



## Mapa de aprendizajes, preocupaciones y retos para la implementación de la consulta indígena en México a partir de las experiencias Zapoteca y Yaqui.



Análisis de los procedimientos de consulta indígena llevados a cabo en Juchitán, Oaxaca y el Valle del Yaqui, Sonora.

México, 2015-2016

## Contenido

Resumen ejecutivo.....	3
Introducción.....	21
La comunidad indígena como sujeto de derecho.....	23
Contexto previo del pueblo Zapoteca en Juchitán de Zaragoza, Oaxaca .....	23
Contexto previo de la tribu Yaqui en Sonora.....	24
Percepciones en torno al desarrollo de la consulta indígena en Juchitán.....	25
Fase de acuerdos previos.....	26
Procedimiento y tiempos de la consulta.....	26
Definición del sujeto de consulta.....	27
Convocatoria .....	28
Sede.....	28
Traducción.....	28
Fase informativa .....	29
Convocatoria .....	29
Información: contenido y difusión.....	30
Fase deliberativa .....	31
Convocatoria, asistencia y libertad de participación .....	31
Fase consultiva.....	32
Fase de ejecución y seguimiento de acuerdos .....	33
Percepciones sobre el desarrollo de la Consulta Indígena a la Tribu Yaqui por la construcción del Gasoducto de Aguaprieta .....	33
Fase de acuerdos previos.....	34
Selección de autoridades y participantes .....	35
Convocatoria .....	35
Sede.....	36
Traducción.....	36
Fase informativa .....	36
Contenido.....	36
Difusión .....	37
Fase deliberativa .....	38
Fase consultiva.....	39

Fase de ejecución y seguimiento de acuerdos .....	39
Percepción sobre el manejo político de la consulta: aprehensión y liberación de presos políticos .....	40
Aprendizajes y retos para la implementación de consultas indígenas en México .....	41
Aprendizajes para la preparación de la Consulta y el establecimiento de acuerdos previos.....	42
Sujeto de consulta.....	42
Convocatoria .....	43
Tiempos.....	44
Legalidad y legitimidad .....	44
Asambleas: su moderación y logística .....	46
Aprendizajes para la etapa informativa y la difusión de información .....	48
Información: contenidos y responsables para una mejor toma de decisiones .....	48
Difusión de la información: inclusión de grupos y medios para máxima difusión .....	49
Aprendizajes para la etapa deliberativa y la discusión y organización en el interior de .....	50
una comunidad .....	50
Fomentar la inclusión de todas las voces .....	50
Beneficios.....	51
Aprendizajes para la etapa consultiva y la toma de decisiones.....	52
De la manifestación de consentimiento .....	52
Aprendizajes para los diferentes actores involucrados por sector.....	53
Aprendizajes y retos para las autoridades.....	53
Aprendizajes para la comunidad indígena consultada .....	53
Aprendizajes para las empresas promoventes .....	54
Aprendizajes y retos para terceros involucrados (Observadores, organizaciones externas de	
la sociedad civil y auxiliares) .....	56
Referencias.....	58
Participantes .....	60

## Resumen ejecutivo

Para poder considerar los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en cuyos territorios se realicen proyectos de energía, las diferentes instancias del gobierno mexicano han implementado los procedimientos de consulta necesarios y establecidos en la legislación nacional e internacional. Al ser los primeros ejercicios de su tipo, éstos se encontraron inmersos en un contexto diverso de luces y sombras. Las diferentes poblaciones mantienen prácticas y características distintas por lo que aún son herramientas que requieren retroalimentación. El Centro de Colaboración Cívica (CCC) –a través de un financiamiento obtenido por medio de la Embajada del Reino Unido en México– se dio a la tarea de recopilar la voz de los diferentes participantes en dos consultas realizadas a pueblos indígenas y así contribuir a la construcción de un piso común de información y al fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados en la implementación de este procedimiento.

Las diferentes personas entrevistadas resaltaron que cada ejercicio ha sido y será diferente porque “aunque los pueblos indígenas de México poseen características similares, la realidad tiene diferencias particulares”. Por lo tal, en ningún momento se buscó realizar generalizaciones ni recomendaciones de acciones universales en estos ejercicios. Más bien, se trabajó con el afán de resaltar las preocupaciones que ya han surgido y algunas sugerencias para evitar el desarrollo de tensiones en el futuro. El equipo del CCC en ningún momento intentó realizar un estudio totalmente exhaustivo y –aunque la información obtenida fue transmitida por los participantes en las entrevistas– cualquier error u omisión es exclusiva del Centro. Por razones de tiempos, logística y condiciones para realizar entrevistas, se escogieron los casos de la consulta para la instalación de un parque eólico en el municipio de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca y la de la construcción del gasoducto de Agua Prieta en el territorio de la Tribu Yaqui en Sonora.

Todos los sectores entrevistados reconocieron que la existencia de este instrumento enriquece el panorama de oportunidades para los pueblos indígenas de México y que debieron empezarse a realizar desde hace tiempo, sin embargo, al ser la primera vez que se practican en el entorno de los proyectos de energía, aún pueden mejorar. A la vez se consideró que diferentes preocupaciones en torno al tema no pueden ser atendidas por las consultas futuras, sino que son cuestiones transversales a la sociedad y estructurales. Se asociaron las tensiones generadas a los problemas con los que se topan los diferentes mecanismos de participación en un contexto de corrupción, clientelismo político, falta de oportunidades económicas, desigualdad educativa y los obstáculos que el propio sistema político-económico presenta. En voz de uno de los entrevistados, “el problema no es ser tomados en cuenta, sino dentro de qué somos tomados en cuenta. Actualmente, la consulta es una farsa que demuestra que el convenio 169 está rebasado y no se sitúa en el contexto mexicano, los problemas de fondo son estructurales a la sociedad mexicana.” En ambos casos se consideró que realizaba el trabajo en zonas con diferentes grados de división social y política. Por lo tal, los hallazgos deben entenderse dentro del siguiente **contexto descrito** por los propios entrevistados:

- Todos los entrevistados consideraron que al ser la primera vez que participaban en una consulta de esta naturaleza, los actores no tenían experiencia previa lo que resultó en fenómenos positivos y negativos que deben ser considerados para los siguientes ejercicios.
- Las consultas –para la mayor parte de los sectores entrevistados— terminaron siendo “un instrumento de negociación y exposición de la fuerza de los diferentes movimientos políticos y/o actores sociales” que intentaron encausarla para obtener el mayor provecho para sí mismos.
- Para algunos sectores, la desconfianza hacia las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, la generación de falsas expectativas de procesos sociales anteriores y la existencia de un clima de inseguridad previo al proceso de consulta se llegó a convertir en una barrera para la participación, principalmente en Juchitán de Zaragoza.
- Los diferentes sectores también consideraron que las divisiones internas de los propios grupos creó obstáculos tanto para su trabajo como el avance del procedimiento. Además – especialmente en el caso Yaqui— complejizó el protocolo para la realización de la consulta, prolongó la duración del ejercicio y ocasionó un reparto fraccionado de los recursos entre la población impactada.
- Influencia de otros procesos políticos, sociales y judiciales en el desarrollo de la consulta que pueden desencadenar decisiones bajo presión o alterar el proceso. Tal fue el caso – reconocieron algunos entrevistados— de la aprehensión de líderes yaquis en Sonora y su liberación al terminar la consulta.

A continuación resumiremos los **puntos que generaron preocupaciones** respecto a las dos consultas estudiadas. No todos ocurrieron en ambos ejercicios, sin embargo, se mencionarán los temas principales con el entendido que cada uno de ellos se encuentra desglosado en el documento en extenso.

#### Fase de acuerdos previos

- **Duración de la consulta y calendario.** El plazo para la realización de la consulta generó perspectivas diferentes desde s más posibles para conseguir el empoderamiento de agendas específicas.
- **Legitimidad** de los actores que fueron convocados a las consultas y de los que participaron con una representación grupal.
- **Criterios claros de representatividad.** Se consideró que al no establecerse porcentajes mínimos de representatividad poblacional, los procesos se apegan a los esquemas de participación existentes que pueden trasladar otros fenómenos a la consulta.
- **Convocatoria.** Tanto el alcance de la convocatoria realizada para participar como los medios por las que ésta es transmitida.

- **Sede.** La selección de lugar puede generar tensiones si se encuentra asociada a un espacio con filiación partidista o bien si era insuficiente para albergar al total de la población de la localidad.
- **Traducción.** El establecimiento del sistema de traducción puede desencadenar tensiones si no se considera tanto el esquema, el nivel técnico y los diferentes registros lingüísticos que deben considerarse (de populares a técnicos). También recomendaron no darle prioridad a los trabajos escritos en comunidades donde la información suele ser transmitida a través de la oralidad.
- Inexperiencia de los actores tanto en los que condujeron los procesos como en los participantes.
- Falta de construcción de un piso de confianza con las autoridades tradicionales.
- Escases de espacios previos para el diálogo multisectorial que permitan a los participantes resolver conflictos y buscar esquemas de colaboración.
- Duplicidad de autoridades y falta de legitimidad de algunas que se encuentran en función.
- Reconocimiento de un solo tipo de actor como el encargado de la toma de decisión.
- Falta de realización de una estrategia adecuada para evitar la exclusión de los sectores tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones.
- Contexto de desconfianza ante los procesos públicos y los esquemas de participación.

#### Fase informativa

- Respuesta a todos los cuestionamientos e inquietudes presentadas.
- Información de impactos acumulados que consideren las diferentes obras de infraestructura y proyectos existentes en la región.
- Mecanismos para presentar la información tanto en nivel técnico como popular.

#### Fase deliberativa

- Discusión en torno a los beneficios económicos y materiales más que sobre la información de impactos.
- Percepción de un proceso que desencadena una negociación de las cúpulas.
- Falta de espacios de diálogo imparciales y donde se respeten los derechos de todos los participantes.
- Elusión del Estado de sus responsabilidades en la construcción de obras de infraestructura y en la inversión social al delegárselo a la iniciativa privada.

#### Fase consultiva

- Percepción de acuerdos previos pactados de antemano entre las cúpulas.
- Falta de claridad sobre los procesos de toma de decisión.

#### Fase de ejecución

- Poca legitimidad de los acuerdos que producen tensiones en los sectores que se consideraron excluidos o cuyas preocupaciones no fueron atendidas.
- Falta de continuidad y/o reconocimiento de los acuerdos alcanzados por futuras autoridades o actores sociales que pueden generar en el desconocimiento del proceso.
- Falta de un esquema para continuar el diálogo intersectorial durante la duración del proyecto y el fomento a la construcción de relaciones sólidas a largo plazo.

Los aprendizajes reflejados en las dos consultas y recomendaciones de los sectores entrevistados

Partiendo de la premisa de que los dos casos estudiados en este trabajo fueron de los primeros en su tipo en el país, los diferentes entrevistados coincidieron en la necesidad de un ejercicio de **autocrítica**. Aseguraron que es una **herramienta perfectible** y que es necesario cambiar las prácticas de todos los sectores para aplicaciones en el futuro. El objetivo de esta sección es recopilar una lista de los diferentes aprendizajes y recomendaciones expresados por los entrevistados para la futura aplicación de consultas indígenas. La información pormenorizada se encuentra en el documento extenso y se desea que contribuya a una mejoría en la toma de decisiones y en los espacios de participación de los pueblos indígenas en los proyectos que impacten su territorio.

Los diferentes sectores coincidieron en que estos ejercicios deben realizarse respetando los derechos de todos los sectores y adaptándose a los tiempos propios de los procesos comunitarios. De no hacerse así –comentaron– continuarán generándose percepciones encontradas que no atenderán las preocupaciones existentes y seguirán aportando divisiones a los pueblos originarios del país.

También se mencionó por parte de habitantes de las comunidades, académicos y miembros de la Sociedad Civil que se debe empezar por replantear la manera en que los actores externos se aproximan a los pueblos indígenas. Consideraron que –aunque oficialmente ya no se utiliza en el discurso– la manera de actuar con los pueblos y concebirlos sigue siendo planteado desde el indigenismo. En voz de uno de ellos, “el indigenismo ha sido letal y las consultas se han planteado desde esta perspectiva. El Estado a) no reconoce nuestros derechos políticos y b) no reconoce nuestros territorios, entonces, ¿cómo nos consulta después? Nos consultan sobre la incertidumbre, esto debe hacerse cuando tengamos nuestros derechos plenos, no antes. Se generan problemas internos en los pueblos y un gran desconocimiento de las consecuencias de las decisiones.”

A la vez, todos los sectores coincidieron en que las relaciones actuales se encuentran marcadas por “la desconfianza y la corrupción” y que, por lo tal, se debe empezar a trabajar en procesos de

reconciliación social. Según un funcionario gubernamental, “¿cómo hacemos para sentarnos, escucharnos y construir en conjunto si no existe la disposición entre los involucrados? Para poder establecer mejores procesos de consulta en el futuro, necesitamos limar asperezas, acercarnos con humildad y construir relaciones más sanas entre todos”.

Entrevistados de los sectores de los habitantes de las comunidades, academia, sociedad civil y gobierno solicitaron también que se empiece a gestionar “una ley indígena a nivel nacional que sea un instrumento jurídico que pueda vincularse [y fortalecer] a las leyes tradicionales” y “que los pueblos y tribus tengan cierto nivel de autonomía al que el Estado dé reconocimiento y así puedan funcionar éstos como un conducto para regular el desarrollo.” De esta forma – mencionaron— se le daría certidumbre tanto a las autoridades como al patrimonio de los pueblos, lograrían superarse las divisiones internas y fomentar procesos democráticos dentro de los grupos para que busquen en común los modelos de desarrollo que prefieran.

*Resumen de los aprendizajes y recomendaciones para la preparación de la consulta*

<b>Aprendizaje y/o sugerencia</b>	<b>Sector de origen</b>	<b>Breve explicación</b>
Definir el sujeto de consulta	Todos	Existe un consenso en los diferentes sectores entrevistados de que cada consulta debe adaptarse a los contextos particulares de cada pueblo indígena y así determinar el tamaño de la población a consultar según cada contexto.
Considerar la diversidad actual de las comunidades indígenas tanto en su estructura social como en la toma de decisiones.	Sociedad Civil, Academia, Habitantes de las comunidades	Considerar si el trabajo con las autoridades o cuerpos colegiados tradicionales es suficiente para alcanzar a toda la población impactada o si es necesario establecer otros mecanismos para evitar la exclusión de ciertos grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, jóvenes, habitantes distantes a las cabeceras políticas)

*Resumen de los aprendizajes y recomendaciones para la fase de establecimiento de acuerdos previos*

Aprendizaje y/o sugerencia	Sector de origen	Breve explicación
Mejorar el alcance de la convocatoria y evitar la exclusión de sectores	Todos	<p>-Difundir la información por más medios que los convencionales.</p> <p>-Realizar pláticas previas con todos los sectores, sindicatos y organizaciones para exponer los objetivos y exista claridad en lo que se busca realizar.</p> <p>-Realizar reuniones previas con grupos tradicionalmente excluidos en la toma de decisiones como las mujeres, los jóvenes, los no poseionarios de terrenos, entre otros.</p>
Difundir los objetivos y las particularidades de la consulta más allá de las autoridades indígenas tradicionales	Habitantes de las comunidades, Sociedad Civil, Academia	Se mencionó que en algunos pueblos se genera un sector de exclusión donde existen personas que no son consideradas o bien que nunca han tenido la oportunidad de participar en la toma de decisiones.
Tiempos	Academia, Habitantes de las comunidades, Sociedad Civil	<p>-Establecer con claridad lo que implica el carácter <i>previo</i> de la consulta.</p> <p>-Establecer una delimitación responsable de tiempos pero con cierta flexibilidad que permita atender todas las solicitudes de información y tomar decisiones adecuadamente.</p>

Legitimidad en la representación de los sectores	Todos	No se encontró una visión en común sobre cómo debe ser la representación de los diferentes sectores para que las consultas posean legitimidad, pero se consideró necesario plantear este punto desde esta fase para construir un consenso y evitar el posterior desconocimiento del proceso.
Fortalecimiento del Estado de Derecho	Todos	Para poder atender de fondo las diferentes tensiones que puede surgir dentro de una consulta, los entrevistados coincidieron en que el trabajo debe empezar con un esfuerzo de fortalecimiento del Estado de Derecho para poder asentar reglas claras que cuenten tanto con legitimidad como con legalidad y así hacer frente al contexto de impunidad, corrupción, falta de transparencia y rendición de cuentas. A la vez, ayudar a que los diferentes sectores empiecen el procedimiento con una mayor igualdad de capacidades.
Fomentar el conocimiento y respeto a los Derechos Humanos	Sociedad Civil, Academia, Autoridades	Recomendaron que, de manera conjunta al fortalecimiento del Estado de Derecho, también se debe trabajar con el reconocimiento a los Derechos Humanos de los diferentes sectores y así evitar vulnerar los principios de la Consulta.
Certidumbre en la tenencia de la tierra	Sociedad Civil, Habitantes de las comunidades	Recomendaron analizar la complejidad de este tema desde un inicio y buscar esquemas que otorguen certidumbre ya que es “uno de los factores que más problemas ocasiona actualmente en el mundo agrario.”

Espacios adicionales para escucha activa y generación de confianza	Sociedad Civil	Se sugirió fomentar la creación de canales de comunicación formales e informales para que todos los actores expresen sus perspectivas y así evitar sobrecargar las sesiones de la Consulta con temas no directamente relacionados.
Evitar la exclusión	Habitantes de las comunidades	Algunos entrevistados de este sector expusieron que, aunque el reconocimiento a la decisión de las autoridades tradicionales se asocia al respeto de los usos y costumbres, en la actualidad no todos los habitantes de los pueblos indígenas respaldan a estas últimas. En voz de uno de ellos, “la complejidad del contexto actual hace que muchos desconfíen por la corrupción, la poca representatividad y la exclusión”.

*Resumen de los aprendizajes y recomendaciones para la realización de asambleas*

Para aquellas consultas que establezcan las asambleas como uno de los mecanismos de comunicación y congregación, los diferentes sectores entrevistados consideraron necesario establecer los criterios básicos para éstas desde la fase de acuerdos previos.

