



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

Resumen ejecutivo

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

México, 2015-2016

Centro de Colaboración Cívica

Aprendizajes y retos para la implementación de consultas indígenas en México

Resumen ejecutivo

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 de una u otra forma 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, la consulta indígena se sustenta en la legislación nacional 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 este marco regulatorio, la Secretaría de Energía (SENER) ha llevado a cabo en México diferentes consultas vinculadas al sector energético.

Con el objetivo de contribuir a la construcción de un piso común de información sobre los aprendizajes y retos para la implementación de consultas indígenas en México, el Centro de Colaboración Cívica (CCC) se dio a la tarea de recopilar la voz de los diferentes participantes en dos consultas realizadas a pueblos indígenas coordinadas por la SENER: la consulta a la Tribu Yaqui sobre el gasoducto Aguaprieta (Sonora) y la consulta al pueblo indígena Zapoteco de Juchitán de Zaragoza para la construcción de un parque eólico (Oaxaca). Se busca que este documento sirva como una base para el diálogo multi-sectorial en torno a los retos estructurales, así como los desafíos normativos e institucionales y las necesidades de fortalecimiento de capacidades para la implementación de la Consulta. El documento refleja las experiencias, preocupaciones y recomendaciones de los actores entrevistados que coordinaron, participaron o fueron observadores de las consultas realizadas a los pueblos indígenas, Yaqui y Zapoteco.

El CCC no promueve una agenda propia con respecto al sector energético, con 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, un reporte técnico, ni un estudio exhaustivo de todas las preocupaciones y opiniones de los individuos y organizaciones interesados en el tema. El presente documento ilustra 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 los tres órdenes de gobierno, representantes de empresas de energía, integrantes de la academia y de las organizaciones de la Sociedad Civil. 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 únicamente del CCC.

HALLAZGOS GENERALES EN TORNO AL PROCESO DE CONSULTA

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 garantizar el derecho a la consulta, no obstante, las expectativas, los aprendizajes y las recomendaciones sobre las formas para ponerla en práctica son diversas**. Por un lado, personas entrevistadas mencionaron que la consulta es un proceso que tiene potencial para mejorarse. En palabras de personas entrevistadas: “[los ejercicios realizados durante el periodo 2014-2015] han sido las primeras experiencias de este tipo;” “es un proceso que abre la participación y en este sentido es positivo;” **como todo ejercicio nuevo en el contexto nacional, hay diferentes aspectos que pueden mejorarse.**”

Por lo tanto, se considera necesario analizar los aprendizajes derivados de los procesos de implementación de la consulta y generar un **proceso de autocrítica** desde los diferentes sectores involucrados: “[La consulta] es una herramienta perfectible que tiene su valor y todos necesitamos corregir prácticas para mejorarla”. Por ejemplo, en palabras de un académico entrevistado, 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 que perciben **externalidades o impactos negativos de los procesos de consulta**. Por ejemplo, un miembro de la sociedad civil entrevistado 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 respecto al procedimiento mismo de la consulta indígena en México 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 conveniencia 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.”

Por otro lado, también se 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 tanto, 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**”.

A continuación, se presenta una recopilación de aprendizajes y retos para la implementación de las consultas indígenas en México derivadas de las personas entrevistadas respecto a los casos de la consulta en Juchitán y en el Valle Yaqui. 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 EN LAS ETAPAS DEL PROCESO DE CONSULTA

Etapa de preparación de la Consulta y el establecimiento de acuerdos previos

Existen algunos elementos que las personas entrevistadas consideraron relevante dejar claros durante la etapa de preparación de la consulta -donde se definen los acuerdos previos sobre cómo se llevará a cabo- para evitar tensiones posteriores. Estos elementos son: a) la definición del **sujeto de consulta** y los retos para su definición; b) la aplicación del **principio de inclusión** en el proceso a partir de la convocatoria y el alcance del **acceso a la información** para la población; c) los **tiempos del proceso** y las recomendaciones y retos para generar una consulta que cumpla con la característica de ser **previa**; d) las características necesarias para que se generen espacios **seguros y neutrales** que permitan a todas las voces expresarse y ser escuchadas; y finalmente e) **otros aspectos** en torno a la consulta —aunque más allá de la misma- que podrían brindar mayor certidumbre legal y legitimidad, lo cual potenciaría la estabilidad en el tiempo de los acuerdos alcanzados.

