) Taller de problemáticas y soluciones; 2) Taller de priorización; 3) Taller prospectivo y de proyectos prioritarios. Los entes invitados para estos talleres fueron en total 92: 77 municipios (44 de Oaxaca y 33 de Veracruz), 12 representaciones federales y 3 dependencias federales (Secretaría de Desarrollo Agrario, 2023, 53).

Finalmente se aplicaron encuestas: a) Diagnósticas –contenía 39 reactivos que incluían opiniones tanto de ciudadanos como del gobierno respecto a los principales problemas de la región–; b) Prospectivas –conformada por 15 reactivos que intentaron recoger las preocupaciones a futuro de las

personas que habitan este territorio—; c) Estrategia y proyectos -a través de 15 preguntas se contemplaron las opiniones de las ciudadanas y entes gubernamentales en torno a la prioridad que deben tener los proyectos contenidos en este programa. Esta encuesta estuvo diseñada para la inclusión ciudadana y se aplicó por medio de una plataforma digital, aunque también se distribuyó de manera física para ser implementada por medio de los gobiernos municipales. Para recoger las preocupaciones de la población, se programaron consultas electrónicas que fueron recibidas por medio de un sitio web: (<https://storymaps.arcgis.com/stories/1a9cf0336132465983554360928b528c>), en donde se podía encontrar la presentación del programa, tanto ejecutiva como en extenso y a un folleto en donde se explica en qué consiste el programa de ordenamiento territorial de la región del Istmo (Secretaría de Desarrollo Agrario, 2023, 57-58).

Después de leer el proyecto, la instrucción fue acceder a un menú donde se requería la siguiente información: a) Nombre, b) Edad, c) Género, d) Estado, e) ¿Se reconoce como miembro de una comunidad indígena?, f) Elige el tema sobre el cual deseas opinar —asentamientos humanos, cambio climático, demográficos, económicos, equipamientos, gestión integral de riesgos, gobernanza, infraestructura, medio ambiente, movilidad, patrimoniales, sociales, transporte, vivienda—, g) Elige una opción para opinar —estrategia o proyecto—, h) Tu participación es —opinión o propuesta—, i) Favor de emitir una opinión fundamentada (1,000 caracteres), j) ¿Desea emitir otra opinión?. k) También, se puede anexar algún documento para la opinión (POT-RIT). Posteriormente se generaba un número de registro de participación. La difusión para esta consulta se hizo por medios digitales.

Los resultados de estos mecanismos de participación fueron publicados en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz del 15 de diciembre de 2023.

Para fines de este artículo, se resaltan las respuestas de la encuesta diagnóstica digital. Se obtuvieron 457 respuestas (45% en el Estado de Oaxaca y 55% en el Estado de Veracruz) sobre cinco temas centrales: a) Medio ambiente: Contaminación de ríos y lagunas, falta de manejo de basura y poca cultura de reciclaje; b) Bienestar y desarrollo: delincuencia e inseguridad, falta de equipamiento urbano, contaminación ambiental migración y falta de vías de comunicación; c) Economía y productividad: el desempleo y falta de infraestructura para el desarrollo industrial; d) Movilidad: Transporte público deficiente (viejos, mal equipados, no es accesible para las personas con discapacidad, no cuenta con sistema de ventilación, está sucio o en malas condiciones), falta de equipamiento urbano para

personas con discapacidad y falta de sistema de transporte alternativo e insuficiente equipamiento vial (semáforos, señalamientos); e) Usos y costumbres, tradiciones y formas de organización de los pueblos indígenas: señala que no se respeta a las autoridades de los tres niveles de gobierno.

Vale la pena destacar que otro de los resultados que proporciona esta encuesta diagnóstica digital es que, en la percepción de los pueblos indígenas existe una suerte de *zapotequización* del Istmo de Tehuantepec, que ha resultado en la exclusión de otros pueblos indígenas, fenómeno que impacta en la toma de decisiones colectivas sobre el territorio.