Adecuada moderación / facilitación	Todos	Selección de un moderador o facilitador sin agenda o interés propio en el tema a consultar y que tenga reconocimiento por los diferentes sectores. A la vez, esta persona deberá capacitarse para obtener habilidades que le ayuden a evitar las confrontaciones y a conocer mejor el asunto en cuestión.
------------------------------------	-------	---

Reconocimiento de las preocupaciones de los sectores y mejora de la calidad del diálogo	Habitantes de las comunidades, Autoridades, Sociedad Civil y Academia	Realización de actividades de difusión y sensibilización de las problemáticas de los diferentes sectores para lograr el reconocimiento de su pasado, el contexto en el que se han desarrollado y mejorar su entendimiento. De tal forma que los diálogos a realizar puedan encontrar la manera de convivir con él y atender las preocupaciones existentes.
Traducción simultánea e imparcial	Habitantes de las comunidades y Sociedad Civil	Al realizarse la traducción simultánea, las sesiones de la consulta puedan fluir de mayor manera y se optimiza el tiempo.  -La o las personas que funjan como traductores, deberán no tener agenda ni interés en el tema a consultar.
Sede	Todos	Considerar la neutralidad del espacio, su infraestructura y la capacidad de albergar a un número mínimo de participantes.

*Resumen de los aprendizajes y recomendaciones para la etapa informativa y difusión de la información*

Evitar falsas expectativas	Todos	Establecer desde un principio cuáles son los límites de los sectores, la magnitud del proyecto y los beneficios máximos que éste podrá otorgar. Así se evitaría especulaciones.
Evaluaciones de impacto acumulado y estudios elaborados en el lugar donde se va a desarrollar el proyecto	Habitantes de las comunidades, Academia y Sociedad Civil	Se destacó que las evaluaciones deben ir más allá del mínimo legal y considerar el resto de los proyectos de infraestructura que existen en la región en discusión para comprender el mapa global de impactos acumulados.

Estudios en conjunto	Habitantes de las comunidades, Academia y Sociedad Civil	Desarrollar los estudios de impacto – al menos la recolección de datos—de manera participativa y en conjunto con los habitantes para así otorgar mayor legitimidad y credibilidad a los resultados.
Contenido de la información	Habitantes de las comunidades, Academia y Sociedad Civil	-Información completa y específica de los impactos en la región, no sólo generalidades.  -Investigación documental previa y alianzas con historiadores, abogados y lingüistas.
Trabajar con los prejuicios	Autoridades	Realizar ejercicios de entendimiento mutuo para el establecimiento de confianza y otorgar credibilidad a la información otorgada. Por lo tal, “las organizaciones [participantes] deben de voltear un poco más a lo que representan las empresas, sin que esto implique darle carta blanca al Estado.”
Difusión de la información	Habitantes de las comunidades, Academia y Sociedad Civil	-Información disponible en diferentes niveles (técnico y general).  -Buscar esquemas de distribución de información que vayan más allá de los tradicionales para evitar exclusión.  -Realizar actividades de difusión que se sumen a las de las autoridades tradicionales, pero que no se limiten sólo a las de éstas.  -Montura de infografías, carteles y afiches en lugares centrales, de paso para todos, y que se puedan consultar en cualquier momento del día.  -Ser pertinente desde el punto de vista lingüístico y cultural. (No todos los pueblos indígenas leen su lengua.)

*Resumen de los aprendizajes y recomendaciones para la etapa deliberativa y la discusión y organización en el interior de una comunidad*

Fomento a la inclusión	Habitantes de las comunidades, Academia y Sociedad Civil	<p>-Considerar la Consulta Indígena como un mecanismo adicional a las negociaciones que se realizan con otros sectores y no contemplarla como un reemplazo.</p> <p>-Respetar los usos y costumbres, pero entender la complejidad de los pueblos indígenas contemporáneos donde no todas las personas que forman parte de una comunidad indígena reconocen a las autoridades tradicionales ni se sienten representadas por quienes toman las decisiones.</p> <p>-Tomar en cuenta el contexto de las comunidades indígenas, por ejemplo, pobreza, desigualdad, dinámicas clientelares en la distribución de recursos</p> <p>-Contemplar que los procesos de consulta generan gastos para quienes participan y –por lo tal— se debe evitar que la ausencia de recursos sea el motivo para la exclusión de actores.</p> <p>-Analizar desde qué concepción se acercan los diferentes actores a las comunidades indígenas. Por ejemplo, “si es desde una percepción de pureza construida desde el indigenismo o [si se está] analizando la vida política de las comunidades</p>
------------------------	---	---

Evitar el enfoque en los beneficios	Todos	<p>-Evitar la parte central de la consulta sean los beneficios económicos en lugar de los temas que se trataron en la fase informativa, especialmente, los impactos.</p> <p>-Informar con claridad la cantidad de beneficios que los proyectos generarán y cómo se repartirán dentro de las comunidades.</p> <p>-Poseer o desarrollar un plan de desarrollo y ordenamiento para así determinar en qué áreas se puede instalar los proyectos y en cuales no.</p> <p>-Los beneficios que los pueblos indígenas pueden obtener direccionan el proceso de consulta hacia cierto sector ya que “el tema es que en estos proyectos hay mucho dinero de por medio [y] existe una inversión muy grande que determina en gran medida las relaciones de poder en los espacios de diálogo.”</p>
-------------------------------------	-------	--

*Resumen de los aprendizajes y recomendaciones para la etapa consultiva y la toma de decisiones*

Pluralidad de formas para manifestar consentimiento o rechazo	Habitantes de las comunidades, Academia y Sociedad Civil	Por lo general, existe un consenso en que se deben respetar las formas tradicionales de los pueblos indígenas. No obstante, al existir sectores que se perciben sin representación y excluidos, se deben establecer mecanismos para que estos últimos también puedan participar.
---	--	--

Considerar la realización de plebiscitos	Habitantes de las comunidades y Sociedad Civil	Algunos entrevistados de estos sectores mencionaron que si bien, generalmente sólo algunos actores toman las decisiones, le otorgaría legitimidad a la consulta si éstas fueran ratificadas por la población en general. En sus palabras, “seguir un proceso como el electoral, apoyado en el INE [Instituto Nacional Electoral], donde se hagan campañas de difusión de información financiadas con asociaciones públicoprivadas.”
Construcción de consensos	Habitantes de las comunidades, Academia y Sociedad Civil	Buscar las formas en que la votación a mano alzada sea el último recurso.
Utilizar o crear estructuras comunitarias para fortalecer la toma de decisiones	Habitantes de las comunidades, Academia y Sociedad Civil	Comités locales para difundir la información, desde el derecho a la consulta hasta los impactos y beneficios de los proyectos a consultar.
Procurar la legitimidad de las decisiones	Todos	Los diferentes sectores resaltaron que el hecho de encontrar una forma de tomar las decisiones que satisfaga a todos debe ser una prioridad ya que de ésta provendrá la legitimidad de los acuerdos finales.

#### *Aprendizajes y recomendaciones por sector*

##### *Autoridades*

Posición de neutralidad	Todos	Definición clara del papel del Estado durante la consulta.
Velar por el	Todos	Procurar la proporcionalidad de la

empoderamiento proporcional de los sectores		participación de los sectores conforme al impacto del proyecto propuesto y así evitar “que unos cuantos ajenos hagan demasiado ruido y decidan por los demás”.
Tener en mente que existe el riesgo de convertir la consulta en un proceso político	Todos	Evitar de esta manera el uso de la consulta para fines ajenos a los intereses de las comunidades indígenas y que respondan a los mandatos de partidos políticos o actores específicos.
Difundir la información a la población en general más allá de los procedimientos propios de los usos y costumbres	Habitantes de las comunidades, Academia, Sociedad Civil	Asegurar que toda la población impactada –indígena o no y con poder de decisión o no— se encuentre informada.
Promover la participación a través de un proceso adecuado de capacitación para los actores locales.	Sociedad Civil	Realizar un proceso para preparar y capacitar en temas de participación y así fomentar inclusión y generar confianza.

*Comunidades indígenas consultadas*

Evitar la autoexclusión de los integrantes de la propia comunidad.	Todos	Esta sugerencia surge con la finalidad de que las autoridades tradicionales incluyan a grupos interesados más allá de los que participan en las decisiones por usos y costumbres para que el proceso sea lo más participativo posible y no se generen grupos de población excluida (mujeres, jóvenes, población migrante) que se inconformen posteriormente con los acuerdos alcanzados.
Establecer las bases para que se le otorgue reconocimiento político, jurídico y social al	Habitantes de las comunidades y Sociedad Civil	De esta forma “terminaría la incertidumbre en la que vivimos los pueblos indígenas” y se empezarían a

pueblo consultado y a su patrimonio.		reconciliar las comunidades donde exista duplicidad de autoridades (estatales e indígenas). Además – explicaron los entrevistados de la Sociedad Civil y las comunidades— se facultaría a un solo gobierno para construir consensos y evitar que parte de la población sea “cooptada por los programas públicos y agendas de los partidos que son inorgánicos con los pueblos indígenas, nos dividen y evitan las decisiones colectivas”.
Integrar el tema de género	Habitantes de las comunidades y sociedad civil	De tal forma que no excluya a este sector de la población que ha sido – en varias comunidades— usualmente excluido.
Realizar un proceso exhaustivo de difusión de la información aunque no todos los habitantes participen en la toma de decisión final.	Todos	Esta recomendación fue sustentada con el hecho de que los proyectos tienen un impacto en el territorio y modifican de alguna manera la vida cotidiana de las personas y el paisaje comunitario, por lo tanto, para evitar tensiones y malos entendidos se sugirió que las autoridades y pueblos indígenas se cercioren que la información sea difundida y las dudas aclaradas con toda la población.
Seguimiento a impactos y beneficios	Todos	-Participación en la realización de estudios de impacto ambiental y social. -Monitoreo de los impactos. -Diseño y aplicación participativa de los beneficios que el proyectos generará.

<p>Observar el proceso de consulta como el de obtención de una licencia social</p>	<p>Sociedad Civil y Autoridades</p>	<p>Además –consideraron entrevistados de la sociedad civil– este mecanismo sirve para -demostrar que los proyectos también son valiosos para el desarrollo local y que “vale la pena invertir en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades.”</p>
<p>Recopilar y difundir información clara y precisa sobre su proyecto</p>	<p>Autoridades y Sociedad Civil</p>	<p>-De tal forma que se eviten problemas de credibilidad y desconfianza.</p> <p>-En materia de investigación, destacan la importancia de mejorar la comunicación e investigación en temas ambientales: “En materia ambiental, las empresas necesitan desarrollar nuevas formas de acercamiento a las comunidades indígenas.”</p>
<p>Asumir un rol activo en la generación y difusión de información accesible, balanceada y transparente del proyecto que permita <b>ajustar las expectativas</b> de la población en torno al mismo</p>	<p>Habitantes de las comunidades y Sociedad Civil</p>	<p>De tal forma, además de cumplir con las demandas de información de los gobiernos tradicionales, se evita el surgimiento de tensiones y malentendidos entre la población cercana al proyecto de impacto en territorio sea indígena o no. Entrevistados pertenecientes a pueblos indígenas y miembros de la sociedad civil reconocieron que cuando llega información incompleta o las personas son informadas a través de rumores, se pueden generar conflictos que afecten a todos los interesados.</p>
<p>Conceptualizar el proceso de consulta indígena como una forma de construir relaciones a largo plazo</p>	<p>Habitantes de las comunidades, Sociedad Civil, Academia</p>	<p>Por lo que deben mantenerse las mejores prácticas que –en su mayoría– ya llevan a cabo las empresas en su interior y así respetar a las autoridades indígenas pero, a la vez, ir más allá en la difusión de</p>
		<p>información.</p>

<p>Fomentar un reparto de beneficios transparente, con rendición de cuentas y con buenas prácticas</p>	<p>Habitantes de las comunidades, Sociedad Civil, Academia y Autoridades</p>	<p>Señalaron que –aunque determinar éste es responsabilidad exclusiva de las autoridades indígenas— las empresas deben promover el uso transparente de recursos, la rendición de cuentas y el reparto equitativo. Además, recomendaron presentar propuestas de proyectos productivos o de sumarse a proyectos ya existentes en las comunidades indígenas para contribuir a su desarrollo y realizar inversión social. Los entrevistados aclararon que “siempre es preferible el desarrollo de proyectos más que el reparto de dinero en efectivo, aunque la primera opción sea más complicada”.</p>
--	--	---

*Terceros involucrados (Observadores, organizaciones externas de la sociedad civil)*

<p>Definir con claridad su papel: observación o participación con alguna de las partes</p>	<p>Todos</p>	<p>Se consideró que “ser observador requiere muchas más cualidades, como observar considerando a todos los actores, hacer una radiografía con un pie un poco más atrás.”</p> <p>-Determinar desde un principio si fungirán como asesores jurídicos de un sector o se mantendrán al margen.</p>
<p>Mejorar su estrategia de incidencia y la manera de preparación de los procesos de evaluación y seguimiento.</p>	<p>Habitantes de las comunidades y Autoridades</p>	<p>Recomendaron tanto a las OSCs como a las financiadoras de éstas respetar los tiempos de las comunidades: “No se puede entrar a una comunidad en cualquier momento, menos a la mitad de un proceso religioso.” Esta crítica fue enfocada a trabajos como el que dio origen a este mismo documento de evaluación de las consultas ya que, por motivos del tiempo destinado y</p>

		por cumplir en tiempo y forma los compromisos con las financiadoras, no fue posible esperar a que terminaran ciertos procesos comunitarios para realizar la intervención.
Definir si la colaboración que tendrán será unisectorial o multisectorial	Autoridades, Habitantes de las comunidades y Sociedad Civil	Considerar si se encuentran colaborando con la totalidad de los miembros de un sector o sólo con algunos representantes que no cuentan con toda la legitimidad. En algunos casos “han empoderado a personas que en un principio no tenían relevancia y que ahora han producido divisiones y problemas internos”.
Incidir sin hacer daño	Sociedad Civil y Academia	Plantear sus estrategias de manera adecuada para no generar impactos negativos durante las consultas.



## Introducción

Inserto en el marco jurídico nacional e internacional, el derecho a la consulta garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a incidir en la toma de decisiones que impacten en sus formas de vida tradicionales, su tierra y territorio. Existe actualmente una amplia gama de instrumentos jurídicos que norman el derecho a la consulta. En el ámbito internacional, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, las *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas* y principalmente el *Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fundamentan este mecanismo. A su vez se sustenta en la legislación nacional, específicamente, en el artículo segundo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley de la Industria Eléctrica (LIE)* y el *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.

De acuerdo con el *Convenio 169* (OIT, 1989), la consulta tiene por finalidad “llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas [legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente] propuestas.” En este mismo sentido, la *LIE* (SENER, 2014) reconoce que “con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría [de Energía] deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.” Atendiendo esta estructura regulatoria, la SENER ha llevado a cabo en México diferentes consultas vinculadas al sector energético de las cuales este estudio se enfocará en dos:

- Consulta a la Tribu Yaqui sobre el gasoducto Aguaprieta (Sonora)
- Consulta al Pueblo Indígena Zapoteco de Juchitán de Zaragoza para la construcción de un parque eólico (Oaxaca)

El Centro de Colaboración Cívica (CCC) se dio a la tarea de recopilar la voz de los diferentes participantes en estas dos consultas realizadas a pueblos indígenas y así contribuir a la construcción de un piso común de información y al fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados en la implementación de este procedimiento. El siguiente mapa presenta las experiencias, preocupaciones y recomendaciones de algunos actores entrevistados que coordinaron, participaron o fueron observadores de las consultas realizadas a los pueblos indígenas Yaqui y Zapoteco.



Mapa de localización de los estados donde se realizaron entrevistas.

El CCC se apega al código de ética de la Asociación para la Resolución de Conflictos (ACR, por sus siglas en inglés) que establece: “El facilitador debe mantener imparcialidad hacia todas las partes. La imparcialidad significa estar libre de favoritismos o sesgos, sea por escrito o por acciones, además de un compromiso para servir a todas las partes por encima de cualquier parte en particular, incluso el contratante”. El CCC no promueve una agenda propia con respecto al sector energético, ni en relación al desarrollo de las consultas indígenas, ni persigue interés alguno en la elaboración de este documento más allá de servir como insumo para asegurar un diálogo incluyente, legítimo y efectivo.

Este análisis no es un documento legal, reporte técnico, ni un estudio exhaustivo de todas las preocupaciones y opiniones de los individuos y organizaciones interesados en el tema. El presente reporte documenta las perspectivas de las personas que participaron en las entrevistas y grupos focales. La totalidad de los hallazgos, ideas y recomendaciones que se expresan a continuación fueron obtenidos en las pláticas mantenidas con los miembros de las diversas comunidades indígenas, funcionarios de las tres esferas de gobierno, representantes de empresas de energía, integrantes de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil que accedieron a ser consultados. El presente documento no pretende resumir todos los hechos o perspectivas relacionadas con el tema, pues está limitado por la información recabada, así como por nuestra interpretación de la misma. Cualquier error u omisión en la interpretación es responsabilidad exclusiva del CCC.

## La comunidad indígena como sujeto de derecho

De acuerdo con el *Convenio 169* de la OIT, los pueblos indígenas son “pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la Conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. (OIT, 1989) La Constitución Política de México, por otra parte, señala que “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.” (CPEUM, Art. 2) Ambos documentos señalan que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.” (CPEUM, Art.2 y OIT, 1989)

Realizando una reflexión sobre este punto, las personas entrevistadas de los diferentes sectores coincidieron en una visión en común: aunque los pueblos indígenas de México poseen características similares, **cada comunidad cuenta con especificidades propias**, por lo que “no es posible realizar generalizaciones” sobre la realidad, la identidad, el contexto y las necesidades de cada pueblo indígena en cuestión. En palabras de un entrevistado perteneciente a la sociedad civil de Juchitán, “hablar en México de los *indígenas* sería como hablar en Europa de los *Mediterráneos*, como si los habitantes de Israel y los franceses fueran los mismos. Son pueblos muy diferentes que no pueden ser englobados en un sólo término, cada uno tiene su historia y sus valores.” En este sentido, los entrevistados destacaron que resulta pertinente caracterizar a las comunidades Zapoteca y Yaqui que participaron en las consultas indígenas antes de abordar el tema en cuestión.

Además, algunas personas consultadas de la sociedad civil y las autoridades indígenas en ambos contextos solicitaron a todos los participantes ampliar la discusión sobre este punto y adoptar una “postura crítica” sobre la conceptualización del mundo indígena. En palabras de uno de ellos “[se continúan utilizando las prácticas del] indigenismo [y éste] es letal, presume que los pueblos indígenas son minusválidos. Hemos sufrido las consecuencias de distintas decisiones que nos han llegado desde afuera. Lo que es un pueblo indígena y la definición de su derecho a ser consultado debe ser establecido entre todos.”