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 que ha perdido sus sistemas tradicionales.” En este sentido, resulta complejo definir cuál es el sujeto de consulta, al no tener autoridades indígenas, pero mantener una identidad cultural. La selección del sujeto a consultar puede tocar temas de fondo como el de la misma identidad de lo indígena, pues hay ocasiones en donde las personas entrevistadas señalaron que algunas personas no se identifican con la identidad indígena en general, pero sí con su comunidad local, su cultura y tradiciones en específico. 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 y del sector privado 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. No obstante, en el caso de una comunidad indígena urbana como la de Juchitán, resulta complejo definir criterios objetivos en materia de legitimidad y representatividad.

Por su parte, en casos como el de la comunidad Yaqui, los sujetos de derechos se encontraban claramente definidos dado que correspondía a las autoridades tradicionales del pueblo Yaqui. No obstante, la diversidad existente en estas autoridades provocó que se tuviera que consultar a varias autoridades de manera simultánea y que un sector no participara en el proceso. Más aún, un 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.

Inclusión: convocatoria y acceso a la información

Como una lección para retomar en otros procesos de consulta, las personas entrevistadas reconocieron el valor de **involucrar activamente a los líderes** para lograr ampliar las convocatorias y la inclusión de las diferentes voces de la sociedad. Incluso algunas de las personas entrevistadas más críticos mencionaron que “sí se pueden capitalizar los liderazgos existentes. Con todos sus vicios, [también] son vehículos de difusión.” No obstante, una vez que se haya definido el sujeto a consultar, actores de la sociedad civil, posesionarios 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**. Lo anterior, para garantizar el derecho a la información y a la participación de todas las personas.

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**.” Por tanto, el uso de medios de comunicación que sean pertinentes para cada comunidad, que se localicen en espacios de uso público generalizado, con mensajes claros y con contenidos que generen interés para participar, resulta central para fomentar mayor participación en estos procesos.

Por otra parte, personas entrevistadas recomendaron hacer no sólo reuniones y asambleas generales, sino también talleres y pláticas con sectores específicos para asegurar la participación libre y activa de los diferentes sectores y su comprensión plena del proceso y de la información. Por ejemplo, un entrevistado recomendó “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**.” Asimismo, estas reuniones sectoriales o diferenciadas se propusieron con miras a poder profundizar en los temas que más interesan a cada grupo o que más dudas existan, así como para adaptar el lenguaje en casos de que el público sea más ajeno al tema, o sea un público académico o especializado, dado que sus expectativas en términos del lenguaje y los contenidos tiene amplias brechas.

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** y de las personas cercanas a éstas, 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”. Más aún, el acceso incluyente a la información sobre el proyecto se considera fundamental más allá de la toma de decisiones, sobre todo en casos de personas que viven en zonas cercanas al proyecto y que tienen múltiples dudas y preocupaciones en torno a sus consecuencias. En la mayoría de los casos, se comentó la necesidad de buscar fomentar una participación activa de las mujeres y los jóvenes, al ser sectores que se encuentran tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones en particular en los temas relacionados con la gestión del territorio, tomando en consideración y con respeto a los usos y costumbres de cada comunidad. 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. Para el caso de Juchitán, se señala que “en la región son muy importantes las mujeres, se pudieron buscar desde el principio reuniones previas con **grupos de mujeres** que están activas.” En este marco, el análisis del contexto y de las brechas de género existentes en cada caso de consulta resulta central para la planeación de los mecanismos de comunicación y convocatoria que se utilicen en el marco de los procesos de consulta.

Un elemento clave relacionado con la generación de inclusión en los procesos de consulta, 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?”