Como se abordó en este apartado, es posible verificar que existe un marco normativo que avala la ejecución de la consulta popular como indígena en la construcción del Corredor Interoceánico, sin embargo, no se respetó en ninguna de ellas la legislación, pues a pesar de que el actor que las solicitó fue el Poder Ejecutivo y contó con la aprobación del Legislativo, no cumplió regla que señala al Instituto Nacional Electoral (INE) como encargado de la consulta, delegando la responsabilidad de la ejecución primero, en fundaciones particulares y después en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el tema es de interés local y nacional, pero no se realizó el primer domingo de agosto, no reunió el 2% de la Lista Nominal de la región, y no fue avalada por la Suprema Corte de Justicia (2014, 11), lo cual generó malestar entre los habitantes de la región. Tampoco se respetaron los preceptos de la consulta indígena, elemento que suscitó un conflicto.

### **3. El conflicto desprendido de la Consulta y las Asambleas Consultivas sobre el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.**

Los resultados de la encuesta diagnóstica digital al POT-RIT sirven como marco de referencia para entender algunas de las controversias que se generaron por la aplicación de los ejercicios consultivos de la Consulta Popular y las Asambleas Regionales Consultivas, pues al tratarse de un ejercicio diseñado para construir un diagnóstico, las diferentes dependencias gubernamentales encontraron problemáticas urgentes que aquejan a los habitantes del Istmo de Tehuantepec.

Para ilustrar estos casos, la C. Cornelia Laguna de la comunidad Ejido Tamaulipas, refiere a las altas de energía eléctrica que deben pagar a pesar de la llegada de la industria eólica, comenta:

Se genera luz por parte de los ventiladores que les dicen eólicos y las otras por medio de los ríos caudales, donde se hacen las represas para de ahí obtener energía, luz, que supuestamente deberíamos usarla como un derecho humano o por lo menos por un bajo precio y no está cambiando, porque el gobierno hizo en una ocasión un convenio con nosotros, empezamos a pagar 50 pesos y ahora pagamos 1,500 o 2,000 pesos (Entrevista, 25 de abril de 2023 en Pijijiapan, Chiapas).

Otro problema frecuente, es la falta de servicios básicos. Son muchos los habitantes que mencionan la carencia de estos, como el C. Abelardo Francisco de la comunidad de Mogoñé Viejo:

Lo que estamos viendo aquí en el pueblo es que no hay luz eléctrica completa, hay muchos compañeros que tienen casa, pero no hay electricidad, no hay pavimentación, no hay médicos, no hay nadie y queremos una escuela que esté aquí, secundaria, preparatoria (Entrevista, 27 de abril de 2023 en Guichicovi, Oaxaca).

Este discurso es reforzado por el C. Josué Martínez Lázaro de la misma comunidad, en el cual además es posible encontrar la falta de comunicación existente entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno con las comunidades que van a ser directamente afectadas por el proyecto, y que supone exclusión de estas en la toma efectiva de decisiones sobre el espacio:

Si hay algún proyecto o algo, que benefician a las comunidades originarias, que sean beneficiados (sic), que no nada más empresas transnacionales sean beneficiadas, que nuestros hijos tengan escuelas, que tengan un modo de vivir de una manera humana, y que el gobierno escuche y haga este trabajo para que en conjunto nos beneficiemos todos, porque van a ocupar nuestras tierras (Entrevista, 27 de abril de 2023 en Guichicovi, Oaxaca).

Como es posible distinguir en estos fragmentos de entrevista, existen problemas que esperaban ser resueltos antes de la construcción del Corredor Interoceánico. En el caso de las consultas, las inquietudes se expresaron por falta de socialización de la información, que incluye la divulgación y la ausencia de acuerdos previos que significan una violación a los derechos de los pueblos indígenas, incluso en trabajo de campo se señaló que existe una negociación entre las autoridades con los Comisariados Ejidales para

la construcción del Corredor Interoceánico, así como la imposición a través de expropiación por causa de utilidad pública en los casos de Mixtequilla y San Blas Atempa, que implica una ausencia total de inclusión de un municipio atravesado por la vía del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec.