## Contexto previo del pueblo Zapoteca en Juchitán de Zaragoza, Oaxaca

Ubicada en el estado de Oaxaca, al sureste del país, Juchitán de Zaragoza cuenta con 93 038 habitantes y es –de acuerdo con la CDI (2014)— una de las cinco poblaciones indígenas más importantes del Istmo de Tehuantepec que pueden ser consideradas como ciudades. El municipio se encuentra dividido en la ciudad de Juchitán y cinco agencias: La Ventosa, La Venta, Chicapa de Castro, Álvaro Obregón y Santa María del Mar y –junto con el municipio de Tehuantepec— es una de las entidades que concentra mayormente a la población zapoteca. (CDI, 2014; INEGI, 2011) Pese a ser una comunidad eminentemente zapoteca, su organización política y administrativa toma como base al municipio, por lo que, en palabras de un funcionario de gobierno entrevistado “es una ciudad de 100 mil habitantes con un fuerte componente indígena [que] ya no cuenta con instituciones tradicionales, normas y principios comunitarios, sino con un sistema de partidos”. Tal hecho –como mencionaron los diferentes sectores— resultó fundamental en la realización de la

consulta ya que, a diferencia de otras comunidades indígenas, **las autoridades gubernamentales asumieron la representación de la población indígena.**

Algunos entrevistados de la sociedad civil, gobierno y de la población en general coincidieron en que Juchitán **se encuentra dividido y altamente politizado** desde hace tiempo. En este sentido, de acuerdo con un actor de la sociedad civil, al momento de la consulta, Juchitán contaba con al menos seis grupos tradicionales de poder que resultaron de las divisiones de la COCEI (Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo) y otras fuerzas políticas, así como de otros grupos con intereses particulares. Por lo anterior, los diferentes sectores entrevistados coincidieron en que “la Consulta terminó siendo un instrumento de negociación y exposición de la fuerza de los diferentes movimientos políticos y que [éstos] intentaron dirigirla al punto donde obtendrían mayor provecho para sí mismos”. También se destacó que la división al interior del gobierno municipal de Juchitán entre las diferentes regidurías repartidas entre las fuerzas políticas locales y partidos políticos repercutió en la percepción sobre inclusión y exclusión que los actores dentro del mismo tuvieron de la consulta. En voz de otro entrevistado “dentro del municipio sólo participó un grupo [...] hay regidurías que no fueron tomadas en cuenta”.

Otro punto resaltado fue que al momento de la consulta para la instalación del parque de la empresa Eólica del Sur en Juchitán –conforme a entrevistados del sector gubernamental– **la población del municipio ya tenía experiencia con al menos ocho parques eólicos anteriores.** De estos proyectos –resaltaron– **ninguno fue sometido a consulta.** Según comentaron miembros del sector empresarial y de la sociedad civil, tales acciones han contribuido en ciertas ocasiones al surgimiento de un clima de tensión dentro de algunos sectores en torno al desarrollo de proyectos de energía eólica. En este ambiente se formaron grupos con posturas muy claras –mencionaron– algunos a favor y otros en contra de la construcción de parques eólicos.

Adicionalmente, es importante destacar que algunas organizaciones de la sociedad civil mencionaron como una preocupación la existencia de un clima de inseguridad en Juchitán previo al proceso de consulta. En este sentido, un miembro del sector gubernamental indicó que la percepción del contexto al momento de la consulta presentaba **indicios de violaciones graves de Derechos Humanos** que debían ser tomados en cuenta pues “había incluso procedimientos abiertos en el Sistema Interamericano por temas de Derechos Humanos y amenazas en contra de grupos de defensores”.

En otras cuestiones sobre el tejido social de la región, ciudadanos juchitecos comentaron que el **clima de inseguridad y desempleo** de Juchitán, así como problemas con cuestiones agrarias como una sequía que en ese momento afectaba a la población, tenía que ser también tomado en cuenta al momento de la consulta pues “todo se une a un círculo vicioso de la miseria.”

### Contexto previo de la tribu Yaqui en Sonora

Ubicados en el suroeste de Sonora, los diferentes pueblos que conforman a la Tribu Yaqui son posesionarios de un extenso territorio de alto valor histórico, ritual y productivo. Este territorio junto con su historia y expresiones culturales son elementos de orgullo de la Tribu que han defendido a lo largo de los siglos a través de movimientos de lucha y resistencia. Según coincidieron los diferentes entrevistados, “después de diferentes acuerdos con el Estado Mexicano, este último se comprometió a respetar los usos y costumbres y las formas de gobierno que los yaquis han

conformado. Por lo tal, la Secretaría de Energía en conjunto con la empresa encargada de la construcción del Acueducto de Agua Prieta se acercaron a los diferentes pueblos para consultarlos sobre el proyecto que se quería desarrollar en el territorio.”

Uno de los retos previos que identificaron todos los actores fue que **la división existente entre los diferentes integrantes de la Tribu** hizo imposible la realización de una sola consulta, por lo cual, hubo que consultar a cada uno de los ocho pueblos que la conforman y a las distintas autoridades que existen en ellos ya que algunos pueblos poseen guardias “consagradas” y “duales” que surgieron a raíz de conflictos anteriores. Tal hecho –comentaron entrevistados del sector gubernamental– **complejizó el protocolo, prolongó la duración del ejercicio y ocasionó un reparto fraccionado de los recursos** obtenidos como beneficio del proyecto, en lugar de un proyecto productivo para toda la Tribu, lo que gran parte de los entrevistados consideraron como poco estratégico para la Tribu en su conjunto.

Los integrantes de los diferentes sectores también identificaron el tipo de **administración** que algunos pueblos yaquis han tenido sobre su territorio como un factor potencial de tensiones previas a la Consulta. En palabras de un entrevistado perteneciente a la sociedad civil local, “[como] la mayor parte de las tierras productivas están arrendadas a agricultores de Cd. Obregón o de otras partes, muchas personas prefieren no trabajar y difícilmente existe un hábito de emprendimiento para hacer cosas nuevas.” Por lo tal, “varias guardias [gobiernos tradicionales] estaban acostumbradas a sólo buscar dinero en efectivo y se negaban a la introducción de proyectos productivos para generar sustentabilidad y nuevas fuentes de recursos a largo plazo [hecho que generó tensiones].”

Otro elemento destacado de carácter previo señalado por los entrevistados es la **politización** de algunos sectores por **asuntos anteriores al gasoducto**. El más sonado fue el de la construcción del acueducto Independencia que consolidó un movimiento de resistencia en los diferentes pueblos. También los cambios políticos en el estado de Sonora y las elecciones locales fueron resaltados como factores de peso en la toma de decisiones durante la consulta.

Este contexto llevó a la realización de una consulta por cada autoridad, pueblo y organización existente dentro de la Tribu, lo cual –mencionó un entrevistado de la sociedad civil– reflejó lo *sui generis* que cada consulta puede llegar a ser con cada grupo indígena en específico. También destacó que se deben considerar, como en este caso, las distintas formas de toma de decisión y la centralización del poder en las estructuras tradicionales que establecen las reglas de operación que una consulta debe respetar para ser compatible con la comunidad como resultado de la diversidad de autoridades y divisiones internas.

## Percepciones en torno al desarrollo de la consulta indígena en Juchitán

De acuerdo con el *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del*

*Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (CDI, 2013), “todo proceso independientemente de la metodología que use deberá considerar las siguientes fases:

- un periodo donde se establezcan **acuerdos previos** que permitan el desarrollo de la consulta según los usos y costumbres de las comunidades en cuestión,
- un periodo en donde se le brinda la **información** a los consultados,
- un periodo prudente para la **deliberación** de los pueblos, en el que analizan la información aportada,
- un periodo en donde se realizan las reuniones de **consulta** para llegar a acuerdos y
- un periodo para la **ejecución y seguimiento** de los acuerdos.”

En este sentido, el *Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (SENER, 2014) estableció cinco etapas para la consulta del pueblo zapoteco de Juchitán: Acuerdos Previos, Informativa, Deliberativa, Consultiva, y de Ejecución y Seguimiento.

### Fase de acuerdos previos

Conforme al protocolo (SENER, 2014), esta etapa consistió de la **aprobación del protocolo, la metodología y el calendario** propuestos por parte de los representantes del pueblo indígena sujeto de la consulta. En el caso de la consulta al pueblo Zapoteco, la fase de Acuerdos Previos comprendió los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2014.

#### *Procedimiento y tiempos de la consulta*

En esta etapa, según algunos actores entrevistados del sector gubernamental, se logró establecer un **consenso en torno al procedimiento** que se seguiría a lo largo de la consulta. Asimismo, se seleccionaron los actores que participarían en la consulta, momento en el que, en palabras de un entrevistado: “se seleccionó a los representantes de los sectores que constituyen la comunidad.”

Los diferentes participantes entrevistados indicaron que en esta fase se definió que el **método para llevar a cabo la consulta en todas sus etapas sería a través de asambleas**. Actores del gobierno federal y estatal mencionaron que este sistema resultaba ideal por ser el mismo que se sigue en la comunidad indígena para la toma de decisiones, sin embargo, un miembro del sector académico refirió que el sistema, aunque es el utilizado por los grupos para tomar sus decisiones al interior, no tuvo la efectividad esperada porque la comunidad no está acostumbrada a tener **asambleas entre varios sectores**.

En este momento también **se delinearon los tiempos que duraría el procedimiento**. Entrevistados de los propietarios y líderes políticos expresaron su preocupación por los deseos de “algunos funcionarios del gobierno y la empresa por realizar la Consulta con prisa y en poco tiempo”. Recordaron que “el experimento anterior de Consulta se había realizado en El Espinal, Oaxaca en diciembre de 2013 y ésta se realizó en dos sesiones al vapor”. Estas mismas personas descalificaron un proceso con “tanta prisa” y por ello —mencionaron— insistieron en programar tiempos adecuados desde el principio.

Algunos entrevistados del sector académico y de la sociedad civil también señalaron que la Consulta pareció haber sido muy apresurada. De acuerdo con un entrevistado “se intentó conciliar dos visiones: había quienes pedían la consulta en plazos de 10, 15, 20 años o una consulta indefinida y otros que presionaban desde el principio para tomar una decisión.” Sobre estas presiones, un miembro del sector académico señaló que fueron una constante que se manifestó a lo largo de las siguientes etapas incluso “cuando un grupo de los propietarios cerró la Casa de Cultura para que ya se tomara la decisión y se diera el sí”.

También, algunos miembros de la sociedad civil y algunos ciudadanos juchitecos entrevistados consideraron en que la consulta fue demasiado apresurada. De acuerdo con un funcionario de gobierno, esto respondió a las presiones de uno y otro lado, de los que querían extender la consulta y de los que querían tomar una decisión a la brevedad; en este sentido, activistas percibieron que “el objetivo siempre fue terminar rápido la consulta” por lo que, en voz de otro entrevistado de la sociedad civil, “no dejamos que pasara en dos semanas y la extendimos el mayor tiempo posible.”

#### *Definición del sujeto de consulta*

Se escucharon diferentes percepciones sobre la **legitimidad** de las figuras que fueron escogidas para llevar a cabo la Consulta. Dentro del gobierno federal se mencionó que la selección de actores respondió a las **particularidades de Juchitán** en cuanto a que por ser una ciudad indígena que se rige con base en un sistema de partidos, “el presidente municipal se erigió como la autoridad representativa de la comunidad capaz de elegir, aunque hubo voces en contra de algunas organizaciones de la sociedad civil que pedían reconocer al cabildo como un actor del Estado, no indígena”. Esta misma percepción se encuentra registrada en el protocolo, sin embargo –mencionaron– no todos los integrantes de las diferentes esferas de gobierno estuvieron de acuerdo. Otras personas entrevistadas de la sociedad civil local señalaron que, desde su perspectiva, “la autoridad no tomó en cuenta a la gente indígena, sólo a los propietarios y políticos.”

Otros actores comentaron haberse sentido contrariados por la elección mencionada. Por ejemplo, en el sector gubernamental se escuchó que existieron dificultades para definir los papeles que cada uno debía desempeñar: “el presidente municipal cedió su carácter de sujeto consultado y fue tratado como consultante en virtud de que la autoridad municipal otorga el permiso de cambio de uso de suelo.”

Otro entrevistado de este último sector consideró que uno de los retos constantes fue el de determinar la **representación** de los participantes. Mencionaron que “El proceso de consulta en general no establece porcentajes de representatividad poblacional, más bien se apega a los usos y costumbres de las comunidades de participación, sin una estructura rígida, en las Asambleas de Juchitán el tema de representación si fue un tema de discusión, pero en la fase de acuerdos previos ya no porque los sectores se sentían representados.”

También existieron percepciones críticas por parte de los observadores del proceso. En una entrevista con un miembro del sector académico se señaló que los actores seleccionados no eran representantes verdaderos del pueblo juchiteco y que la consulta fue un ejercicio en el que varios grupos intentaron posicionarse como los **representantes legítimos** de la comunidad indígena de

Juchitán. A este respecto, un entrevistado del sector gubernamental comentó que la selección de los actores fue adecuada en la teoría, sin embargo en la práctica la comunidad no tenía tiempo de asistir y participar, por lo que grupos tradicionales de poder acapararon la participación. Un ejemplo muy claro de esto –remarcaron– es que pese a estar incluidos en el inciso J del documento de la SENER (2015) que señala los actores representativos de la comunidad indígena de Juchitán, entrevistados de la academia y de la sociedad civil señalaron la ausencia de representantes de los módulos de riego como una deficiencia importante en el proceso. En una entrevista con un miembro de la sociedad civil se mencionó también que estos fenómenos de exclusión se reflejaron en que: “el sector de los profesionistas estuvo ausente, las AC [Asociaciones Civiles] no estuvieron, los módulos de riego no participaron en los convenios, los de las *velas* tampoco.”

### *Convocatoria*

Conforme a lo que mencionaron entrevistados de sectores académico y gubernamental, la **convocatoria** para las asambleas se llevó a cabo con **invitaciones personalizadas** a los representantes de los sectores seleccionados y se utilizó el sistema de **perifoneo** para convocar a la población en general a las asambleas.

Algunos entrevistados del sector académico y de la sociedad civil coincidieron en que la convocatoria fue adecuada en teoría, pero no generaba interés en una parte importante de la sociedad por un clima de apatía y porque se hacía apelando “a la comunidad indígena de Juchitán”. Mencionaron que existe una diferencia entre ser indígena y ser zapoteco que provoca un conflicto de identidad en algunas personas ya que “ser indígena se encuentra estigmatizado” y se puede asociar a “ser pobre”. Por lo tal, “es común escuchar a una persona reconocerse a sí misma como zapoteca, pero no como indígena”. Algunas voces de ciudadanos juchitecos coincidieron en que se debía hacer énfasis en insistir en que “Juchitán ya no es indígena, es una ciudad cosmopolita.”

### *Sede*

Asimismo, las **sedes** escogidas provocaron reacciones encontradas entre los diferentes participantes: la Casa de la Cultura de Juchitán y el Foro Ecológico Juchiteco. Esta decisión, según algunos actores del sector de la academia y de la sociedad civil, **limitaba la participación e incidía en la representatividad** porque no tenían capacidad para albergar a toda la comunidad y si “se iba a votar a mano alzada, no cabía gente suficiente, [sólo] 200 personas para 100 mil habitantes”. También se hizo mención por parte de estos mismos entrevistados de la existencia de otros espacios dentro del municipio –por ejemplo, el estadio o terrenos en las afueras de la ciudad– que hubieran sido más idóneos para la presencia de un mayor número de habitantes que no fueron considerados.

### *Traducción*

En esta fase, de acuerdo con lo que refieren los diferentes entrevistados, se contactó a un **traductor** para que la información que se diera en las siguientes fases se proporcionara en **español y zapoteco** conforme a lo establecido en el *Protocolo de la CDI* y el *Convenio 169* que reconocen la necesidad de que la información se transmita de un modo culturalmente adecuado a la población consultada. Resulta importante destacar que, en torno a esta figura existen percepciones encontradas, pues mientras que algunos integrantes de la sociedad civil entrevistados refirieron que “no tomaron en cuenta la figura del traductor en todas las fases y, cuando estaba, la

información técnica la daba en español”, hubo quienes desde este mismo sector comentaron que había personas que “iban a pedir la traducción una y otra vez y de todas maneras iban a decir que no entendían.” También se escucharon percepciones por parte de entrevistados de la academia, quienes mencionaron que “las asambleas bien pudieron llevarse sólo en español.”

La fase de Acuerdos Previos se dio por terminada en una asamblea del día 2 de diciembre de 2014 con el acuerdo de comenzar la fase Informativa el día 3 de diciembre en el Foro Ecológico Juchiteco. (Ayuntamiento de Juchitán, 2015)

### Fase informativa

Del 3 al 19 de diciembre de 2014 se llevaron a cabo las primeras asambleas informativas y el 5 de febrero de 2015 se retomaron como parte de la fase Informativa de la Consulta. (Ayuntamiento de Juchitán, 2015) En ésta, se repartieron **folletos** y se llevaron a cabo **reuniones y talleres**, de acuerdo con información oficial de la Secretaría de Energía y del Ayuntamiento de Juchitán, relativas a los siguientes temas:

- Generación, tarifas y energías renovables en México
- Sistema Eléctrico Mexicano, su funcionamiento y conexión con parques eólicos
- Proyecto eólico de Eólica del Sur
- Impactos ambientales del proyecto
- Riesgos a la salud de los proyectos eólicos
- Plan de manejo ambiental y participación de beneficios
- Impactos al patrimonio arqueológico e histórico
- Implicaciones fiscales de los contratos de arrendamiento
- Manifestación de impacto ambiental (M.I.A.) del proyecto

### *Convocatoria*

En torno a esta etapa existen visiones diversas entre los actores. Algunos comenzaron por cuestionar la convocatoria que se hizo a las asambleas pues, en voz de uno de los entrevistados de la sociedad civil, “faltó difusión de las sesiones. La convocatoria por sectores fue dirigida principalmente a los líderes y no a la comunidad.” En este mismo sentido, se señaló que “no se hizo un trabajo de base con el pueblo. Mucha gente ni siquiera sabe qué es el derecho a la consulta, debe empezarse por ahí.”

De acuerdo con los entrevistados, para la fase informativa se convocó a la población a participar en asambleas “a través de lonas que se colgaban fuera de las sedes”, “a través del perifoneo” y “con información de persona a persona que sabía.”