No obstante este cuestionamiento, recomendaron buscar mecanismos para asegurar una amplia **inclusión de las diferentes voces** de la comunidad en el proceso, así como la **transparencia y el acceso a la información** para todas las personas con una difusión proactiva de la información por parte del gobierno, que vaya más allá de los mecanismos tradicionales utilizados en las consultas y que trascienda posibles situaciones de exclusión histórica en las comunidades. Algunas preguntas clave a tomar en cuenta para este punto son, por ejemplo, ¿quiénes son los realmente excluidos? ¿Quiénes necesitan o estarían interesados en acceder a la información por su relación con el tema o por los impactos directos o indirectos que pueda traer el proyecto? Un integrante de la esfera gubernamental señaló que “el proceso de consulta no se basa en pilares de democracia formal, si no en 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 todas las personas involucradas y posiblemente impactadas por un proyecto puedan tener las mismas oportunidades en materia de acceso a la información.

En este marco, 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 o consideran pertinentes los usos y costumbres actuales, y en algunos casos, hay tensiones en torno a la legitimidad y representatividad de las propias autoridades tradicionales. 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, en particular en la etapa informativa, a pesar de que los procesos de toma de decisión se enmarquen en los usos y costumbres locales.

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. Y que por lo tanto **se debe establecer con claridad y hacer explícito 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, gran parte de las personas entrevistadas 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.

No obstante, personas del sector privado y autoridades entrevistadas señalan que existe una **alta complejidad para definir cuándo es el momento adecuado y administrativamente factible para el inicio de una consulta**, dado que la autoridad encargada de la consulta indígena (SENER) no tiene la autoridad sobre todo el proceso relativo a un proyecto y el otorgamiento de permisos asociados, sino que implica su coordinación con otras instancias como la Secretaría de Medio Ambiente y la Comisión Reguladora de Energía, lo cual complica la definición del carácter previo de este procedimiento, así como la viabilidad de emprender el mismo antes del otorgamiento de cualquier permiso. Más aún, algunas personas entrevistas resaltaron que dado que en la consulta debe darse información fehaciente y validada por la autoridad de los impactos del proyecto, **es necesario contar con la información de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y las Evaluaciones de Impacto Social** antes de iniciar la consulta para poder brindar esta información, previamente validada por las autoridades correspondientes, a la población, y evitar con ello dejar dudas no resueltas. Finalmente, en términos de la viabilidad de llevar a cabo las consultas de manera previa, se señala que hay un alto número de proyectos que inician un procedimiento y que son filtrados a través de diferentes etapas, y dado el alto costo y complejidad de llevar a cabo una consulta, se señala que no sería factible ni deseable desde la perspectiva de algunas personas entrevistadas, el llevar a cabo consultas de todos los proyectos de manera individual, sino hacerlo de forma regional para evitar una multiplicación de procesos paralelos para proyectos que aún no han sido validados en diversas esferas administrativas, más allá de la consulta, que podrían frenar su desarrollo.

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 en cuanto a los tiempos del proceso antes del inicio de las siguientes fases para asegurar reglas claras y acordadas por todas las partes desde el inicio del proceso para evitar tensiones futuras sobre este tema.

Espacio seguro y neutral para la libertad de expresión

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 o talleres tanto informativos como para la toma de decisión. Desde la sociedad civil, academia, sector gubernamental y comunidades mencionaron que para garantizar la **generación de espacios seguros y neutrales que fomenten la participación de todas las voces**, es fundamental realizar una facilitación o moderación adecuada de las sesiones, que garantice la equidad, la inclusión y el respeto. 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.**”

En este sentido, resulta central la figura que facilita las sesiones de diálogo y negociación en el marco del proceso de consulta. Si bien hay diferentes visiones en torno a si esta figura debería ser externa a la comunidad o parte de la comunidad, si debería ser una persona del gobierno o alguien ajeno al proceso y con una postura neutral, hay coincidencias en las características y aptitudes con las que debería contar. Una de las características más mencionadas en las entrevistas refiere a la necesidad de que esta **persona no tome partido**: “que sea de verdad neutral y no tenga intereses en que la consulta salga en algún sentido.” La segunda característica que fue mencionada ampliamente por las personas entrevistadas es que cuente con **habilidades y capacidades para facilitar y manejar grupos** “Las capacidades de un moderador deben ayudarlo a evitar las confrontaciones;” “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;” Otra característica que se mencionó como relevante para esta figura, es que cuente con la **confianza** de las personas que participan en el proceso de consulta: “Que sea gente reconocida de solvencia moral y sin filiación política.” Académicos comentaron en este sentido que “se puede involucrar a las universidades o al sector artístico y cultural.” Finalmente, algunas personas reconocieron la necesidad de que esta figura tenga un buen manejo del tema y conozca el proyecto que se está consultando para poder entender y guiar las participaciones de las personas.