Por otro lado, comuneros mixes y zoques de las comunidades de Jaltepec de Candayoc y Santa María Chimalapa, donde también se proyectaron consultas, denunciaron que funcionarios del INPI ofrecieron programas de ganadería con la finalidad de ampliar el “Censo Proagro” y otras obras sociales a cambio de que en las Asambleas Regionales Consultivas se pronunciaran a favor del megaproyecto del corredor transístmico (Aristegui, 2019).

El sábado 8 de junio de 2019, se celebró el encuentro regional “El Istmo es nuestro” en la escuela Pedro Sainz de Barranda en Salina Cruz, que fue convocado por la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona del Istmo (UCIZONI), la Asamblea de Pueblos en Defensa de la Tierra y el Territorio (APDITT) y el Comité Nacional en Defensa y Conservación de los Chimalapas. A este encuentro se sumaron 350 autoridades comunitarias y 50 organizaciones para formar una red de resistencias en contra de los megaproyectos, que coincidió con el inicio de los trabajos de rehabilitación de las vías ferroviarias.

Por otro lado, la caravana y encuentro “El sur resiste” permitió conocer las preocupaciones de los habitantes del Istmo en torno a la consulta, es el de la C. Maricela Rosas Leonardo, de Mogoñé Viejo:

No estamos en contra, sino que realmente queremos saber cómo va a estar todo, o sea que impacto va a llevar el pueblo, como vamos a quedar, no sabemos nada, queremos saber que magnitud va a tener, en que va a afectar, no tenemos conocimiento, queremos que alguien nos explicara, pero no nos dan explicaciones (Entrevista, 27 de abril de 2023 en Guichicovi, Oaxaca).

Además de la preocupación por la falta de inclusión en las consultas, se ha reportado que las autoridades ejidales están negociando acuerdos directamente con el gobierno para construir los Polos de Desarrollo. El C. Adán Canseco ejidatario de Cosoleacaque, quien acudió a la Caravana, comparte:

Vinieron personas de la Procuraduría Agraria y del Servicio Agrario Nacional a entrevistarse con nuestro Comisariado Ejidal sin tomarnos en cuenta a los ejidatarios, él se reunía con estas personas y se pusieron de acuerdo y les

dijo que se les iban a vender 200 hectáreas para un Parque Industrial. A la séptima reunión que tuvo con ellos, llamó a los afectados y les dijo que iban a comprar a buen precio, que era para beneficio de todos y que inclusive les iban a dar trabajo a sus hijos ahí en ese parque industrial. El presidente municipal de Texistepec regaló 300 hectáreas para que se hiciera el parque industrial y creo que ahí lo van a hacer, no lo han empezado, pero ahí lo van a hacer. A nosotros no nos informaron, a nosotros no nos consultaron y nos están ocultando la verdad (Entrevista, 26 de abril de 2023 en Puente Madera, Oaxaca).

Sumado a la opacidad de las Asambleas Consultivas, surgen controversias por la expropiación de tierras para el Corredor Interoceánico. Tres decretos expropiatorios (febrero y mayo de 2023) afectaron a Ciudad Ixtepec (412 ha), Santa María Mixtequilla (502 ha) y San Blas Atempa (331 ha). En Mixtequilla e Ixtepec, se destinaron \$130 millones y \$111 millones para indemnización, respectivamente. Sin embargo, en San Blas Atempa, la expropiación del cerro El Pitayal genera rechazo. La comunidad se opone y presentó una demanda de nulidad contra la asamblea de 2021, alegando firmas falsas y la participación de personas fallecidas, además de irregularidades en el proceso de consulta.

Según el decreto de expropiación de San Blas Atempa, se realizó un proceso de consulta previa, libre e informada el 9 de mayo de 2021 para la construcción del Polo de Desarrollo, sin embargo, los comuneros y posesionarios niegan haber autorizado la construcción, pues consideran el Pitayal como un espacio sagrado porque de ahí obtienen la leña para hacer totopos de maíz, que luego usan para consumo y venta.