Uno de los entrevistados de la sociedad civil juchiteca mencionó que una carencia en esta etapa fue la falta de penetración de la información proporcionada en el sentido de que “la información estaba disponible para quien fuera a las asambleas, pero eso no quiere decir que se haya hecho un esfuerzo por informar en cuanto a que ésta no llegaba a la gente en general”. Otro de los actores atribuyó esta falta de difusión a que “a las asambleas siempre llegaban las mismas personas y la gente que no podía asistir se quedaba sin saber.”

### *Información: contenido y difusión*

Respecto a la cantidad y calidad de la **información** hubo también opiniones diversas. Por ejemplo, uno de los entrevistados del sector gubernamental mencionó que “la empresa cumplió mínimamente. Hubo mucha **resistencia** pero mínimamente se cumplió y de la que entregó el Estado, por ejemplo en materia de salud por parte de la COFEPRIS, estaba basada en otros lugares.” Tales circunstancias despertaron preocupaciones entre algunos miembros de otros sectores que percibieron la información como incompleta o inadecuada.

A lo largo de la fase informativa, según participantes de la sociedad civil nacional y local, integrantes de módulos de riego y del gobierno local, surgieron **cuestionamientos e inquietudes** que quedaron sin respuesta en torno a temas específicos como “el impacto ambiental, los beneficios sociales [y] el ruido.” En voz de estos mismos entrevistados: “no quisieron explicarnos qué eran los bonos de carbono”, “los cambios del uso de suelo”, “[sobre las] cantidades de varilla, cemento, profundidad de los pozos”, “los cálculos de a cuánto equivale en pesos lo que produce cada aerogenerador”, “el dinero que se producirá y cuánto le va a tocar a la población”, entre otras cosas.

De acuerdo con un entrevistado del gobierno estatal “sí hacía falta transmitir información que los actores pedían, pero es porque no está disponible: **nadie tiene información** de impactos acumulados y, por ejemplo, de impacto ambiental hay reportes parciales, pero no estatales que podamos dar como tal.”

En cuanto al contenido, ciudadanos que asistieron a la consulta percibieron “que los especialistas tenían **dificultad para bajar la información** a un auditorio carente de conocimientos previos. El especialista no tenía un auditorio con el que disertar.” Algunos miembros de la academia y sociedad civil entrevistados comentaron que “la M.I.A.[manifestación de impacto ambiental] estaba mal hecha” e incluso “era de escritorio porque hablaba de árboles que ni siquiera crecen en esta región como el encino, [cuando] ése es un árbol de tierras templadas.”

Sobre los **materiales impresos** que se repartieron, actores de gobierno mencionaron a lo largo del proceso de entrevistas que “se repartieron folletos en español y zapoteco”. Sin embargo, también existieron cuestionamientos, por ejemplo, uno de los entrevistados del sector académico destacó que “se dio información incompleta a través de panfletos en una comunidad que no lee” y, por otra parte, ciudadanos juchitecos entrevistados desconocían la entrega de estos folletos, ya que mencionaron que “a la población en general no se le dio la información que requería. Hubiera gustado que se hiciera un folleto o panfleto informativo donde se respondieran las inquietudes [expuestas durante las reuniones].”

Finalmente, el ambiente durante la fase informativa fue caracterizado como tenso por miembros del sector de la sociedad civil y algunos del gubernamental. En palabras de un entrevistado de este último sector, “el momento en el que [los posesionarios de terrenos] cerraron las puertas de la Casa de la Cultura para exigir la transición a la fase deliberativa [es] indicativo de la presión que hubo por sacar la consulta a favor de los propietarios.”

## Fase deliberativa

El 20 de abril de 2015, de acuerdo con documentos del Ayuntamiento de Juchitán (2015), se llevó a cabo la Asamblea de Cierre de la Fase Informativa y se inició la Fase Deliberativa del Proceso de consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena de Juchitán de Zaragoza.

Algunos participantes no estuvieron de acuerdo con la transición. Miembros de la sociedad civil y ciudadanos juchitecos, quienes comentaron que durante la etapa previa quedaron muchas preguntas sin respuesta, calificaron tal hecho como “un apresuramiento de la consulta”. Por el otro lado, entrevistados del sector gubernamental hicieron mención de que aunque la asamblea decidió el cambio de fase, “la difusión de información y la solicitud de nueva se continuó dando en el resto de las fases y que esto se explicó y se tomó en cuenta al momento de tomar la decisión”.

### *Convocatoria, asistencia y libertad de participación*

De la **asistencia** a esta fase existen visiones contrastantes entre los sectores, un actor de la sociedad civil entrevistado mencionó que “en la fase deliberativa dicen que estuvo el 1% pero con 200 personas para 100,000 habitantes ellos ni siquiera son ese número.” Al respecto, un ciudadano juchiteco comentó que –según su percepción– “la consulta fue participativa hasta que llegó el momento de las decisiones. En la deliberación ya sólo fue una **negociación de las cúpulas**. Ahí ya sólo estuvieron las personas de los políticos, sólo para decidir.”

Estos mismos entrevistados también destacaron que en esta fase primó la **falta de diálogo libre**. Actores de la sociedad civil mencionaron que “en abril supimos que en enero la empresa ya tenía contratos para la construcción del parque, entonces la consulta se volvió una farsa”. También argumentaron que la consulta dejó de ser libre “porque los grupos llevaban a su gente y les dictaban líneas políticas a seguir en las asambleas.”

Respecto de estos grupos, uno de los miembros de la sociedad civil comentó haber detectado la presencia “de tres grupos diferentes: un grupo dice no a los proyectos eólicos, otro dice que sí, que ya se haga el proyecto. Otro pide que se paguen los impuestos correspondientes y listo, informan a la gente de que las empresas eólicas iban a apoyar al municipio para los **beneficios sociales**.”

Durante la fase deliberativa, de acuerdo con un funcionario del sector gubernamental, “nunca se logró que hubiera diálogo ni acuerdo entre las facciones mismas de la comunidad, nada habría cambiado esas posiciones que ya se habían adoptado. En ese sentido **la información no generaba diálogo** porque nadie cedía.”

Sobre esta etapa también hubo comentarios por parte de otros miembros de la sociedad civil entrevistados que refirieron que “no fue libre porque habían sicarios y personas obligadas a asistir. Les decían que su trabajo era gritar.” De igual forma, un miembro de la academia que estuvo presente durante todo el proceso afirmó que “se pasaba lista al principio y al final de las asambleas, se daban alimentos y bebidas para que la gente permaneciera y hubo presencia de guardias blancas y personas identificadas como parte de grupos violentos o de choque.”

En cuanto al resultado de las negociaciones que se dieron en este momento de la consulta, en una entrevista con un funcionario de gobierno se resaltó la valía de la experiencia en cuanto a

que “los parques anteriores se hicieron en lo oscuro y sin beneficios para la comunidad, mientras que este noveno parque ya trae beneficios y se abre la posibilidad de que haya un parque comunitario”. Sin embargo, una voz de este mismo sector mencionó que “**los beneficios negociados con las empresas son responsabilidad del Estado**, como la creación de hospitales”. Miembros del sector empresarial, por su parte, comentaron que “fue un acuerdo de cúpulas con exigencias desmedidas. El gobierno federal aceptó condiciones demasiado grandes que quién sabe si se podrán cumplir. A nivel local la empresa es la que va a dar las cosas y ahora es un **antecedente para que en futuras consultas se hagan negociaciones muy duras.**”

Los diferentes sectores entrevistados coincidieron en que “fue en esta fase donde la consulta se empezó a **enfocar en los beneficios** materiales que iban a recibir” y “se dejó de debatir sobre otros temas que surgieron en la fase informativa como los impactos ambientales, sociales y regionales del proyecto energético”. Algunos actores de la sociedad civil entrevistados destacaron este punto como un **quiebre en la discusión** que “afectó la toma de decisiones” y comenzó a generar un “ambiente tenso” para aquellos que tenían cuestionamientos diferentes a los beneficios por recibir.

Finalmente, el día 30 de junio el Presidente Municipal de Juchitán declaró cerrada la Fase Deliberativa “a condición que el gobierno federal y estatal se presenten en la siguiente Asamblea para informar sobre los beneficios que va a recibir nuestro pueblo.” (PODER, 2015) En este comentario, un entrevistado de los posesionarios de terreno mencionó que pudo percibir que “el hecho de que el Presidente Municipal hubiera apelado al derecho a la consulta fue una estrategia para la negociación de beneficios particulares, nunca hubo oposición real al proyecto.”

### Fase consultiva

Tras el cierre de la fase deliberativa, el 30 de julio se llevó a cabo en una asamblea la cuarta etapa de la consulta. Ante lo que algunos miembros de la sociedad civil y académicos apreciaron como un cambio de fase “muy abrupto”. La voz de uno de los miembros de un módulo de riego refleja la percepción de que “posiblemente ya se había pactado entre la cúpula de la clase política y la industria eólica. Habían llegado a un arreglo muy particular y no fue del conocimiento del foro en su momento. Se aceptó dar por terminada y luego se mostraron los acuerdos pactados.”

En esta asamblea, realizada en el Foro Ecológico Juchiteco, representantes de Eólica del Sur y las autoridades de gobierno presentaron diez compromisos negociados: seis de ellos, responsabilidad de la empresa, y cuatro, asumidos por los tres niveles de gobierno (PODER, 2015). Algunos ciudadanos organizados mencionaron en una entrevista que “las compensaciones al medio ambiente no se consideraron y al final terminaron siendo sobre los beneficios a la comunidad.”

Sobre esta fase, uno de los actores de sociedad civil entrevistados mencionó que **faltaba claridad** sobre lo que se haría en la asamblea, a la que llegó “pensando que se iba a discutir cómo se iba a tomar la decisión, y por eso fuimos a hablar del método, porque no sabíamos que ahí mismo se iba a tomar ya la decisión en una votación improvisada.” En el mismo sentido, otro actor de la sociedad civil entrevistado mencionó que “muchacha gente, yo mismo, ya no fuimos a la fase consultiva porque la considerábamos una farsa.”

Respecto de la **votación**, un académico entrevistado destacó que “los que votaron no fueron los mismos que los actores registrados.” Por su parte, en voz de un miembro de un módulo de riego, “las personas ya sabían cuándo deben alzar la mano y cuándo no.” Así mismo, un académico entrevistado refirió que con una votación “a mano alzada la gente tiene miedo porque la están viendo cómo va a votar, hubo también personas que fueron a participar tan sólo para quedar bien con sus líderes de sector.”

En esta misma asamblea, de acuerdo con la narración de un miembro de sociedad civil que estuvo presente “el Presidente Municipal preguntó a los participantes si se quería dar el **consentimiento** para la instalación del parque y luego todavía preguntó si querían que la **lista de asistencia** se registrara como padrón electoral, aunque ya se había ido mucha gente que estaba al principio, son prácticas tramposas.”

Por su parte, un funcionario entrevistado mencionó que “el proceso de toma de decisiones no es una votación donde necesitas el 50% más uno, no tienes que tener a toda la comunidad indígena participando. Si el mecanismo es la asamblea y el .02% [de la población] va a la asamblea y vota, se respeta porque es la **autoridad tradicional**. Existe una intención de aumentar el nivel de participación ciudadana en Juchitán, pero ese no era el objetivo de la consulta.”

### Fase de ejecución y seguimiento de acuerdos

Al terminar la fase consultiva, comenzó la de cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Sin embargo, los diferentes sectores entrevistados coincidieron en que por el momento ésta se encuentra interrumpida ya que empezó un proceso judicial. El día 30 de septiembre de 2015, el juez séptimo de distrito dio entrada a una solicitud de **amparo** firmada por 1,166 miembros de la comunidad zapoteca del Istmo de Tehuantepec, con lo que se **suspendieron** las autorizaciones, permisos, vistos buenos, licencias y cambios de uso de suelo para la puesta en operación del proyecto de Energía Eólica del Sur (Proceso, 2015).

Empero, entre los entrevistados se escucharon voces que consideran que —como mencionó un funcionario del sector gubernamental— ha habido avances en el cumplimiento de algunos compromisos acordados, aunque no se vea como una fase en sí misma. De igual manera, en voz de un académico entrevistado, de reanudarse la construcción del parque eólico, es necesario que se den la ejecución y el seguimiento para que la consulta se pueda considerar como terminada “por ahora todavía falta una fase y esa ni siquiera ha empezado.”

## Percepciones sobre el desarrollo de la Consulta Indígena a la Tribu Yaqui por la construcción del Gasoducto de Aguaprieta

Igual que en la experiencia zapoteca, para la consulta indígena con la Tribu Yaqui se estableció desde la SENER un Protocolo que aterriza el marco internacional en el caso específico. Así, en julio de 2014 se creó el *Protocolo para la consulta a la tribu yaqui sobre la construcción y operación del gasoducto Sonora en Territorio Yaqui. (Segmento Guaymas-El Oro)* (SENER, 2014). En este documento se establecieron los pasos a seguir para la consulta donde se especificó el sujeto de consulta, la autoridad, el órgano garante, las etapas de la consulta y los lugares donde las reuniones se llevarían a cabo. Los tiempos proyectados para la consulta contemplaban que ésta comenzara

con la fase de acuerdos previos y concluyera con el establecimiento de acuerdos en la fase consultiva alrededor de la primera semana de octubre de 2014. En la práctica, el protocolo experimentó algunas modificaciones. A continuación se encuentran las percepciones de los distintos sectores.

Es necesario mencionar que debido a que los diferentes pueblos de la Tribu cambian de líderes una vez al año, no fueron las mismas personas las que acordaron las características de la consulta ni las que participaron en la toma de decisiones. Por lo tal, el Centro de Colaboración Cívica intentó recuperar el mayor número de percepciones tanto de autoridades pasadas como actuales.

### Fase de acuerdos previos

En esta fase se realizaron los primeros contactos entre los sectores que participarían en la consulta y se comenzó a plantear esquemas para su desarrollo. Autoridades yaquis entrevistadas destacaron la **inexperiencia** que tanto los miembros del Pueblo como las autoridades tenían ya que ésta “[fue] la primera consulta que nos hacían. Han pasado otros proyectos y nunca nos habían consultado.” Por lo tanto, “no se podía prever todo, se realizaron adaptaciones durante la marcha”.

Los diferentes sectores entrevistados también coincidieron en que las autoridades federales se vieron en la necesidad de acudir a todos los pueblos y establecer contacto tanto con las autoridades tradicionales “consagradas” como con las “duales”, ya que tuvieron que hacer frente a la existencia de divisiones políticas a nivel comunitario. Tal hecho –aseguraron los diferentes sectores— complicó la logística y a la larga “la disminución de recursos que pudieron ser utilizados de otra forma porque había que dividirlos entre tantas personas”. Algunos entrevistados se mostraron incómodos por esta situación, insistieron en que “[la consulta] tenía que empezar como todos los proyectos y negocios, siguiendo un orden en las ocho comunidades, comienza en la primera cabecera, que es Vicam Pueblo y de ahí hacia Belem Pithaya.”

Sin embargo, como mencionó un entrevistado del sector gubernamental “**hubo que ajustar las actividades a la realidad actual de la Tribu y considerar su diversidad de autoridades y organizaciones que tienen un papel en la vida social**”. Así, se acordó finalmente que se trabajaría a través de **técnicos y asesores seleccionados por la misma Tribu** Yaqui y que se intentaría agrupar a las guardias en la medida de lo posible para reducir la cantidad de sesiones a realizar. Al final, el protocolo aprobado en septiembre de 2014 definió como el objetivo de la Consulta “obtener el Consentimiento Libre, Previo e Informado de la Tribu Yaqui, para la construcción y operación del Gasoducto Sonora (Segmento Guaymas-El Oro) y en su caso llegar a acuerdos”. (SENER, 2014)

Entrevistados del sector gubernamental mencionaron que una de sus prioridades principales era la **construcción de un piso de confianza con las autoridades tradicionales**. En sus palabras, “cuando comenzamos el proceso de consulta con la Tribu Yaqui, nos tocó escuchar toda la historia de la Tribu y también todas las quejas históricas y violaciones de derechos que hubo durante el Acueducto Independencia. Nosotros escuchamos estas historias y estas quejas y esto generó confianza” entre ambas partes. De esta forma, estos mismos actores comentaron que su intención era la de **construir canales de comunicación** como paso previo a la realización de la consulta, por lo que se invirtió en un proceso complejo de diálogo para generar estos canales.

### *Selección de autoridades y participantes*

Para respetar los usos y costumbres de la Tribu Yaqui así como los diferentes acuerdos que existían con anterioridad entre el Estado y el grupo indígena, todos los sectores coincidieron en que el proceso de consulta debía realizarse a través de las **autoridades tradicionales**, mismas que se definieron como constituidas por Gabinete, Guardia Tradicional, Autoridad Eclesial, Autoridad Militar y Tropa Yoreme (SENER, 2014). El reto aquí –definieron los entrevistados– fue saber con qué autoridades colaborar. “Para evitar problemas después [el gobierno federal] decidió trabajar con todo tipo de autoridades fueran consagradas [que se encuentran vinculadas a la iglesia tradicional] o duales [autoridades paralelas que surgieron a raíz de divisiones internas en algunos de los pueblos].” Aunque algunos entrevistados comentaron que no se encontraban del todo conformes con esta decisión, les pareció -en sus palabras- *adecuado* que la SENER fuera transparente con este hecho, así como que cada grupo tuviera la oportunidad de negociar por su cuenta.

El hecho de haber definido sólo a las **autoridades indígenas** como los encargados de tomar las decisiones generó **opiniones contrarias**. Algunos entrevistados de este sector lo consideraron un factor positivo que respetó plenamente el Convenio 169 de la OIT, que marca la importancia de respetar los usos y costumbres locales: “la toma de decisiones está bien así, que quede en manos de las autoridades.” Por su parte, otros miembros de los pueblos yaquis se mostraron inconformes. Afirmaron que “el sistema de gobierno [en la actualidad] no es como dicen las autoridades tradicionales y no todos los indígenas las reconocen.” Por otra parte, hay otras personas entrevistadas que afirmaron: “las cosas ya no son como antes, serán nuestras autoridades, pero las decisiones las tenemos que tomar entre todos”.

Miembros de la sociedad civil y de algunos pueblos yaquis enfatizaron que existió un **fenómeno de exclusión** que “molestó” a parte de la población, principalmente con **las mujeres y los jóvenes**. En voz de un entrevistado, la consulta “excluyó a los jóvenes, que son los que más cuestionan los usos y costumbres.” A la vez, “las poblaciones alejadas del centro de las guardias no fueron tomadas en cuenta” y que “al hacer las cosas de esta forma, se le está dando fuerza a otros problemas que ya estaban olvidados. La convocatoria excluyó desde el principio a 300 familias que vivirán junto al gasoducto.”