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.” Por tanto, la importancia de

generar espacios de confianza y seguridad para el diálogo y la **figura de neutralidad** que guíe y haga valer el respeto en estos espacios resulta fundamental.

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 entre los diferentes sectores que participan en el marco de los procesos de consulta. Mencionaron como ejemplo que “hubo un grupo de académicos que llegaron con insultos a las reuniones con las autoridades.” Personas entrevistadas del sector gubernamental afirmaron 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 generan a lo largo del proceso.

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]”.

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 no sólo de quienes faciliten las reuniones y asambleas, sino también de las autoridades a cargo de realizar las consultas, en este caso de la Secretaría de Energía. Para uno de los actores de sociedad civil entrevistados, por ejemplo, se percibió en algunos momentos actos que reflejaban falta de neutralidad de algunas personas de la autoridad, como celebraciones y mayor cercanía y cordialidad con actores del gobierno local o del sector privado cuando ciertos puntos eran aprobados.

Asimismo, el **acceso a la información y participación en su propia lengua**, 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, debido a la traducción, 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.” Igualmente, se recomienda que se asegure una preparación previa de los conferencistas y traductores en aspectos técnicos que puedan ser explicados de manera clara tanto en español como en las lenguas a las que sea traducida la información, para asegurar su comprensión.

Miembros de la sociedad civil, académicos y funcionarios de gobierno se refirieron a la **sede** que se elige para llevar a cabo las consultas. Se reconoció como un acierto en el caso de Juchitán elegir una sede que era percibida como neutral por parte de las personas y que no se asociaba con una posición en torno al proyecto. No obstante, en este caso se sugiere “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, o el modo más pertinente para los objetivos de cada una de las reuniones en el proceso de consulta, por lo tanto, “sea cual sea la forma de difundir información, los mismos principios que se buscan en una asamblea deben garantizados en las diversas modalidades, para garantizar el derecho a la información de la población”.

Como recomendación general para esta etapa, entrevistados del sector empresarial y sociedad civil consideran que “lo culturalmente adecuado debe definirse para cada proceso de consulta en colaboración con la comunidad”.

Otros elementos de 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. Estos elementos trascienden el proceso de consulta, pero lo impactan de manera profunda, por lo que deberían ser tomados en cuenta desde la etapa previa a la realización de una consulta con miras a blindar la legitimidad de la misma.

Una 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.

Por último, los entrevistados del sector de los habitantes de las comunidades y de la sociedad civil sugirieron plantear desde un principio el nivel de **capacidad de vinculación de los**

acuerdos alcanzados durante una consulta, es decir, cuál es el grado de obligatoriedad de los resultados y cuáles serán los mecanismos para dar seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas sobre la implementación de los acuerdos. Esto con el fin de ajustar las expectativas de los participantes y poder poner sobre la mesa propuestas más realistas, viables y que se lleven a cabo de manera efectiva.

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 malos entendidos posteriores. Algunos incluso consideraron que de ésta depende el éxito y la legitimidad del proceso de consulta. A partir de sus experiencias y conocimiento, 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.