En la comunidad de Puente Madera, el agente municipal comunitario David Hernández Salazar ha sido un opositor activo a la construcción del Corredor Interoceánico y desde 2017 fue acusado de “ataques a las vías de comunicación y daños por incendio” (Front Line Defenders, 2023) condenado a 46 años de prisión y multas millonarias en 2022. Aunque otros 17 miembros de su organización también fueron acusados, la sentencia de Salazar fue revocada y su caso fue desestimado en mayo de 2024. Los comuneros han denunciado que la venta de tierras para el CIIT fue irregular, ya que se realizó sin el consentimiento de toda la comunidad. Este conflicto llevó a una división interna que escaló hasta el asesinato de Noel L, un activista que exigía una distribución equitativa de los recursos. Su cuerpo, con signos de tortura, fue encontrado en julio de 2023.

Como se abordó en este apartado, es posible corroborar que las asambleas consultivas no fueron ejecutadas debidamente, pues no contaron

con los procesos propios de información previa, lo que permite confirmar que pesar de que existe reconocimiento constitucional de las Asambleas Populares e indígenas, no ha sido suficiente para que las comunidades se sientan incluidas, por lo que han denunciado constantemente una simulación de las consultas, sumado a que existe una serie de carencias en la región que no han sido atendidas por las autoridades en turno, lo que ha generado desconfianza por parte de las comunidades. A la ausencia de difusión de las consultas, se han agregado la expropiación y ocupación de tierras de uso común que ha dado como resultado una falta de confianza hacia las instituciones. Además, se han desatado nuevos conflictos internos, resultado de la escisión entre quienes se oponen y aquellos que ven en el Corredor una oportunidad de desarrollo.

## Conclusiones

En las distintas modalidades de consulta que se aplicaron relativas al Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec no se respetaron las reglas de operación establecidas en la Constitución, ya que en ningún caso las organizó la Autoridad Electoral, sino que fueron delegadas a asociaciones civiles y a Secretarías de Estado; tampoco tuvieron recolección mínima de firmas para llevarse a cabo ni participación para validarla, es posible ver que la asistencia fue escasa para una franja territorial que contiene más de 500 mil habitantes; en investigación documental y de campo fue posible confirmar que no hubo difusión; tampoco fueron avaladas por el Poder Judicial ni respetaron los estándares mínimos de la consulta indígena que exhortan al Estado a informar previamente a las comunidades donde pretenden implementar planes o programas de desarrollo que vulneren sus derechos, lo que ha levantado controversias no sólo en la falta de inclusión de las comunidades, sino en la forma en que se aplicaron, lo que dio como resultado que estas consultas hayan tenido un carácter informal, restándoles legalidad y desatando un conflicto en la región.

Los habitantes del Istmo no pudieron ejercer un control hacia decisiones y acciones del gobierno a través de las consultas y asambleas realizadas, resultando en una falta de transparencia en la construcción del Corredor Interoceánico, que desató un conflicto latente entre las comunidades del Istmo oaxaqueño frente al CIIT, el gobierno federal (INPI, SEDATU, SEGOB) y los gobiernos locales de Veracruz y Oaxaca.



Sumado a esta falta de inclusión, el caso de la comunidad de Puente Madera en el municipio de San Blas Atempa genera un problema mayor, pues los habitantes se oponen a la construcción del polo de desarrollo y han denunciado firmas falsas, así como la aparición de nombres de personas fallecidas en los documentos de asamblea en donde supuestamente se aprobó la construcción del polo de desarrollo. Como consecuencia del intento de construir en este territorio, se ha desatado una campaña de criminalización en contra de los integrantes de la APDIIT que se han opuesto al CIIT, abriendo 47 carpetas de investigación en contra de los opositores al proyecto, acompañado de órdenes de y hostigamiento constante por parte de los elementos de la Secretaría de Marina.