### *Convocatoria*

Por las particularidades de cada uno de los pueblos, los entrevistados coincidieron en que la representación de la SENER se acercó directamente con las diferentes autoridades para presentar el proyecto. Consideraron que fue algo necesario porque –en voz de este último sector– al principio existía **desconfianza** pues “era muy novedoso para la tribu porque nunca se nos había tomado en cuenta”, sin embargo, se reconoció la voluntad de la representación de la SENER y su **respeto a los protocolos tradicionales**: “igual si al principio [el gobierno federal] se tenía que esperar cinco o seis horas a que estuvieran todos, pero en base a la información ya todo se fue agilizando más.”

### *Sede*

Los diferentes entrevistados coincidieron en que los encargados de realizar la consulta intentaron juntar a las autoridades en el menor número de grupos y espacios posibles con la finalidad de disminuir el número de reuniones a realizar. No obstante, en algunas ocasiones –según un entrevistado del sector gubernamental– a petición de los interesados las sesiones fueron trasladadas a Ciudad Obregón. Miembros de la sociedad civil, academia, sector gubernamental y habitantes de las mismas comunidades coincidieron en que este hecho no fortalecía la transparencia, sin embargo se respetó la voluntad de las autoridades indígenas.

### *Traducción*

Desde esta etapa se decidió que la consulta fuera acompañada por un traductor seleccionado por la comunidad yaqui. Este requisito fue cubierto con uno de los asesores técnicos del pueblo de Belem, y aunque fue reconocida su participación por algunos actores, otros señalaron que el intérprete debió tomar un papel más activo en la fase informativa e incluso hubo quienes afirmaron que “el representante de la SENER no tuvo traductor”.

### *Fase informativa*

Aprobado el protocolo, se dio inicio en septiembre de 2014 a la fase informativa de la consulta, misma que se desahogó en reuniones con las autoridades en Puerto Libertad, donde comenzaría la construcción del gasoducto Aguaprieta y posteriormente en asambleas y reuniones con autoridades y miembros de la Tribu Yaqui.

En torno a esta fase se encontraron opiniones diversas. Predominan entre los entrevistados dos percepciones: por un lado, que “se explicó todo lo más claro posible”, por otro, que “[a la tribu le] faltó información porque no tenemos conocimiento o la experiencia. Se ofreció una *equis* cantidad de beneficios y por ahí es que se entró.”

Estas visiones, aunque encontradas, conviven en la percepción de algunos actores; como uno de ellos comentó “se nos platicó del costo de la producción y del impacto en el campo pero es la primera construcción de este tipo entonces no tengo conocimiento de cómo. Nos dijeron que no es peligroso, pero pues sí da miedo que vaya a explotar o algo, no sabemos.”

### *Contenido*

Entre los entrevistados, hubo quienes caracterizaron la información entregada como suficiente, clara y transparente, **aunque se identificó una sensación de incertidumbre en lo referente a los riesgos asociados a la convivencia con el gasoducto:** fugas, explosiones, incendios. En una entrevista con habitantes de una localidad contigua al proyecto se señaló también falta de información relativa al impacto ambiental del proyecto.

Uno de los entrevistados pertenecientes a la Tribu que acompañó el proceso señaló como el principal defecto de esta fase que “**la información era muy técnica** y se transmitió, pero no se podían aclarar las dudas a profundidad. Las respuestas siempre iban a modo de saber persuadir y darle largas a la comunidad. Faltó un poquito de transparencia porque la información se quedaba *en lo que era, más no en lo que implicaban las cosas para la comunidad.*”

En cuanto al contenido de la información entregada, existe la percepción en varios actores de que “se habló primero de los beneficios. La empresa ya tiene todo estipulado y llegó con un paquete, con una estructura y pues se informó del derecho que tienen los indígenas de cambiar, mover y negociar los paquetes de la compañía.”

### *Difusión*

Existen visiones contrarias sobre los esfuerzos realizados para difundir la información dentro de la Tribu Yaqui respecto a la construcción del gasoducto. Se encontraron desde perspectivas que insistían que ésta logró “llegar a todos” hasta las que afirmaron que ésta “no logró bajar de las cúpulas”. A continuación mencionamos los hallazgos:

Las **perspectivas positivas** explicaron que se realizaron reuniones, se entregaron folletos y se expusieron videos informativos. Incluso —mencionó un miembro de la Tribu— se “llevó a las autoridades a visitar la parte del gasoducto ya construida para que vieran físicamente como era”. Sin embargo, debido a los cambios de autoridades y a los resultados de la consulta, otras voces mencionaron que la información sólo fue para unos. Argumentaron que en ciertos sectores quedó un ambiente de **desconfianza sobre la información** por la novedad que representaba el tema, “hubo folletos y dieron explicaciones, pero no sé hasta qué grado sea cierto.” En otro caso, uno de los pueblos entrevistados refirió haber recibido incluso la información en formato digital en varios archivos contenidos en una memoria *USB*. No obstante, algunas comunidades entrevistadas difirieron y refirieron haberse “enterado del proyecto sólo por radio y la TV.”

Desde el sector gubernamental se mencionó que la propia SENER en conjunto con la empresa contactó a **técnicos especializados** para dar la información referente al gasoducto. En este tenor, hubo quienes se dijeron conformes pues “los técnicos, los especialistas, todos los puso la SENER, pero estuvo muy bien porque daban la información”, pero hay quienes quedaron con la percepción de que “las respuestas de los técnicos siempre fueron a modo de saber persuadir a la gente” y que “debió de realizarse un debate entre gente de diferentes ramas para que la información fuera exhaustiva y se digan las **opiniones a favor y en contra.**”

Los diferentes sectores concuerdan en que existieron esfuerzos para la difusión de la información. Por ejemplo, “[la SENER] hizo asambleas públicas y se invitaba a la gente de la comunidad. Se convocaba a reunión sobre el proyecto hasta tres días antes de las asambleas.” Sin embargo, éstas no siempre fueron muy concurridas: “la gente fue un poquito apática. Hablaban de más, pero fue poquita la gente que asistía a las pláticas [...] no iban hasta que vio que había dinero.”

Por parte del sector gubernamental, se mencionó que se realizaron también reuniones donde se juntaban a dos o más pueblos para transmitir la información, sin embargo, estas generaron inconformidades en algunos actores que refirieron haberse sentido **excluidos** pues “de las reuniones en Potam y en Belem las **autoridades [tradicionales] no bajaron la información** [a los habitantes en general].” En el mismo sentido, cabe recuperar la percepción de un par de entrevistados pertenecientes a la población de los pueblos yaquis, según quienes “la información en otros pueblos sólo llegó a las autoridades y se minimizaron los riesgos [de que los habitantes exigieran más]. No se respetó el protocolo ni los usos y costumbres.”

## Fase deliberativa

De acuerdo con varios entrevistados al interior del pueblo yaqui, en esta etapa fue donde realmente se dio la **discusión de los beneficios** que se estaban negociando con la empresa a cambio de otorgar el consentimiento para la construcción del proyecto.

Esta fase fue caracterizada por una intensa negociación, en palabras de una de las autoridades yaquis entrevistadas: “los obstáculos fueron en lo económico. Estuvo duro en las negociaciones con la empresa, pero sí se pudo y cedimos un poco con la empresa. Era cuestión de ponernos de acuerdo en eso de los dineros.”

Al interior de la tribu existió –de acuerdo con algunos entrevistados pertenecientes a la misma— la discusión en torno a **la cantidad y al destino que se daría a los beneficios** negociados con la empresa. En este sentido hubo dos opciones entre las que se dividieron las opiniones: repartir los **beneficios en efectivo o destinarlos a proyectos productivos**. Como mencionó un miembro de las autoridades tradicionales, “al final se decidió que se repartiera el dinero. De beneficios, lo importante que queda, es el tendido eléctrico. Lo demás, la misma gente acordó que se repartiera.”

Aunque estas dos posiciones, a favor de proyectos o de dinero en efectivo, fueron las más distinguibles, cabe aclarar –según los entrevistados de todos los sectores— que cada pueblo llegó por vías diferentes a ellas y hubo factores externos que influyeron en su toma de postura. Algunos insistieron en que “la empresa estaba ofreciendo muy poco dinero y había manera de presionarla para que invirtiera en algo más grande”, otros que “si se decide hacer un proyecto, se van a robar el dinero, mejor en efectivo”. Algunos miembros de la Tribu explicaron su postura comparándolo con otras experiencias en la región “la gente no lo quería en un principio, pero tomando en cuenta [que existen otros proyectos como] la carretera [15N, tramo Ciudad Obregón-Guaymas, que atraviesa territorio Yaqui] que ya está cobrando vidas y no nos beneficia en nada –al contrario, nos cobran y no fuimos consultados— [el gasoducto aporta algo. A lo mejor] esa cantidad que se destinó es muy poco para repartir, pero para un proyecto entre todos es mucho. Y eso la gente ya sabía.”

Como se hizo notar en entrevistas con autoridades tradicionales, la decisión se vio influida también por factores históricos, de uno y otro lado: “Uno como jefe ve el futuro y aquí los yaquis tienen un problema de desempleo, entonces pues aceptamos.”, “Estaría mejor que hubiera proyectos, pero aquí estamos un poquito impuestos a no trabajar, la verdad.” y “La tribu vio mejor el efectivo porque cuando los proyectos caen en pocas manos [que los administren], sólo se los quedan los vivales. No es que la gente haya estado conforme, sino que tiene necesidad, entonces mejor que llegue el efectivo inmediato ante el temor de que el proyecto no baje”.

Al concluir esta etapa, en palabras de un entrevistado de la Tribu, se acordó que “iba a haber una indemnización por el paso del gas y proyectos productivos, dinero para tener cabras, equipo para agricultura, más o menos 8 millones, para arreglar las iglesias [la empresa valoró] que se necesitaban 4 millones, también mejorar las calles; todos estaban de acuerdo y se dieron 70 millones de pesos repartidos en 8 pueblos, el 50% del dinero ya se repartió [noviembre de 2015] y al finalizar el gasoducto más o menos en tres meses, se va a dar el otro 50%. El proyecto es por 30 años.”

## Fase consultiva

Tras las negociaciones de la fase deliberativa, la consulta transitó a la fase consultiva donde se definiría si la tribu daba el consentimiento para la construcción del gasoducto en su territorio o la negaba. En esta etapa, siete pueblos de ocho (Vicam, Pótam, Tórim, Rahúm, Huirivis, Cócorit (Loma Guamuchil) y Belem) dieron su consentimiento a la construcción del gasoducto, este hecho quedó plasmado en el *Acta Marco de Consulta Previa, Libre e Informada con la Tribu Yaqui sobre la construcción y operación del Gasoducto Sonora segmento “Guaymas – El Oro”*.

Entre los entrevistados de la Tribu Yaqui, existe coincidencia en la percepción de que los que estuvieron a favor del gasoducto consideraron provechosos los beneficios que otorgaría a la Tribu. Por el otro lado –mencionaron– existió un sector que no otorgó su consentimiento o que no participó en la toma de decisión que destacó como hechos clave para su inconformidad percepciones de **exclusión y falta de transparencia**. Primero, debido a que “los contratos los firmaron en hoteles en Cd. Obregón, no frente a la tribu” y de igual forma, “que la firma del acta se dio sólo en algunos pueblos y con algunas personas.”

Sobre esta fase, se encontró una fuerte percepción –entre los miembros de la Tribu en general– de que la **decisión estaba tomada de antemano** y que había que obtener “al menos” el mayor número de beneficios. En palabras de un entrevistado, “el gasoducto es un proyecto que ya se tenía pactado arriba. Hay personas que estaban coludidas con el gobierno y nosotros estábamos aquí para encararlos y oponernos, la consulta es para que se hagan bien las cosas.” Esta misma opinión es compartida entre quienes dieron su consentimiento y quienes no, que igualmente afirmaron que “la ley energética autoriza al presidente a hacer expropiaciones, entonces sí o sí harán los proyectos, como pasó con el acueducto Independencia”.

## Fase de ejecución y seguimiento de acuerdos

Durante la realización de este trabajo, esta fase apenas comenzaba a operar. Los entrevistados de la Tribu, OSC y gobierno en general coincidieron en que “aún es pronto para saber si la información que nos dieron es cierta y si todo lo pactado se cumplirá, por ahora, ya se dio el primer pago”. Por lo tal, las percepciones recuperadas giran más en torno a las **consecuencias de las fases anteriores** que a ésta propiamente.

Las autoridades que hoy se encuentran en función no son las mismas que las que realizaron la consulta, por lo cual, se detectó un ambiente de incertidumbre sobre lo pactado. Esta acotación es pertinente en tanto que algunas **autoridades de reciente elección descalificaron el proceso**, tal como lo mencionó un entrevistado, quien afirmó que “se hizo un mal uso de la consulta. No sabemos cómo viene el asunto. Se aportó dinero de la empresa a la tribu que causó un desastre. Hay inconformidades y tienen que informarnos qué sucedió.” En este marco, se resaltó la necesidad de que la SENER comente con las nuevas autoridades electas el proceso.

También se escucharon voces dentro de la población y la sociedad civil local que buscan generar una oportunidad durante la etapa final de la consulta. Por ejemplo, por el largo plazo contemplado para la renta de tierras para este proyecto: “Debe hacerse una **relación entre la empresa y la comunidad**, no quedarse en el *ya está firmado y te fregaste* porque si es un proyecto

de 25 años y en ese tiempo surge una inquietud pues qué se hace.” De esta manera, los entrevistados hicieron alusión a la creación de un **plan de desarrollo** a largo plazo en el que se pueda contribuir a mejorar “la calidad de vida” de los habitantes de la Tribu a través de los beneficios obtenidos por el proyecto de energía.

Asimismo, en esta fase los entrevistados de todos los sectores mencionaron que **permanecen latentes algunas inquietudes** que no se atendieron propiamente en las etapas anteriores. Esto se refleja en el siguiente comentario: “de los beneficios faltó que hubiera un hospital o algo para el tipo de problemas [que el gasoducto puede generar]: para los quemados o por si explota o algo.”

### Percepción sobre el manejo político de la consulta: aprehensión y liberación de presos políticos

Un hecho que fue comentando en entrevistas realizadas tanto a los miembros de la Tribu Yaqui como de la sociedad civil, fue “la percepción de una **negociación política** para liberar a dirigentes sociales presos a modo de intercambio por el consentimiento al gasoducto”. El 11 de septiembre de 2014, el secretario de Vicam, Mario Luna Romero, fue detenido en Ciudad Obregón por la policía del Estado de Sonora y trasladado al Centro de Readaptación Social (CERESO) de Hermosillo, “en cumplimiento de una orden judicial [de 2013] acusado de secuestro y robo de vehículo en perjuicio de Francisco Delgado Romo” (López Bárcenas, 2014).

Autoridades yaquis entrevistadas afirmaron que “con la detención del secretario de Vicam vimos que hubo una violación porque una autoridad [el gobierno estatal] no se mete con otra autoridad [tradicional, por usos y costumbres] y eso se debe respetar. **Nos sentimos violados en nuestras leyes.**” El 24 de septiembre de 2014, Fernando Jiménez, otro integrante de la Tribu Yaqui, fue detenido en Vicam “acusado de los mismos hechos y presuntos delitos que Mario Luna: [...] privación ilegal de la libertad y robo de vehículo automotor.” (FUNDAR, 2014)

Con respecto a estos acontecimientos, un representante del sector empresarial mencionó que “es necesario que haya coordinación para garantizar las **condiciones mínimas** de la consulta, si te encarcelan a tu interlocutor a medio proceso, la consulta claro que se ve afectada.” Tanto técnicos como autoridades yaquis entrevistadas reconocen que se percibió “la detención de Mario Luna como **un elemento para negociar** por parte del gobierno.” Por lo tanto, mencionaron que “algunos se fueron a la negociación de Mario Luna, si sacaban a Mario de la cárcel, pasaba el gasoducto, pero eso es punto y aparte porque eso es político”.

Este tema trascendió la fase deliberativa y acompaña la consulta hasta ahora, en su fase de ejecución y seguimiento, pues se percibe –como mencionó uno de los entrevistados– “que de que se iba a hacer el proyecto, se iba a hacer y se busca el modo de cómo persuadir, pero como la consulta sí les salió ya liberan a Mario (Luna) y a Fernando (Jiménez)... *que salgan, total que ya pasó.*” El 29 de agosto de 2015, Fernando Jiménez fue liberado (Gutiérrez, 2015) y un mes después, el 23 de septiembre de 2015, Mario Luna, vocero de Vicam salió del CERESO 2 de Hermosillo. (Gutiérrez, 2015)

## Aprendizajes y retos para la implementación de consultas indígenas en México

A partir de las voces recopiladas en este proceso de entrevistas se han podido identificar algunas oportunidades y retos para futuras consultas que se realicen a los pueblos indígenas. En términos generales todas las personas entrevistadas coincidieron sobre el valor y la importancia de implementar este derecho, no obstante, las formas y las puestas en práctica generaron opiniones dispares que recopilamos a continuación.

Por un lado, miembros del sector gubernamental entrevistados mencionaron que “[los ejercicios realizados durante el periodo 2014-2015] han sido las **primeras experiencias** de este tipo” y consideraron que –al menos en el caso de la Zapoteca– la consulta “arroja resultados positivos e interesantes. Es un hecho innegable que es un proceso que abre la participación y en este sentido es positivo.” Sin embargo, reconocieron que –cómo todo ejercicio nuevo en el contexto nacional– hay diferentes aspectos que pueden mejorarse. En sus palabras, “no es fácil escuchar opiniones favorables sobre la consulta, a lo mejor es porque sólo a ciertos actores les interesa dar su punto de vista, pero es necesario que todos hagamos **autocrítica**. [La consulta] Es una **herramienta perfectible** que tiene su valor y todos necesitamos corregir prácticas para mejorarla”.

En la misma línea, un académico entrevistado señaló que el proceso con el pueblo zapoteco produjo una “experiencia [que] es muy válida en cuanto sirve como antecedente de un proceso que debe mejorar. Al final la consulta tan sólo es el inicio de lo que se viene, la relación de largo plazo entre empresa y comunidad comienza con la consulta.”

Por otro lado, existen voces –como las de un miembro de la sociedad civil entrevistado– que define la consulta como “una farsa que demuestra que el convenio 169 está rebasado y no se sitúa en el contexto mexicano” o la de otro que ve el procedimiento como irónicamente positivo pues “sacó a la luz una gran cantidad de vicios que existen en nuestra sociedad y sirvió como catarsis para el pueblo.”