Los temas sobre los que más se manifestó la necesidad de subsanar la falta de información fueron los siguientes:

- Proyecto
 - Tamaño y diseño del proyecto
 - Posibilidades de modificación del proyecto con base en la consulta
- Impactos negativos
 - Locales y regionales
 - Específicos del proyecto y acumulados

- Algunos impactos negativos específicos de los cuales se considera que hace falta información son:
 - Subsuelo
 - Agua (Calidad y cantidad, mantos freáticos y aguas superficiales)
 - Actividades económicas (Pesca, agricultura, ganadería...)
 - Salud
 - Ruido (en particular en el caso de energía eólica)
 - Seguridad (en particular en el caso de gasoductos)
- Costos y beneficios
 - Costos y ganancias esperadas del proyecto (Este tema preocupa al sector empresarial por temas de especulación y competitividad) Algunos costos y ganancias específicas que se mencionaron fueron:
 - Empleos
 - Cantidad de dinero que se obtiene
 - Cantidades por concepto de renta
 - Inversión social
 - Montos destinados al municipio
 - Montos y rubros destinados de manera directa a beneficios sociales
- Territorio
 - Cambios de uso de suelo
 - Titularidad de la posesión de terrenos
 - Líneas de transmisión
 - Brechas y caminos
 - Información sobre el precio de la tierra (preocupa la especulación)

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 poseionario 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.” En este sentido, otro entrevistado de la sociedad civil para el caso de Juchitán añadió que no se deben dejar pasar las cosas: “aquí **todos reconocieron que estaban desinformados**, “se llevaron a cabo solicitudes de información, pero de cualquier manera continuó la consulta y concluyó sin hacer llegar la información faltante que había sido solicitada.

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 la 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 que sugirieron tener estrategias de difusión de información que sean adecuadas a la cultura y realidad de cada pueblo.

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 tanto– 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 tanto– 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

El proceso de consulta inicia desde la generación y exposición de información. La información debe ser sobre características y los propios impactos del proyecto, así como en torno a las reglas y procedimiento de la propia consulta (alcances, limitaciones, metodología). Donde se rompe la lógica del proceso es a partir de la generación de las reuniones o asambleas, donde se percibe tanto en el caso del pueblo Yaqui como en la consulta del pueblo Zapoteco, que se deja de

lado toda la información compartida para enfocarse en la negociación de cuánto quieren por su permiso.

Si bien las personas entrevistadas reconocieron que “de alguna manera, la consulta indígena es una negociación, por lo tanto, cada parte intenta buscar el mayor provecho posible,” mencionan que sería necesario que el diálogo no deje de lado temas relevantes de la etapa informativa, como es el tema de los impactos del proyecto, los beneficios generales del mismo así como plantear las opciones que podrían existir para hacer uso de los recursos (ej. proyectos productivos) y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que se llevarían a cabo. 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 cuente con un **plan de desarrollo territorial y 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.”

Finalmente, una preocupación destacada desde el sector gubernamental es que en el marco de la negociación de los beneficios durante la consulta, se percibe un alto impacto de las relaciones de poder en los espacios de diálogo, la cual en ocasiones puede cooptar el proceso y los beneficios potenciales para la comunidad, replicando prácticas tradicionales existentes en algunas comunidades, como relaciones clientelares y cacicazgos. Además, existe una reticencia por parte de los posesionarios de los terrenos de abordar el tema de beneficios con una aproximación de beneficios sociales, dado que tanto posesionarios como algunas empresas perciben esto como una negociación privada entre los dueños de la tierra y la empresa. No obstante, se han abierto diversos espacios de debate público en los cuales el tema de los beneficios sociales de los proyectos ha tomado fuerza, lo cual pone sobre la mesa este debate en torno a quiénes son los actores que deberían definir, acceder y beneficiarse de los proyectos y cuál debería ser el abordaje de este tema en el marco de los procesos de consulta.

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 cumplir dicho fin, los entrevistados de los diferentes sectores coincidieron en que es necesario conocer con claridad cuál es el mecanismo que se debe utilizar para manifestar su consentimiento o rechazo a un proyecto planteado. Sugirieron evitar prácticas utilizadas en otros ámbitos del país como la votación a mano alzada que desalientan la participación y “no siempre genera clima de confianza” entre los participantes.