Los ejercicios de consulta no lograron empoderar a las comunidades, aunque dejaron al descubierto preocupaciones que los habitantes tienen respecto a la construcción del Corredor Interoceánico entre los cuales destaca la exclusión en los proyectos de desarrollo en la región y la falta de comunicación que existe entre las comunidades y autoridades que resulta en una carencia en el reconocimiento a las formas de organización propias de las comunidades y por ende en una desconfianza recurrente hacia estos planes, sin embargo, estas inquietudes pueden convertirse en una oportunidad de acción del gobierno en sus distintos niveles para que este megaproyecto logre incluir y beneficiar a todos los actores involucrados, particularmente, a las comunidades indígenas que habitan la región, presentándose como un reto para la inclusión democrática.

## Referencias

- Animal Político. 2019. “Que levanten la mano los que estén a favor del proyecto del Istmo’: AMLO”. En *Animal Político*, Redacción de Animal Político, México: Animal Político (Informativa). <https://www.animalpolitico.com/2019/04/amlo-consulta-proyecto-istmo-oaxaca>
- Aristegui Noticias. 2019. “Protestan indígenas por consulta sobre proyecto en el Istmo de Tehuantepec (Video)”. En *Aristegui Noticias*, Redacción de Aristegui Noticias, México: Aristegui Noticias (Informativa). <https://aristeguinoicias.com/2903/kiosko/protestan-indigenas-por-consulta-sobre-proyecto-en-el-istmo-de-tehuantepec-video/>



- Cámara de Diputados. 2021. *Ley Federal de consulta popular*, México.
- Cámara de Diputados. 2023a. "Ley de Planeación". En *Leyes Federales Vigentes*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México: Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- Cámara de Diputados. 2023b. "Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas". En *Leyes Federales Vigentes*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México: Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI.pdf>
- Cámara de Diputados. 2025. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En *Leyes Fundamentales de México*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México: Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Castillo Leal, Maricela, César Julio Martínez Castro, y Katia García Martínez. 2023. "Análisis socioeconómico de los Polos de Desarrollo para el Bienestar en el Proyecto del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec". En *Desigualdad regional y empobrecimiento. Gestión de los territorios con inclusión social*, VI, Castillo Leal, Maricela, César Julio Martínez Castro, y Katia García Martínez, México: UNAM-AMECIDER. <http://ru.iiec.unam.mx/6270/>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2012. "Convenio núm. 169 de la OIT". En *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México: CNDH. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/Folleto-Convenio-169-OIT.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2018. "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas". En *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México: CNDH. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/13-declaracion-pueblos-indigenas.pdf>
- De la Madrid, Miguel. 2002. "Las formas de democracia directa". En *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/345/19.pdf>

- El Financiero*. 2019. Redacción “Gobierno realiza asambleas por Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec”, México: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/gobierno-realiza-asambleas-por-programa-de-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec>.
- El Informador*. 2018. “En consulta, ciudadanos respaldan 10 programas prioritarios de López Obrador”. Informativa. *El informador*, noviembre 28. <https://www.informador.mx/mexico/En-consulta-ciudadanos-respaldan-10-programas-prioritarios-de-Lopez-Obrador-20181126-0056.html>
- Front Line Defenders. 2023. “Criminal proceedings against human rights defender David Hernández Salazar, member of the Assembly of Indigenous Peoples of the Isthmus in Defence of Land and Territory (APIIDTT)”. Front Line Defenders, julio 19. <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/criminal-proceedings-against-human-rights-defender-david-hernandez-salazar>
- Gobierno de México. 2020. “Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec 2020-2024.” *Oficial*, CIIT, México: gob.mx. <http://www.gob.mx/ciit/documentos/programa-para-el-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec-2020-2024>
- Gobierno de México. 2023. “ACUERDO por el que se emite la Declaratoria del Polo de Desarrollo para el Bienestar San Blas Atempa”. En: *Diario Oficial de la Federación*, Secretaría de Gobernación, México: Segob. <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5688611>
- Gobierno de Oaxaca. 2023. “Concluye con buenos resultados asamblea en Santa María Chimalapa: Jesús Romero”. En *Comunicación Social*, Gobierno de Oaxaca, México: Oaxaca.gob.mx. <https://www.oaxaca.gob.mx/comunicacion/concluye-con-buenos-resultados-asamblea-en-santa-maria-chimalapa-jesus-romero/>
- Gobierno del Estado de Veracruz. 2023. “Gaceta Oficial 15”. En *Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz*. Editora de Gobierno, México: Gobierno del Estado de Veracruz. <https://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>.
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. 2019a. “Avances y resultados de las acciones del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Informe anual 2019”. En *Gob.mx. Documentos Oficiales*, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/602640/inpi-informe-2019.pdf>.