Un punto intermedio entre las visiones anteriores fue expresado por algunos entrevistados pertenecientes tanto al sector de la Sociedad Civil como al de los habitantes de las comunidades indígenas. Hicieron referencia a que los principales obstáculos en el desarrollo de una consulta no se encuentran en esta última, si no en el contexto. Explicaron que “**los problemas con el ejercicio de la consulta son estructurales**, de fondo y que se debe analizar la rectitud de realizar una consulta [en los contextos actuales].” Así destacaron que los obstáculos no se encuentran en el hecho de consultar, si no en las condiciones jurídicas y normativas que regulan a los pueblos indígenas. Hicieron énfasis en que “el indigenismo ha sido letal y las consultas se han planteado desde esta perspectiva. El Estado a) no reconoce nuestros derechos políticos y b) no reconoce nuestros territorios, entonces, ¿cómo nos consulta después? **Nos consultan sobre la incertidumbre**, esto debe hacerse cuando tengamos nuestros derechos plenos, no antes. Se generan problemas internos en los pueblos y un gran desconocimiento de las consecuencias de las decisiones.”

Esta visión también remarcó que –como parte del contexto y las circunstancias iniciales de los pueblos al inicio de los procesos consultivos— es necesario primero generar actividades para mejorar el diálogo entre sectores y abrir nuevos conductos que no estén estigmatizados por “la desconfianza y la corrupción”. Por lo tal, en palabras de un funcionario gubernamental, “¿cómo hacemos para sentarnos, escucharnos y construir en conjunto si no existe la disposición entre los involucrados? Para poder establecer mejores procesos de consulta en el futuro, necesitamos limar asperezas, acercarnos con humildad y construir relaciones más sanas entre todos”.

En el tenor de representar de mejor manera las diferentes perspectivas, se decidió agrupar las recomendaciones de los entrevistados conforme a las mejoras que se podrían realizar en las distintas etapas que comprenden las consultas y a las sugerencias específicas dirigidas a los sectores en particular.

### Aprendizajes para la preparación de la Consulta y el establecimiento de acuerdos previos

Existen algunas consideraciones que los entrevistados recomendaron definir de la mejor manera desde la primera etapa para evitar tensiones posteriores. Éstas fueron sobre la definición del pueblo indígena en cuestión, sobre quiénes dentro del pueblo deben ser consultados, los tiempos que debe durar, la legitimidad que tendrán las decisiones que se tomen según se realice el procedimiento y los marcos legales *de jure* y *de facto* que se deben respetar.

#### *Sujeto de consulta*

Personas de la sociedad civil, de la academia y funcionarios del gobierno federal coincidieron en que uno de los retos más importantes a los que se enfrentarán las autoridades y los pueblos indígenas es la **definición del sujeto a consultar**. Existe un consenso en los diferentes sectores entrevistados de que cada consulta debe adaptarse a los contextos particulares de cada pueblo indígena. Por lo tanto, también consideraron que se debe ajustar el tamaño de la población consultada según cada contexto.

La diversidad de escenarios se ha reflejado ya en las consultas realizadas. Por ejemplo, de acuerdo con un funcionario gubernamental entrevistado, la experiencia juchiteca resulta única por tratarse “de una ciudad indígena que se rige por un sistema de partidos y ha perdido sus sistemas tradicionales.” La selección del sujeto a consultar puede tocar temas de fondo como el de la misma identidad de lo indígena, pues “hay un tema de discriminación estructural que llevó a la falta de identificación de lo indígena”.

A manera de aprendizaje, un entrevistado de la sociedad civil sugiere que no se hable de “lo indígena en lo general sino que se atiendan las especificidades de cada comunidad: una consulta zapoteca, una consulta yaqui.” A la vez, algunos entrevistados de gobiernos locales recomendaron también recurrir a la metodología de censo para identificar bien a la comunidad y que no participe gente ajena con agendas particulares en el proceso.

Otro punto a considerar es la **diversidad actual de las comunidades indígenas** tanto en su estructura social como en la toma de decisiones. Al acercarse únicamente a las autoridades o cuerpos colegiados tradicionales, comentó un entrevistado, “se puede llegar a excluir a sectores que conservan su identidad pero que se han alejado de los sistemas antiguos, lo que puede

producir inconformidades” durante o después del proceso de consulta. Un ejemplo de lo anterior es el sentimiento de exclusión de ciertos grupos de la comunidad yaqui (particularmente jóvenes y mujeres) al no sentirse reflejados ni integrados a partir de los mecanismos tradicionales de toma de decisión.

Un último aprendizaje recuperado en esta sección por parte de algunos integrantes de los pueblos indígenas entrevistados hace referencia a “las **preocupaciones estructurales** que son **obstáculos** para la definición de los pueblos indígenas y al uso de su derecho a ser consultados”. Recomendaron que para hacer una consulta primero se debe gestionar “una ley indígena a nivel nacional que sea un instrumento jurídico que pueda vincularse [y fortalecer] a las leyes tradicionales” y segundo, “que los pueblos y tribus tengan cierto nivel de autonomía al que el Estado dé reconocimiento y así puedan funcionar éstos como un conducto para regular el desarrollo.” De esta forma –mencionaron– se le daría certidumbre tanto a las autoridades como al patrimonio de los pueblos, lograrían superarse las divisiones internas y fomentar procesos democráticos dentro de los grupos para que busquen en común los modelos de desarrollo que prefieran.

### *Convocatoria*

Una vez que se haya definido el sujeto a consultar, actores de la sociedad civil, poseionarios de terrenos y académicos entrevistados refirieron la necesidad de que la autoridad que lleve a cabo la consulta se acerque a las bases para **no dejar la convocatoria sólo en los líderes**. Sin embargo, no dejaron de reconocer el valor de involucrar activamente a estos últimos, incluso los entrevistados más críticos mencionaron que “sí se pueden capitalizar los liderazgos existentes. Con todos sus vicios, [también] son vehículos de difusión.”

De parte del sector académico y gubernamental también expresaron la necesidad de **ir más allá de los medios convencionales**, por ejemplo, “se podría utilizar las iglesias para difusión de información o al menos de convocatorias” pues es una figura neutral que puede acercarse a la comunidad más allá de los líderes políticos tradicionales. Si bien para la difusión de las convocatorias se utilizó, en el caso de Juchitán, “el perifoneo, periódico, una lona pegada en la sede de las asambleas”, en una de las entrevistas se destacó que “el mensaje como tal no era claro para generar interés en la gente.” En este sentido, la consulta se enfrenta también, de acuerdo con académicos entrevistados, con “un clima de **apatía y desinformación**” ante lo cual entrevistados del sector empresarial recomendaron “hacer **pláticas previas con los sectores**, sindicatos, organizaciones, exponer el proyecto y ya cuando se tenga claro qué se busca, convocar a la consulta, [...] **usar la radio**, [...] **sentarse directo con la gente**, [...] en la región son muy importantes las mujeres, se pudieron buscar desde el principio reuniones previas con **grupos de mujeres** que están activas.”

Un grupo de entrevistados de las dos comunidades indígenas entrevistadas mencionó que la información sobre la realización de la consulta debe **difundirse más allá de las autoridades indígenas tradicionales** ya que si no “en algunos pueblos se genera un área de exclusión donde existen personas que no son consideradas o bien nunca tienen la oportunidad de participar en la toma de decisiones”. Otras personas mencionaron que este tema es **un asunto interno de los**

**pueblos indígenas** y que sus formas –aunque excluyan a algunas– deben ser respetadas porque son parte de los usos y costumbres.

### *Tiempos*

Una **percepción compartida** entre algunos académicos, poseionarios de terrenos, líderes políticos y actores de sociedad civil entrevistados es que el **carácter previo** de la consulta es una condición necesaria para su realización. Otro punto que resaltaron es que se debe establecer cuáles permisos deben ser otorgados previamente a la consulta y cuáles deben esperar a tener el consentimiento social.

Por ejemplo, miembros de la sociedad civil y de la academia denunciaron que en Juchitán fue violada la característica de lo *previo* porque “todas las decisiones ya se habían tomado. Después de seis meses se presentan documentos donde estaba escrito que ya se habían tomado decisiones [...] en julio salió que el permiso de la CRE estaba desde enero, entonces, ¿para qué nos preguntaban?”.

Esta misma percepción fue compartida por habitantes y miembros de la sociedad civil de Sonora conforme a la consulta a la tribu Yaqui. En su caso, ellos denunciaron que fueron consultados “cuando el gasoducto ya estaba en Guaymas e incluso algunos apenas se están enterando ahora que van a empezar las construcciones”. En este sentido, los entrevistados rescataron como un aprendizaje que la consulta se debe llevar a cabo **antes del otorgamiento de cualquier permiso** a las empresas que buscan desarrollar proyectos de generación de energía.

Así mismo, respecto a los **tiempos de duración** del procedimiento de consulta también se escucharon discrepancias. Mientras algunos poseionarios de terrenos y funcionarios gubernamentales determinaron que el ritmo y los plazos fueron impuestos por los propios pueblos indígenas, otros participantes argumentaron que “se tuvo prisa de acabar lo antes posible para empezar las obras”.

Por lo anterior, los diferentes sectores pidieron conciliar las diferentes posturas desde el principio. Por ejemplo, la percepción de un académico entrevistado es que los tiempos de la consulta se vieron apresurados también por el **momento político**, por lo que “se deben respetar los tiempos de las entidades federativas, aquí la consulta se llevó a cabo en un año para que no hubiera un cambio de gobierno municipal por lo que las decisiones se tomaron apresuradas para que fueran los logros de la presente administración.”

Voces de académicos y miembros de sociedad civil criticaron también los tiempos que se establecieron para las asambleas y sesiones informativas pues “se realizaron a horas en las que no se podía asistir y luego quisieron pasarlas a la tarde pero se extendían hasta las dos de la mañana,” motivos por los que “la gente que puede ir ya no se quiere quedar. Hay que buscar un equilibrio.” Insistieron en que las sesiones se deben realizar en los **horarios más adecuados** para todos y buscar un consenso.

### *Legalidad y legitimidad*

Los diferentes sectores que participaron coincidieron en que existen aún retos que afrontar para que las consultas obtengan la legitimidad necesaria, respeten la ley y las decisiones resultantes sean asumidas como propias por los consultados.

Un primer punto al que los diferentes sectores hicieron referencia es que “una consulta es **legítima** cuando es **representativa**”. Sin embargo, no se encontró una visión en común sobre cómo debe ser esta representación. Las diferentes personas del sector gubernamental consultadas señalaron que cualquier esquema que se utilice puede generar inconformidad en algún sector ya que la representación es también el reparto de fuerzas entre los diferentes grupos que participan. En palabras de uno de ellos, “los procesos de consulta no establecen porcentajes de representatividad poblacional, más bien se apegan a los usos y costumbres de las comunidades, sin una estructura rígida. Es importante hacernos la pregunta, ¿desde qué sectores se cuestiona la representatividad de la consulta?”

Una vez realizado este cuestionamiento, recomendaron dar respuesta a las preocupaciones resultantes, por ejemplo, ¿quiénes son los realmente excluidos? o ¿a quiénes se les está quitando el reflector mediático y el poder de presión al incluir a nuevos integrantes al proceso? Otro integrante de la esfera gubernamental señaló que “el proceso de consulta no se basa en pilares de democracia formal, si no a procedimientos apegados a los contextos de cada comunidad, por lo que hay que analizar si la comunidad se siente representada por las autoridades tradicionales.” En los demás sectores, la recomendación en común es la evitar a toda costa la exclusión de grupos impactados, de forma tal que todos los participantes en un proceso puedan tener las mismas oportunidades en la toma de decisiones.

Otra sugerencia que expresaron todos los sectores es la del fortalecimiento del Estado de Derecho. Consideraron que cuando este último es fuerte, existen reglas claras, legalidad y respeto por las normas. Para lograr este fin, uno de los actores del sector académico mencionó que atajar la **impunidad** es prioritario ya que es uno de los obstáculos más considerables para el proceso de consulta, pues “todos se dieron cuenta de los vicios que se fueron presentando a lo largo de la consulta pero ésta nunca se detuvo.” En este tenor, un entrevistado que forma parte de la sociedad civil afirmó categóricamente que cualquiera que lleve a cabo una consulta debe de “garantizar honestidad y **rendición de cuentas**.”

El **respeto a los Derechos Humanos** es otro tema reflejado al que se solicitó otorgarle prioridad. Su incumplimiento, según diferentes miembros de la sociedad civil, academia y gobierno, puede vulnerar el proceso en los principios de libertad y buena fe contemplados en el marco jurídico. Por ello, entrevistados del sector gubernamental mencionaron que “tenían interés en que se viera claramente la defensa de los derechos de otros defensores de Derechos Humanos y de opositores a los proyectos eólicos.” En esta línea, aunque actores de la sociedad civil reconocieron que “las personas amenazadas finalmente tienen protección (seis personas la obtuvieron)”, es importante que se vele por los Derechos Humanos de los consultados a lo largo de todo el proceso.

También se apuntó que la legalidad de los resultados de la consulta va de la mano, en casos como Juchitán, a la **certidumbre en la tenencia de la tierra**. Un académico entrevistado mencionó que para poder hacer una consulta válida “se debe comprender y solucionar primero la situación de la tenencia de la tierra” en este sentido, un actor de la sociedad civil añade que “se quería construir de nuevo el ejido de Juchitán, se decía que la consulta no podía seguir sin elegir un comisariado ejidal de Juchitán”. Por su parte actores del sector empresarial comentaron que “hay un problema que tiene un mal de origen: que [la tierra] era comunal y se convirtió en propiedad

privada, pero va a ser muy complicado tener la estabilidad que se requiere mientras esté la tenencia de la tierra en el limbo y legalmente es lo correcto pero ahorita jugamos a valores entendidos de que el que está en la tierra es el que la tiene.”

En cuanto a la legitimidad, todos los entrevistados reconocieron la importancia que tiene **escuchar a todos los sectores** y garantizar que las voces en uno u otro sentido se escuchen y exista participación efectiva de todos los involucrados. Puesto que la legitimidad del resultado no depende exclusivamente de lo que esté contemplado en la ley, es necesario que se mantenga una **actitud respetuosa y de neutralidad** por parte de quienes realicen la consulta. Para uno de los actores de sociedad civil entrevistados, por ejemplo, se percibió “por parte de la SENER no había neutralidad cuando al final vimos cómo el representante se estaba abrazando con los demás, con la gente de la empresa cuando se obtuvo el sí, no podía tomar partido.”

La **generación de confianza** fue considerada un punto clave para construir la legitimidad. Diferentes miembros del sector gubernamental compartieron esta sugerencia. Uno de ellos expresó que “para generar espacios de diálogo [...] es necesario que previamente se pueda establecer un ambiente de confianza, un espacio abierto a escuchar, reconstruir confianza, debemos establecer las reglas en el proceso no en las personas. Es necesario establecer en algunos casos procesos de justicia restaurativa [para recuperar la confianza]”.

A la vez, algunos entrevistados –pertenecientes a los pueblos indígenas— agregaron que, aunque el reconocimiento a la decisión de las autoridades tradicionales se asocia al respeto de los usos y costumbres, en la actualidad no todos los habitantes de los pueblos indígenas respaldan a estas últimas. Comentaron que “la complejidad del contexto actual hace que muchos desconfíen por la corrupción, la poca **representatividad** y la **exclusión**”. Por lo tanto, sugirieron plantear estrategias de acercamiento amplias que abarquen a la mayor diversidad de habitantes dentro de los pueblos para que la Consulta obtenga más legitimidad y sus resultados puedan ser respetados por todos.

#### *Asambleas: su moderación y logística*

Los entrevistados mencionaron que uno de los mecanismos que pueden llegar a ser utilizados para la transmisión de información y la toma de decisiones es el desarrollo de asambleas. Sobre estas últimas se escucharon percepciones contrarias respecto a la conveniencia de su realización, sin embargo, con base en la experiencia zapoteca, algunos actores entrevistados expresaron algunas sugerencias. Desde la sociedad civil, academia, sector gubernamental y ciudadanía en general entrevistada mencionaron que para garantizar su neutralidad y la participación de todos es fundamental realizar una **adecuada moderación**. En palabras de un funcionario de gobierno entrevistado: “hay una dinámica de la comunidad sobre la que no podemos intervenir tanto, pero nuestra tarea es **asegurarnos de que estén seguros, que todos se escuchen, que los acuerdos finales tengan sus puntos.**”

Aunque una ciudadana juchiteca recomendó que las asambleas las dirija “alguien externo, para que no tome partido,” miembros del sector gubernamental recomendaron que “moderen personas de la comunidad con conocimiento del proyecto.” En este sentido, profesionistas juchitecos afirmaron que “muchos de los regidores no sabían del tema. Sabían más *los antieólicos*

sobre cómo funciona un parque que ellos. **Las capacidades de un moderador deben ayudarlo a evitar las confrontaciones** así que debe saber del tema.”

Un entrevistado de gobierno estatal apunta también que “el enviado del Estado se hallará limitado, por eso debe atender y saber jugar en el marco jurídico nacional e internacional y ser capaz de conciliar el reparto de beneficios con la visión de desarrollo.” A este respecto, actores del sector empresarial que afirmaron que “**quien modere debe saber cómo llevar una asamblea para que no se contravengan dos** grupos [...] que cuiden que no se baje el nivel y se vaya al ataque personal. Que sea gente reconocida de solvencia moral y sin filiación política.” Académicos complementaron que “se puede involucrar a las universidades o al sector artístico y cultural.” Un tema que resulta fundamental para miembros de sociedad civil es que quien participe en la mesa técnica y dirija los debates “**sea de verdad neutral** y no sea gente que tenga intereses en que la consulta salga en algún sentido.”

Otro punto que fue señalado durante la realización de este trabajo es la necesidad de **aumentar la calidad del diálogo**. Entrevistados del sector gobierno identificaron –en ocasiones– una “falta de apertura” al diálogo de la sociedad civil con las autoridades, incluso “hubo un grupo de académicos que llegaron con insultos a las reuniones con las autoridades.” El primer sector mencionado reconoció que existe “un pasado” que debe ser reconocido y comprendido por todos los actores, sin embargo, los diálogos deben encontrar la manera de convivir con él y atender las preocupaciones que se generaron.