Mecanismos para 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 para “evitar la corrupción y fomentar la transparencia”, miembros de la sociedad civil y de comunidades indígenas consideraron que se deben **buscar otras alternativas**. Comentaron que hay 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,” Con el fin de poder integrar y hacer valer las voces de todas las personas que forman parte de una comunidad. Un miembro de la comunidad académica y cultural también recomendó “seguir un proceso como el electoral, apoyado en el Instituto Nacional Electoral (INE), 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.”

No obstante, otros actores consideran que esto se contrapone con el espíritu y los fines de la consulta indígena planteados en el convenio 169. En voz de un miembro del gobierno federal, “el plebiscito y esa idea de representatividad parten del desconocimiento de lo que pretende el convenio 169,” dado que el convenio se enfoca en buscar el consentimiento del sujeto de consulta, que si bien es el pueblo indígena, el convenio especifica que el medio para obtenerlo es a través de un proceso de consulta a sus autoridades tradicionales. 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.

Por último, se recomendó por parte de todos los sectores establecer procedimientos para la **socialización de los resultados de la toma de decisiones y su posterior retroalimentación por la población impactada**. De tal forma –mencionaron– se evitaría el surgimiento de confrontaciones y la generación de falsas expectativas.

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 del Estado 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 buenas prácticas y retos a tomar en cuenta por parte de las autoridades del Estado, en conjunto con quien acompañe la consulta, como gobiernos estatales, locales, y empresas:

- Los representantes del gobierno que colaboren en la consulta deben asumir una **posición de neutralidad**, es decir, no asumir o favorecer la posición de ninguna de las partes que participan en la consulta ni tener **conflictos de interés** en torno al tema o proyecto específico que se esté consultando e indicar claramente su papel. Además —consideraron— que deben incrementar sus capacidades de coordinación, manejo de grupos y facilitación para fomentar un espacio adecuado para todos los participantes, en donde se construya un clima de confianza y respeto entre las partes y las voces de todas las personas sean escuchadas de manera balanceada. (Entrevistados de todos los sectores)
- Llevar a cabo un análisis de los antecedentes, conocimiento y arraigo en la comunidad que tienen las organizaciones o personas que conformen las misiones de observación con el fin de poder definir y transparentar su posición y los alcances de su participación. (Entrevistados del sector empresarial y OSC)
- Utilizar metodologías orientadas al **empoderamiento de la comunidad en su totalidad** para evitar la captura del proceso por actores externos o por aquellos con intereses particulares que tradicionalmente atraen la atención de los medios. (Entrevistados de OSC y miembros de comunidades indígenas)
- Diseñar la consulta en proporción a la magnitud del proyecto, la región donde se lleva a cabo, así como los proyectos que ya se encuentran aceptados o existentes en el área de impacto del proyecto. Pueden existir consultas que sería más pertinente hacer a nivel local, otras a nivel regional, de un proyecto o varios para tomar en consideración la planeación integral del territorio, su vocación, la visión de desarrollo local y sus impactos. Esto resulta central en relación a los temas de impacto ambiental local, de impacto acumulado en la región, los beneficios a distribuir, la oferta laboral que se puede generar, etc. Además, es necesario proporcionar especialistas con diferentes perspectivas para que los participantes puedan contrastar lo expuesto, cuenten con información balanceada y completa y esto les permita tomar decisiones más informadas. (Entrevistados de OSC y miembros de comunidades indígenas)

- Conocer de antemano los conflictos locales existentes antes de llevar a cabo la consulta para evitar no escalar los mismos o crear nuevos conflictos y así mismo determinar la prudencia de llevar a cabo la consulta en el contexto del que se trate. En ocasiones, el uso de mecanismos alternativos de resolución o transformación positiva de conflictos podría ser necesario de manera previa o paralela a los espacios de consulta. (Entrevistados del sector empresarial y sociedad civil)
- 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)
- **Llevar a cabo una estrategia de máxima difusión de 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, en particular las personas con mayor probabilidad de ser impactadas por el proyecto. (Entrevistados de OSC, expertos y miembros de comunidades indígenas)
- **Promover la participación significativa** 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)
- Definir el proceso y los criterios para tomar en cuenta o rechazar las recomendaciones hechas durante el proceso de consulta para garantizar la rendición de cuentas en torno a la toma de decisiones por parte de las autoridades. (Entrevistados del sector empresarial y sociedad civil)