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. 2019b. "Se realiza 2a Asamblea Regional de consulta al pueblo Binnizá para la creación del Programa de Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec". En: *Sala de Prensa. Comunicados Oficiales*, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inpi/prensa/se-realiza-2a-asamblea-regional-de-consulta-al-pueblo-binniza-para-la-creacion-del-programa-de-desarrollo-integral-del-istmo-de-tehuantepec>.
- Ley Federal de Consulta Popular. 2021. "Ley Federal de Consulta Popular". En *Leyes Federales Vigentes*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México: Diario Oficial de la Federación. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo\\_190521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf).
- Manzo, Diana. 2019. "Mínima participación en Asambleas de consulta sobre Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec". En *Página 3*, Manzo, Diana, México: Página 3 (Informativa). <https://pagina3.mx/2019/03/minima-participacion-en-asambleas-de-consulta-sobre-programa-de-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec/>.
- Presidencia de la República. 2019. "Se realiza segunda Asamblea Regional de consulta al pueblo Binnizá para la creación del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec". En *Sala de Prensa. Comunicados Oficiales*, Presidencia de la República, México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/amlo/prensa/se-realiza-segunda-asamblea-regional-de-consulta-al-pueblo-binniza-para-la-creacion-del-programa-de-desarrollo-integral-del-istmo-de-tehuantepec>.
- Prud'homme, Jean-François. 2020. "Consulta popular y democracia directa". En *Cuadernos de divulgación de la Cultura democrática 15*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Redacción. 2019. "Gobierno realiza asambleas por Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec". En *El Financiero*, México: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/gobierno-realiza-asambleas-por-programa-de-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec>.
- Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular. 2020. "Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020 peticionario: presidente de la república". En Tesis y Jurisprudencias de la SCJN, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), México: Poder Judicial de la Federación. [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos\\_resolucion\\_scn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf)

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 2022. "Programa de Ordenamiento Territorial de la Región del Istmo de Tehuantepec". En Gob.mx. Documentos Oficiales, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México: Gobierno de México. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/927448/POT-RIT\\_Extensa.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/927448/POT-RIT_Extensa.pdf)
- Secretaría de Gobernación. 2019. "Protocolo de la consulta libre, previa e informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano". En Documentos Oficiales de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Gobernación, México: Gobierno de México <https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2019a. "Comunicado No. 026 La SHCP lanza convocatoria a Consulta Indígena para creación del Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec". En Comunicados de Prensa SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-026-la-shcp-lanza-la-convocatoria-a-la-consulta-indigena-para-la-creacion-del-programa-para-el-desarrollo-del-istmo-de-tehuantepec?idiom=es>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2019b. "Comunicado No. 029 La SHCP informa sobre primera jornada de asambleas regionales en la #ConsultaIstmo". En *Comunicados de Prensa SHCP*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México: Gobierno de México. <http://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-029-la-shcp-informa-sobre-primera-jornada-de-asambleas-regionales-en-la-consultaistmo?idiom=es>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. Sentencia (30/10/2014), Revisión de la constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular 1/2014.
- Tocqueville, Alexis de. 2007. "La democracia en America". En *Colección Fundamentos*, Tocqueville, Alexis de, Madrid: Akal.
- Zovatto, Daniel. 2007. "Las instituciones de la democracia directa". En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a ed., Zovatto, Daniel, México: Fondo de Cultura Económica.