Asimismo, la **traducción** es un punto considerado crucial por algunos entrevistados para la realización de las asambleas con apego al convenio 169 de la OIT. Algunos entrevistados afirmaron que puede volverse demasiado cansado escuchar la información dos veces y señalaron que en el caso de Juchitán palabras de información técnica se insertaban en español al momento de la traducción y que “no se tomó en cuenta la figura del traductor en todas las fases.” Ante esto, un miembro de la sociedad civil recomienda “que se haga traducción simultánea en las asambleas”.

Miembros de la sociedad civil, académicos y funcionarios de gobierno se refirieron a la **sede**. Sugieren “buscar un local más adecuado”, “si se planea que participen todos los habitantes de la comunidad, se debe buscar un recinto con capacidad suficiente.” Además resaltaron que las asambleas no siempre son el método predilecto de las comunidades indígenas, por lo tal, “sea cual sea la forma de difundir información, los mismos principios que se buscan en una asamblea deben ser respetados por los demás métodos para garantizar el derecho a la información de la población”.

Desde el sector gubernamental, los diferentes entrevistados mencionaron que ante la complejidad de la realidad actual, el manejo de las asambleas y reuniones debe ayudar a hacer respetar los derechos de los participantes. “[La experiencia vivida en] Juchitán no será el único caso que compartirá este [...] contexto de inseguridad, de politización, con grupos de poder ya establecidos por las mismas empresas, se llegó a la consulta con un campo ya minado, porque los parques eólicos ya han permeado las estructuras sociales, las relaciones de poder y han roto en gran medida el tejido social, que no permite un diálogo abierto y franco.”

## Aprendizajes para la etapa informativa y la difusión de información

Como parte de la naturaleza de un proceso de toma de decisión, la información es uno de los soportes centrales. Actores de diferentes sectores coincidieron en que el desarrollo positivo de esta etapa es fundamental para evitar el surgimiento de tensiones y malentendidos posteriores. Algunos incluso consideraron que de ésta depende el éxito y la legitimidad del proceso de consulta. A partir de estas apreciaciones, realizaron las siguientes recomendaciones.

### *Información: contenidos y responsables para una mejor toma de decisiones*

Todos los entrevistados recalcaron la importancia de este tema. Por ejemplo, miembros del sector empresarial reconocieron la **apertura** como uno de logros de la consulta. En sus palabras, “que haya una información más libre ante la sociedad, esto fortalece a todos los sectores.” Sin embargo, comentaron que también despierta preocupaciones como la necesidad de evitar la **generación de falsas expectativas**: “cuando las personas escuchan sobre las grandes cantidades de dinero que cuestan los proyectos pueden llegar a realizar exigencias desproporcionadas que no consideran los intereses bancarios que se pagan y las condiciones existentes para el uso de los recursos”. También mencionaron que “fácilmente se puede llegar a considerar que los proyectos traerán todas las soluciones a los habitantes de la región y, aunque éstos aportan recursos, no son el milagro esperado”.

Asimismo, en las entrevistas con actores de sociedad civil y de la academia se enfatizó la prioridad de generar **evaluaciones de impacto acumulado y estudios elaborados en el lugar donde se va a desarrollar el proyecto**. Otros actores de la academia resaltaron –como un punto importante para generar confianza— que las exposiciones se hagan por parte de especialistas independientes. Por ejemplo, “todos los ponentes los ponía la Secretaría de Energía, así no hay confianza.”

Un funcionario público entrevistado reconoció la necesidad de que “el Estado haga estudios junto con los académicos para poner información” que vaya más allá de lo otorgado por las empresas. En esta línea, por ejemplo, los temas sobre los que más se manifestó la necesidad de subsanar la falta de información –en el caso de la instalación para un parque eólico— fueron los siguientes:

- Impacto acumulado
  - Subsuelo
    - Mantos freáticos y aguas superficiales
    - Aceite residual
    - Pesca
- Beneficios
  - Empleos
    - Cantidad de dinero que se obtiene por cada aerogenerador
    - Montos destinados al municipio
    - Cantidades por concepto de renta
    - Montos y rubros destinados a beneficios sociales

- Territorio
  - Cambios de uso de suelo
  - Líneas de transmisión
  - Brechas y caminos hacia los parques

En torno al **contenido de la información**, los aprendizajes y retos para las comunidades van en varios sentidos. Primero, actores de la academia recomiendan que las comunidades “se enteren de que tienen el **derecho a ser consultados** y se informen de la vida de su comunidad”. Un entrevistado de la sociedad civil mencionó también que es importante que defiendan sus derechos: “en los lugares sagrados no se pueden poner aerogeneradores y aquí ya hay varios puestos.” Un funcionario del gobierno refirió que es fundamental “que las comunidades cierren filas para exigir información” y que participen en la discusión de “información más allá de los argumentos que hacen ruido. [En el caso juchiteco, por ejemplo,] nadie retomó el tema del ordenamiento territorial, los planes de desarrollo urbano y problemas que se derivan de la falta de planeación.”

Por otra parte, la voz de un posesionario de terreno explicó “que se exija información **completa y específica** de los impactos en la región, no generalidades”, en esta línea, desde la sociedad civil, un entrevistado refiere “que se realice una investigación documental previa y se busque consejo con historiadores, abogados y lingüistas.”

Otro entrevistado de la sociedad civil añadió que no se deben dejar pasar las cosas: “aquí **todos reconocieron que estaban desinformados**: —Estamos desinformados, pero ni que se haga—. Los *antieólicos* dijeron —no estamos informados, desconocemos los impactos y beneficios, por lo tanto no se puede hacer— pero al final ya se había pactado”.

Finalmente, desde el gobierno, un entrevistado añadió que la información no se podrá discutir efectivamente si se mantienen “prejuicios enormes sin fundamentos entre los sectores. Hay que hacer un verdadero ejercicio crítico y “las organizaciones deben de voltear un poco más a lo que representan las empresas, sin que esto implique darle carta blanca al Estado.”

#### *Difusión de la información: inclusión de grupos y medios para máxima difusión*

Para la difusión de la información, actores de la iniciativa privada coincidieron con miembros de la sociedad civil en la recomendación de **acercarse a los jóvenes** de las comunidades para “combatir mitos y desinformación. Es importante apoyar a los **niños** porque son más abiertos [...] hacer talleres y videos. A nivel preparatoria hacer talleres [con] gente capacitada para este tipo de trabajo.” Se sugirió también “trabajar con las **mujeres** para explicar los impactos y los beneficios.”

Los **medios de informar** también fueron un punto resaltado en las entrevistas. Diversos habitantes de las comunidades indígenas reconocieron que los responsables de las consultas “en algunos casos hicieron buenos esfuerzos para difundir la información” pero también faltó tener “una perspectiva más general de la dispersión y la transmisión de la información dentro de las comunidades indígenas”. Por ejemplo, en el caso de la tribu Yaqui “la información no llegó a todos, aunque en algunos pueblos se realizaron convocatorias públicas a las sesiones informativas” y en otros, en voz de un entrevistado, “faltó colocar carteles, mantas, enlaces a páginas de internet.

Aquí tenemos ingenieros y licenciados que hubieran podido revisar más.” Personas pertenecientes a las comunidades yaqui recomendaron “colocar la información permanentemente en algún lugar central como Vicam [primera cabecera de las tribu Yaqui] donde todos los que pasaran por ahí podrían informarse”. En los casos donde la información no fue transmitida ampliamente, los entrevistados –habitantes de estas comunidades— enfatizaron que les generó temor por el peligro de una explosión “de un gas del que no sabemos nada y ya hemos visto los accidentes que ha habido en Puebla y otros estados con los famosos ductos”. Estos mismos entrevistados admitieron sentir “manejos turbios y corrupción” en el proceso y que “unos se están enriqueciendo con el riesgo en el que están metiendo a otros”. Otra sugerencia expresada por un entrevistado fue la de “colocar mesas en cada comunidad una vez a la semana donde una persona de la empresa responsable distribuya información y resuelva dudas de los habitantes”.

Entrevistados del sector gubernamental también hicieron énfasis en que la información que se otorgue a las comunidades indígenas debe ser pertinente desde el **punto de vista lingüístico y cultural**. “En el INALI [Instituto Nacional de Lenguas Indígenas] se hizo un documento traducido al Yaqui y cuando llegó al Pueblo Yaqui, nos dijeron éste no nos sirve de nada porque *nosotros los yaquis no sabemos leer en Yaqui*”. Por lo tal sugirieron que no exista una forma única de realizar la difusión para poder acercarse por los vía adecuada a todos los sectores.

## Aprendizajes para la etapa deliberativa y la discusión y organización en el interior de una comunidad

Ya con la información en mano, los diferentes entrevistados explicaron que el siguiente reto es el de organizarse en torno a ella para poder tomar decisiones. De tal forma, aunque las diferentes comunidades indígenas del país poseen sus propias formas de deliberar, algunas personas realizaron las siguientes sugerencias:

### *Fomentar la inclusión de todas las voces*

Entrevistados de los todos los sectores comentaron que uno de los grandes riesgos durante esta etapa es la **exclusión de algunos sectores** de la población que puede desencadenar tensiones posteriores. Explicaron que este fenómeno puede producirse de diferentes formas, por ejemplo, “por seguir los usos y costumbres al pie de la letra y no permitir la inclusión de grupos de mujeres o jóvenes indígenas con diferentes ideas y que se verán afectados por la toma de decisiones”, por “mala fe de las autoridades indígenas o gubernamentales que buscan sacar un provecho económico o político y –por lo tal— no desean socializar las decisiones” o por “desconocimiento de las magnitudes del proyecto y de la necesidad de ampliar las decisiones a grupos más amplios”. Para poder enfrentar este reto se realizaron las siguientes recomendaciones por parte de habitantes que se consideraron a sí mismo excluidos y algunos miembros de la sociedad civil:

- Considerar la **Consulta Indígena como un mecanismo adicional a las negociaciones** que se realizan con otros sectores y no contemplarla como un reemplazo. Se mencionó el caso en algunas áreas donde “existen personas que vivirán junto al gasoducto, pero las que toman las decisiones se encuentran a la distancia”. Para solucionar este hecho sugirieron

que “los habitantes indígenas que serán impactados de manera directa por un proyecto deben beneficiarse de manera doble: primero por las negociaciones individuales que las empresas suelen realizar con habitantes cercanos a sus proyectos –como en cualquier otra zona– y segundo, por su derecho como miembros de un grupo indígena”.

- **Respetar los usos y costumbres, pero entender la complejidad de los pueblos indígenas contemporáneos** donde no todas las personas que forman parte de una comunidad indígena reconocen a las autoridades tradicionales ni se sienten representadas por quienes toman las decisiones. Por lo tanto, recomendaron “conocer de primera mano la distribución de los habitantes y las diversas maneras de tomar decisiones para construir estrategias más adecuadas para la transmisión de la información y la expresión del consentimiento”.
- Tomar en cuenta el **contexto de las comunidades indígenas**, por ejemplo, pobreza, desigualdad, dinámicas clientelares en la distribución de recursos.
- Contemplar que los procesos de consulta **generan gastos** para quienes participan y –por lo tal– se debe evitar que la ausencia de recursos sea el motivo para la exclusión de actores.
- Analizar desde qué **concepción** se acercan los diferentes actores a las **comunidades indígenas**. Por ejemplo, “si es desde una percepción de pureza construida desde el indigenismo o [si se está] analizando la vida política de las comunidades.”

### *Beneficios*

Los diferentes sectores entrevistados reconocieron que un punto que genera polémica y opiniones contrarias es el de los **beneficios** que los pueblos indígenas pueden recibir de los proyectos. Este tema fue percibido como un **rompimiento** en el proceso que a partir de esta fase “comienza a ser la parte central de la consulta en lugar de los temas que se trataron en la fase informativa”. Los entrevistados reconocieron que “de alguna manera, la consulta indígena es una negociación, por lo tal, cada parte intenta buscar el mayor provecho posible”. Algunas personas explicaron que, normalmente, las comunidades comienzan a discutir el **reparto y uso de los beneficios** ya durante las negociaciones o consultas, por lo que se suelen generar divisiones y enfrentamientos innecesarios. Para contrarrestar este efecto, un actor de la sociedad civil recomendó que desde antes de empezar un proceso de consulta “las personas se informen bien de lo que se quiere hacer [con los beneficios obtenidos] y del dinero que se producirá y cuánto le tocará a la población. Del dinero que dará la empresa se pueden hacer muchas cosas. Un sistema de reciclamiento, un programa para el rescate cultural.” Así, “se evitaría una rebatinga o reparto de recursos sin rendición de cuentas ni transparencia”.

También en el tema de la tierra, entrevistados de módulos de riego y posesionarios de terrenos destacaron la importancia de que “[desde antes de empezar una consulta] se haga un plan de desarrollo urbano, así se podría ver dónde se puede instalar y dónde no [los proyectos]. Definir reservas y estructuras urbanas. [En Juchitán] uno de los grandes problemas del ayuntamiento es que sólo le interesa la *lana*: mientras más metros cuadrados más dinero y al ayuntamiento le conviene, así le exige a las empresas para instalar sus aerogeneradores.”

Desde el sector gubernamental también se planteó que los beneficios que los pueblos indígenas pueden obtener direccionan el proceso de consulta hacia cierto sector ya que “el tema es que en estos proyectos hay mucho dinero de por medio [y] existe una inversión muy grande que determina en gran medida las relaciones de poder en los espacios de diálogo.”

### Aprendizajes para la etapa consultiva y la toma de decisiones

Después de las etapas anteriores, los diferentes entrevistados coincidieron en que el siguiente reto a enfrentar es el de la toma de decisiones. Para tal efecto, realizaron los siguientes comentarios.

#### *De la manifestación de consentimiento*

Se escucharon diferentes perspectivas respecto a la forma en que deben ser tomadas las decisiones. Por lo general, existe un consenso en que se deben **respetar las formas tradicionales de los pueblos indígenas**. No obstante, al existir sectores que se perciben sin representación y por asuntos de “evitar la corrupción y fomentar la transparencia”, miembros de la sociedad civil y de comunidades indígenas consideraron que se deben **buscar otras alternativas adicionales**. Comentaron que existen comunidades “donde no existen autoridades indígenas desde hace décadas, el caso de Juchitán, y otras donde las actuales no son representativas”.

Algunos entrevistados de la sociedad civil sugirieron “que el proceso se lleve a través de un plebiscito.” Un miembro de la comunidad académica y cultural también recomendó “seguir un proceso como el electoral, apoyado en el INE [Instituto Nacional Electoral], donde se hagan campañas de difusión de información financiadas con asociaciones público-privadas.” En este proyecto se escucharon voces incluso de un par de funcionarios de gobierno local en el sentido de “hacer un voto secreto y directo y ver si estamos a favor o no. Que participe el INE para organizar y hacer papeletas.”

Cabe apuntar que algunas de estas recomendaciones responden –como lo mencionó un integrante de sociedad civil– a la complejidad de “escuchar a 100 mil habitantes [...] sin empoderar a los líderes de siempre.” Por ello resulta importante comentar que, en voz de un miembro de gobierno federal, “el plebiscito y esa idea de representatividad parten del desconocimiento de lo que pretende el convenio 169.” En cualquier caso –se comentó– el **proceso para la manifestación del consentimiento es un tema que debe consultarse también con la comunidad**: “hay que buscar el consenso y la votación dejarla como último recurso”.

Integrantes de la sociedad civil mencionaron como una posibilidad alternativa el acercamiento a los diferentes sectores dentro del territorio. En la consulta indígena zapoteca –observaron– se realizó una propuesta puntual en esta línea que no se materializó pero consideraron útil para futuras consultas: “**crear comités en los barrios** para difundir la información, desde el derecho a la consulta hasta los impactos y beneficios de los proyectos a consultar y hacer la consulta así, acercándose a la gente.”

Los diferentes sectores resaltaron que **el hecho de encontrar una forma de tomar las decisiones que satisfaga a todos debe ser una prioridad ya que de ésta provendrá la legitimidad de los acuerdos finales**. Por lo tanto se enfatizó en que una prioridad del proceso debe ser el diseño de estos métodos.

## Aprendizajes para los diferentes actores involucrados por sector

### *Aprendizajes y retos para las autoridades*

Si bien durante el proceso de entrevistas no todos los involucrados se mostraron partidarios de que el Estado asuma la coordinación de las consultas como la ley mandata —ya que consideran que también es un actor con intereses y no puede ser un facilitador imparcial— es una realidad que el marco jurídico nacional faculta exclusivamente a las autoridades para llevar a cabo el procedimiento. Se escucharon voces de la sociedad civil y académicos en el sentido de que es importante considerar otras opciones como “grupos descentralizados que coordinen las consultas” o que “sea un organismo autónomo el responsable”.