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 y autoridades indígenas consultadas en futuros procesos:

- 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 no cuente con la información de proyectos que van a impactarles, o que se inconforme posteriormente con los acuerdos alcanzados. (Entrevistados de OSC, gobierno, miembros de comunidades indígenas)
- Integrar el tema de **género** en el marco de los procesos de las comunidades para asegurar la participación efectiva de las mujeres en el marco de los procesos de consulta, desde un enfoque de derechos y tomando en consideración las brechas de género existentes en cada una de las comunidades donde se realicen consultas indígenas.
- Realizar un **proceso exhaustivo de difusión de la información**, así como de recuperación de las perspectivas de todas las partes, que permita en el marco de las asambleas de toma de decisión que todas las voces sean tomadas en cuenta a pesar de que no se encuentren

presencialmente en los espacios de toma de decisión debido a los usos y costumbres de cada comunidad. 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** y pensar si el 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)
- Fomentar **mecanismos y espacios para la resolución de conflictos de manera interna** de forma que puedan tener vías para resolver las tensiones que surjan de manera previa y durante la consulta y evitar que todas las problemáticas y conflictos internos busquen tener cabida en el marco del proceso de consulta por falta de espacios alternos de abordaje pacífico de estas controversias.

Aprendizajes para las empresas promoventes

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:

- Recopilar y difundir **información clara y precisa** sobre su proyecto para presentársela tanto 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” y repercute en la confianza hacia el propio proceso de consulta. 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 y academia)
- **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 pretendiendo que hacen obras y proyectos productivos”. Por lo tanto, una de las tareas a las que se invitó a las diferentes empresas es a la de **abonar con el uso de buenas prácticas de participación, transparencia y rendición de cuentas**, que fomenten la construcción de relaciones confianza con la comunidad. Esto generaría esquemas de corresponsabilidad entre los habitantes y las empresas para el seguimiento a los recursos y su uso. (Entrevistados de todos los sectores)

Aprendizajes y retos para terceros involucrados

Otros actores que en ocasiones se encuentran presentes en los procesos de consulta son las organizaciones de la sociedad civil o personas de la academia u organismos internacionales en calidad de observadores de procesos de consulta en general o en momentos específicos de los procesos de consulta. 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:

En primer lugar, todos los sectores reconocieron sus aportes a la consulta pero también pidieron que en el futuro **reflejen mayor transparencia en cuanto a su posición sobre el papel que asumirán**: observadores, asesores jurídicos o participantes. De esta forma –consideraron– se contribuye a la claridad de los roles durante la consulta. 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.” Se mencionó que “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.”

Entrevistados de todos los sectores destacaron el papel positivo de las OSC como **terceros neutrales**, sin embargo, algunas personas entrevistadas 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.” En este sentido, se hizo alusión en el marco de los procesos de consulta la necesidad de **respetar los tiempos de las comunidades**, así como **tener un análisis claro de las características de las comunidades**, sus **procesos internos**, los roles y **relaciones** entre los actores y las relaciones de poder. A su vez, se recomendó a las OSC ser autocríticos del impacto que una acción puntual o continua de una OSC puede tener no sólo en la consulta, sino en el largo plazo para la comunidad. Una recomendación es que las OSC tengan procesos que aseguren el cuidado y respeto de los contextos locales, para prevenir impactos negativos no planeados en las comunidades, en particular, para evitar potenciar la polarización tanto dentro de la comunidad como con otros sectores. (Entrevistados del sector empresarial y sociedad civil)

Finalmente, otra recomendación es que las OSC aporten a los procesos de consulta buenas prácticas para llevarlo a cabo, que digan “¿Cómo sí llevar proyectos garantizando los Derechos Humanos? (Entrevistados del sector empresarial).

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

Resumen ejecutivo



Dirección del proyecto

Sylvia Aguilera García
Nadjeli Babinet Rojas

Oficiales de programa

Adrián Hernández Santisteban
Danaé Peña Vilchis
Daniel Martín Villar
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