Ante ello, los entrevistados mencionaron sobre buenas prácticas y retos que esta autoridad, en conjunto con quien acompañe la consulta, gobiernos estatales, locales, y empresas deben enfrentar:

- Los representantes del gobierno que colaboren en la consulta deben asumir una **posición de neutralidad** e indicar claramente su papel: “Es importante que definan hasta donde una consulta debe intervenir o no en las estructuradas de las comunidades”. (Entrevistados de todos los sectores)
- Velar que el **empoderamiento** de los actores que participen en la consulta sea **proporcional** al impacto del proyecto propuesto y así evitar “que unos cuantos ajenos hagan demasiado ruido y decidan por los demás”. (Entrevistados de OSC y miembros de comunidades indígenas)
- Tener en cuenta que existe un **riesgo de convertir la consulta en un proceso político** ajeno a los intereses de las comunidades indígenas y que responda a los mandatos de partidos políticos o frentes de oposición. (Entrevistados de todos los sectores)
- **Difundir la información** a la población en general más allá de los procedimientos propios de los usos y costumbres para asegurar que toda la población (indígena o no y con poder de decisión o no) se encuentre informada. (Entrevistados de OSC y miembros de comunidades indígenas)
- **Promover la participación** a través de un proceso adecuado de capacitación para los actores locales. “En donde no hay bases para una cultura participativa, se pueden provocar problemas al momento de abrir un proceso de toma de decisión. Hay que preparar y capacitar para participar: informando, incluyendo, generando confianza”. (Entrevistados de OSC)

### *Aprendizajes para la comunidad indígena consultada*

Aunque, como apunta un actor de la sociedad civil juchiteca “no puede haber un protocolo único nacional ni pensar lo indígena como un concepto homogéneo” a lo largo del proceso de entrevistas surgieron también recomendaciones para otras comunidades que sean sujetos de consulta en futuros procesos a partir del procedimiento utilizado:

- Evitar la **autoexclusión** de los integrantes de la propia comunidad. Esta sugerencia surge con la finalidad de que las autoridades tradicionales incluyan a grupos interesados más allá

de los que participan en las decisiones por usos y costumbres para que el proceso sea lo más participativo posible y no se generen grupos de población usualmente excluida (mujeres, jóvenes, población migrante) que se inconforme posteriormente con los acuerdos alcanzados. (Entrevistados de OSC, gobierno, miembros de comunidades indígenas)

- Establecer las bases para que se le otorgue reconocimiento político, jurídico y social al pueblo consultado y a su patrimonio. De esta forma “terminaría la incertidumbre en la que vivimos los pueblos indígenas” y se empezaría a reconciliar las comunidades donde exista duplicidad de autoridades (estatales e indígenas). Además –explicaron los entrevistados de la Sociedad Civil y las comunidades– se facultaría a un solo gobierno para construir consensos y evitar que parte de la población sea “cooptada por los programas públicos y agendas de los partidos que son inorgánicos con los pueblos indígenas, nos dividen y evitan las decisiones colectivas”.
- Integrar el tema de **género** porque hay organizaciones de mujeres que impulsan el tema, además “así como el gobierno mexicano ha firmado el Acuerdo 169 de la OIT ha firmado otros tratados sobre los derechos de las mujeres.”
- Realizar un **proceso exhaustivo de difusión de la información** aunque no todos los habitantes participen en la toma de decisión final. Esta recomendación fue sustentada con el hecho de que los proyectos tienen un impacto en el territorio y modifican de alguna manera la vida cotidiana de las personas y el paisaje comunitario, por lo tanto, para evitar tensiones y malos entendidos se sugirió que las autoridades y pueblos indígenas se cercioren que la información sea difundida y las dudas aclaradas durante la propia consulta y así evitar tensiones posteriores. (Entrevistados de todos los sectores)
- Las comunidades que vayan a involucrarse en un proceso de consulta “se organicen y le den seguimiento al proceso con movilización real” o, como lo dijo un funcionario de gobierno federal, que se **consoliden como comunidad** para hacer valer sus exigencias.” En específico, ciudadanos juchitecos recomendaron que “los [integrantes de las comunidades indígenas] que participen sea para proponer y no buscando fortalecer únicamente sus intereses políticos.” En caso de que haya líderes representativos de la comunidad, una voz de gobierno federal sugiere “tener muy en cuenta que el resultado va a impactar a toda la comunidad. Tienen que perseguir el interés de la comunidad en todo momento y ese debe ser el hilo conductor en todo el proceso”. Desde la academia, un entrevistado sugirió “**preguntarse primero qué es lo que quieren como comunidad**, consultar de nuevo el modelo civilizatorio y pensar si este modelo de desarrollo es de verdad lo que quieren seguir.” Del mismo modo, un miembro de la sociedad civil organizada añadió “que sí hagan consulta, pero a su manera. Que busquen que la finalidad sea expresar el consentimiento o no.” (Entrevistados del sector académico, miembros de sociedad civil y funcionarios de gobierno)

#### *Aprendizajes para las empresas promotoras*

Por el papel que juegan las empresas públicas y privadas dentro de los proyectos, también se registraron recomendaciones puntuales realizadas para desempeñar mejor su función en el proceso de consulta. Todos los sectores entrevistados consideraron fundamental que las empresas

“se acerquen de manera adecuada desde el principio” ya que son los principales interesados en construir relaciones sustentables y sólidas a largo plazo. En palabras de un entrevistado del sector gubernamental, “[tienen que] saber dónde están paradas [desde el principio]. No llegar como un conquistador, ver con otros ojos a las comunidades.” Para lograr este objetivo de mejor manera y se colabore con el desarrollo mutuo, se escucharon las siguientes propuestas:

- Observar el **proceso de consulta** como el de **obtención de una licencia social** en el que se realice “un trabajo de base con las organizaciones para sensibilizar de lo que son los proyectos y sus beneficios” y “no como un trámite más”. Además –consideraron entrevistados de la sociedad civil– este mecanismo sirve para demostrar que los proyectos también son valiosos para el desarrollo local y que “vale la pena invertir en el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades.” (Entrevistados de OSC y gobierno)
- Recopilar y difundir **información clara y precisa** sobre su proyecto para presentársela al gobierno como a las comunidades indígenas ya que, en palabras de un entrevistado del sector gubernamental, “[si no] proporcionan información clara y precisa [se] generan consecuencias de credibilidad para SENER. Por ejemplo, en la Consulta Yaqui, la empresa nos dio una primera información de que el proyecto sería a 25 años y después nos dijeron que eran 30 años.” En materia de investigación, destacan la importancia de mejorar la comunicación e investigación en **temas ambientales**: “En materia ambiental, las empresas necesitan desarrollar nuevas formas de acercamiento a las comunidades indígenas.” (Entrevistados del sector gubernamental y OSC.)
- Asumir un rol activo en la generación y difusión de **información accesible, balanceada y transparente** del proyecto, que permita ajustar las expectativas de la población en torno al mismo. De tal forma, además de cumplir con las demandas de información de los gobiernos tradicionales, se evita el surgimiento de tensiones y malentendidos entre la población cercana al proyecto de impacto en territorio sea indígena o no. Entrevistados pertenecientes a pueblos indígenas y miembros de la sociedad civil reconocieron que cuando llega información incompleta o las personas son informadas a través de rumores, se pueden generar conflictos que afecten a todos los interesados. (Entrevistados de comunidades indígenas, OSC)
- Algunas personas de la academia, sociedad civil y habitantes de las comunidades entrevistadas, recomendaron a las empresas **conceptualizar el proceso de consulta indígena como una forma de negociación**, por lo que deben mantenerse las mejores prácticas que ya llevan a cabo las empresas. Durante la realización de las entrevistas se llegó a mencionar que “en otras partes del estado, la empresa platica con todas las personas cercanas al proyecto para que entiendan bien de qué se trata y sean tomadas en cuenta, en cambio, en esta zona decidieron hacer todo a través de las autoridades indígenas y hubo personas que habitan junto al ducto que apenas se enteraron y están llenas de preocupaciones y dudas”. (Entrevistados de comunidades indígenas, OSC)
- **El reparto de beneficios** que la empresa realiza como parte de las negociaciones por el uso del territorio indígena fue considerado por los entrevistados como un punto de importancia para la construcción de la relación con la comunidad. Señalaron que –aunque determinar éste es responsabilidad exclusiva de las autoridades indígenas– las empresas

deben **promover el uso transparente de recursos, la rendición de cuentas y el reparto equitativo**. Además, recomendaron presentar **propuestas de proyectos productivos o de sumarse a proyectos ya existentes** en las comunidades indígenas para contribuir a su desarrollo y realizar inversión social. Prácticamente la totalidad de los entrevistados aclararon que preferían el desarrollo de proyectos más que el reparto de dinero en efectivo que “poco les duró a las personas, en un fin de semana lo hicieron desaparecer”. Sin embargo, algunas voces críticas señalaron que la desconfianza existente ante las autoridades ha hecho que en algunas comunidades las personas prefieran ver “el dinero en metálico, aunque sea poco, a que los líderes o gobernantes se lo roben haciendo obras y proyectos productivos”. Por lo tanto, una de las tareas a las que se invitó a las diferentes empresas es a la de **construcción de gobierno a través de buenas prácticas democráticas, transparencia y rendición de cuentas**. De tal forma “lo que empieza bien, termina bien” y se puede construir una relación sustentable. (Entrevistados de todos los sectores)

### *Aprendizajes y retos para terceros involucrados (Observadores, organizaciones externas de la sociedad civil y auxiliares)*

Otros actores que en ocasiones se encuentran presentes en los procesos de consulta son las organizaciones de la sociedad civil en calidad de observadores o participantes. En uno de los casos estudiados para este trabajo (Juchitán) participó una misión de observación conformada por diferentes OSC. Los comentarios al respecto fueron diversos, sin embargo, cabe destacar algunas observaciones y sugerencias que realizaron los entrevistados respecto a su función.

Entrevistados de todos los sectores destacaron el papel positivo de las OSC como **terceros neutrales**, sin embargo, otros —en especial miembros de asociaciones locales que tenían interés en la consulta— mencionaron que “la participación de observadores generó divisiones al interior de la comunidad, pues tomaron a algunos actores como los únicos voceros y dejaron de lado a la mayoría.”

Desde el sector gubernamental se comentó que “las **organizaciones de la sociedad civil** a veces toman posiciones de blanco y negro que idealizan a las comunidades indígenas y no ayudan a ver todas las complicaciones que tienen al interior. Si yo llego como un observador de un proceso de consulta y acabo asumiendo representación de una parte pequeña de la comunidad, se pierde la objetividad. Ser observador requiere muchas más cualidades, como **observar considerando a todos los actores**, hacer una radiografía con un pie un poco más atrás.” Otro entrevistado del mismo sector mencionó que “en el caso de una de las consultas, algunas OSC empezaron como observadores y después se convirtieron en los asesores jurídicos de un grupo, por lo tanto, si van a participar deben mantener sus objetivos y ser autocríticos sobre el hecho de que —si serán observadores— esta actividad normalmente no es compatible con los objetivos de sus organizaciones.”

Algunos actores del sector empresarial las percibieron incluso como un “obstáculo” ya que —desde su perspectiva— empoderan a ciertos actores locales de manera desproporcionada. “[Hay] grupos [locales] que tienen el apoyo de varias ONG que funcionan a nivel mundial y, aunque sean

minoría, hacen mucho ruido. Y eso ha sido su apoyo externo aunque sean grupos que en toda la región no tengan más de 50 gentes.”

Otro tipo de recomendaciones expresadas fue sobre la forma de actuar y la manera de preparación de los procesos de evaluación y seguimiento. Algunos entrevistados de la población en general –principalmente en el caso de Sonora– recomendaron tanto a las OSCs como a las financiadoras respetar los tiempos de las comunidades: “No se puede entrar a una comunidad en cualquier momento, menos a la mitad de un proceso religioso.” Esta crítica fue enfocada a trabajos como el que dio origen a este mismo documento de evaluación de las consultas ya que, por motivos del tiempo destinado y por cumplir en tiempo y forma los compromisos con las financiadoras, no fue posible esperar a que terminaran ciertos procesos comunitarios para realizar la intervención. Tal hecho –resaltó un entrevistado– genera situaciones de riesgo (desconfianza, inseguridad, amenazas) tanto para las personas de las comunidades como para los integrantes de las organizaciones. Por lo tanto, sugirieron a OSCs y –al propio Centro de Colaboración Cívica– mayor reflexión para el diseño de futuros procesos y la realización de investigaciones más profundas sobre el contexto comunitario previamente a la elaboración de las propuestas de intervención.

Los diferentes entrevistados coincidieron en que los principales **retos** para las organizaciones civiles y terceros involucrados son en primer lugar **definir con claridad su papel y asumirlo**. Esto significa que deberá hacerse explícito desde el inicio “si serán observadores o tomarán partido por alguna de las partes”. En segundo, considerar si se encuentran colaborando con la totalidad de los miembros de un sector o sólo con algunos representantes que no cuentan con toda la legitimidad. En algunos casos “han empoderado a personas que en un principio no tenían relevancia y que ahora han producido divisiones y problemas internos”. También se recomendó que las OSC deben de establecer el “**actuar sin daño**” como uno de sus principios por arriba de sus líneas de incidencia política y social. Ya que, “como en todos los aspectos de la sociedad, el desarrollo no puede darse a cualquier costo”.



## Referencias

- Association for Conflict Resolution (1986). *Attachment C: Association for Conflict Resolution (ACR) Code of Ethics*. [http://www.deniseprovost.org/alderman\\_provost/conflict\\_asst\\_ethics.htm](http://www.deniseprovost.org/alderman_provost/conflict_asst_ethics.htm)
- Ayuntamiento de Juchitán de Zaragoza (2015). Consulta previa libre e informada para la Construcción de un Parque Eólico. En *Información sobre consulta previa a comunidad indígena*. <http://www.juchitandezaragoza.gob.mx/portfolio/convocatoria-al-cierre-de-la-fase-de-acuerdos-previos-e-inicio-de-la-fase><http://www.juchitandezaragoza.gob.mx/portfolio/convocatoria-al-cierre-de-la-fase-de-acuerdos-previos-e-inicio-de-la-fase-informativa/>informativa/
- Cámara de Diputados, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (TEXTO VIGENTE 206)*, Congreso de la Unión, México <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Cámara de Diputados (2013). Iniciativa que reforma el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cargo del Diputado Carlos de Jesús Alejandro del Grupo Parlamentario del PRD. En *Gaceta Parlamentaria*, Número 3892-VI, 24/10/2013. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2013/oct/20131024-VI/Iniciativa-16.html>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2014). *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México. [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/cdi\\_protocolo\\_consulta\\_pueblos%20indigenas\\_2014.pdf](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/cdi_protocolo_consulta_pueblos%20indigenas_2014.pdf)
- “Comunidades y proyectos de energía: Consultas y evaluaciones de impacto social” foro enmarcado en el *5to Congreso Nacional de Investigación en Cambio Climático*, FLACSO, 14/10/2016, México
- Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*. Organización Internacional del Trabajo, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf)
- Díaz, Gloria Leticia (2015). Ordena juez frenar obras de megaproyecto eólico en Oaxaca. En *Proceso*, 12/10/2015. <http://www.proceso.com.mx/417980/ordena-juez-frenar-obras-de-megaproyecto-eolico-en-oaxaca>
- Fundar Centro de Análisis e Investigación (2014). *Aprehensión en contra de Fernando Jiménez Gutiérrez, integrante de la Tribu Yaqui*, 24 de septiembre. Fundar, <http://fundar.org.mx/aprehensioncontra-fernando-jimenez-integrante-de-la-tribu-yaqui/>
- Gutiérrez, Ulises (2015). Liberan a Fernando Jiménez, líder yaqui opositor al Acueducto Independencia. En *La Jornada*, 29/08/2015, 03/02/2016, <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/29/politica/017n1pol>
- Gutiérrez, Ulises (2015). Liberan al líder yaqui Mario Luna. En *La Jornada*, 23/09/2015, 03/02/2016, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/09/23/liberan-a-mario-luna-opositor-al-acueducto-independencia6181.html>

- Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2011). *Censo de población y vivienda 2010*, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, México, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/Default.aspx>
- López Bárcenas, Francisco (2014). El secuestro de Mario Luna Romero. En *La Jornada*, 24 de septiembre, 24/09/2014, 03/02/2016, México, <http://www.jornada.unam.mx/2014/09/24/opinion/025a1pol>
- Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación PODER (2015). *Archivos de la Misión de Observación sobre el Proceso de Consulta Indígena para la Implementación de un Proyecto Eólico en Juchitán, Oaxaca*. <http://projectpoder.org/es/tag/consulta/>
- Secretaría de Energía (2014). *Ley de Hidrocarburos*, Secretaría de Energía, México
- Secretaría de Energía (2014). *Ley de la Industria Eléctrica*, Secretaría de Energía, México
- Secretaría de Energía (2014). *Protocolo para la consulta a la Tribu Yaqui sobre la construcción y operación del gasoducto Sonora en Territorio Yaqui (Segmento Guaymas-El Oro)*. Secretaría de Energía, México.
- Secretaría de Energía (2014). *Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Secretaría de Energía, México.
- “Seminario sobre Consulta a Comunidades y Pueblos Indígenas para el Desarrollo de Proyectos del Sector Energético” enmarcado en la 11ª reunión anual de la Alianza México-Canadá (AMC), Dirección General de Asuntos Internacionales y Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, SENER, 24/11/2015, México

## Participantes

Participante	Sector
Alberto Reyna	Sociedad civil
Alejandro González	Sociedad civil
Alfredo Saynes	Academia
Álvaro Velázquez	Posesionario de terreno
Ángel Vázquez	Técnico
Angélica González	Iniciativa privada
Beatriz Morales	Sociedad Civil
Benjamin Cokelett	Sociedad civil
Carlos Fernández	Iniciativa privada
Carlos Sánchez	Sociedad civil
Cruz Reyes	Gubernamental
Damián Lagunas	Sociedad civil
Demetrio Salvatierra	Autoridades indígenas
Eduardo Martínez	Academia
Grupo focal de El Espinal	Iniciativa privada
Grupo focal de Estación Oroz	Comunidades indígenas
Guadalupe Ríos	Gubernamental
Guardia tradicional de Loma de Bácum	Autoridades indígenas
Guardia tradicional de Pótam	Autoridades indígenas
Guardia tradicional de Tórim	Autoridades indígenas
Gubidxha Guerrero	Sociedad civil
Gustavo López	Sociedad civil
Héctor Sánchez	Sociedad civil
Hugo Aguilar	Gubernamental
Ignacio Martínez	Autoridades indígenas
Juan Gregorio Jaime	Autoridades indígenas
Juan Manuel Molina	Autoridades indígenas
Juan Matus	Autoridades indígenas
Laura Urzúa	Sociedad civil
Magali Carmona	Iniciativa privada
Mario Luna	Autoridades indígenas
Melquisedec González	Gubernamental
Miguel Ángel Cota	Autoridades indígenas
Ofelio Betem	Autoridades Indígenas
Paulina Chávez	Iniciativa privada
Prof. Lagunas	Sociedad civil

<b>Ramón Alberto Sombra</b>	Autoridades indígenas
<b>Raymundo Regalado</b>	Sociedad civil
<b>Rodolfo Salazar</b>	Gubernamental
<b>Sr. Domingo</b>	Sociedad civil
<b>Sr. Mario</b>	Autoridades indígenas
<b>Sr. Reinaldo</b>	Comunidades indígenas
<b>Sr. Trinidad</b>	Autoridades indígenas
<b>Sra. Casilda</b>	Sociedad civil
<b>Sra. Margarita</b>	Gubernamental
<b>Tizoc Morgan</b>	Sociedad civil
<b>Valentín Toledo</b>	Sociedad civil
<b>Víctor Tamayo</b>	Iniciativa privada
<b>Vidal Ramírez</b>	Sociedad civil / Academia

# Mapa de aprendizajes, preocupaciones y retos para la implementación de consultas indígenas en México



## **Dirección del proyecto**

Sylvia Aguilera García  
Nadjeli Babinet Rojas

## **Oficiales de programa**

Adrián Hernández Santisteban  
Daniel Martín Villar  
Danaé Peña Vilchis  
Mara Nah Orozco

## **Administración**

Adriana Reyes Coca  
Yassmín Pérez Cruz  
Xóchil Arámburo Castañeda  
Guadalupe Cristino Rojas  
Ana Olivos Arenas



*Proyecto financiado por la Embajada del Reino Unido en México*