



Protocolos de consulta previa frente a la reforma energética en México: derechos indígenas, derechos humanos y el megaproyecto llamado Tren Maya

(Prior consultation protocols regarding the energy reform in Mexico: indigenous rights, human rights and the megaproject called Mayan Train)

OÑATI SOCIO-LEGAL SERIES VOLUME 14, ISSUE 2 (2024), 447–473: DERECHOS EMERGENTES Y BIENES COMUNES EN EL SUR GLOBAL

DOI LINK: [HTTPS://DOI.ORG/10.35295/OSLS.IISL.1763](https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1763)

RECEIVED 29 APRIL 2023, ACCEPTED 10 JULY 2023, VERSION OF RECORD PUBLISHED 1 APRIL 2024

ELISA CRUZ RUEDA* 

Resumen

En este artículo se muestra una de las reacciones organizativas y normativas que los pueblos indígenas en México han tenido para salvaguardar sus derechos en el actual contexto de crisis estructural y de derechos humanos, concretamente por la implementación de megaproyectos en sus territorios. El análisis de los resultados de la presente investigación, sobre el impacto de la reforma estructural, establecida en sexenios anteriores y continuada en el gobierno actual, se hace como parte de la actividad académica y docente realizada, pero también como parte de un ejercicio profesional propio en el que se ha acompañado a las organizaciones sociales desde hace más de 20 años. Por lo tanto, lo que se muestra en este trabajo tiene que ver con el intento de regulación de la relación con el Estado, y otros actores internos y externos, a partir del ejercicio comunitario, de la manera en que los pueblos deliberan y toman decisiones, y que en otros países adquiere la denominación de protocolo de consulta previa.

Palabras clave

Derechos indígenas; relación con el Estado; derechos humanos; libre determinación; autonomía indígena

Agradezco al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (CONAHCYT), por la retribución que me designó como miembro del SNI nivel 2 (CVU 77927), con lo que he podido realizar investigaciones sobre problemas nacionales de las cuales se muestran resultados en este artículo.

* Profesora investigadora de tiempo completo en la Escuela de Gestión y Autodesarrollo Indígena y en el Doctorado en Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Chiapas UNACH. Abogada y Antropóloga. Afromexicana por línea paterna. Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra y Doctora en Ciencias Antropológicas por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Correo: elisacruzrueda@hotmail.com, elisa.cruz@unach.mx

Abstract

This article shows one of the organizational and normative reactions that indigenous peoples in Mexico have had to safeguard their rights in the current context of a structural and human rights crisis, specifically due to the implementation of megaprojects in their territories. The analysis of the results of the presents research, on the impact of the structural reform, established in previous six-year terms and continued in the current government, is done as part of the academic and teaching activity carried out, but also as part of a professional exercise in which we have accompanied social organizations for more than 20 years. Therefore, what is shown in this work has to do with the attempt to regulate the relationship with the State and other internal and external actors, based on the community exercise, the way in which peoples deliberate and make decisions, and which in other countries is called prior consultation protocols.

Key words

Indigenous rights; relationship with the State; human rights; self-determination; indigenous autonomy

Table of contents

1. Introducción.....	450
2. Antecedentes.....	450
2.1. La reforma estructural o reforma energética en México (síntesis).....	453
2.2. Bases jurídicas de los protocolos autonómicos en el caso mexicano.....	455
2.3. Metodología para la elaboración de los protocolos o lineamientos de consulta	458
3. Los casos que se desarrollaron	459
3.1. El caso de Nueva Morelia y de San Francisco las Palmas.....	459
3.2. El caso de Kimbilá, municipio de Izamal, en Yucatán.....	461
4. Reflexiones finales.....	467
Referencias	470

1. Introducción

Como se ha mencionado en otros trabajos (Cruz 2021), han pasado más de 30 años desde que se aprobara el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para pueblos indígenas y tribales en países independientes —27 años de los Acuerdos de San Andrés, 22 años de las reformas a la Constitución mexicana en materia indígena y 12 de la reforma constitucional en materia de derechos humanos—, y desde entonces México cuenta con un corpus basto de derechos humanos incorporado a su marco jurídico. Paradójicamente, en la actualidad se vive un cambio en el panorama de los derechos humanos que marca una de las crisis civilizatorias más profundas que ha vivido la humanidad y que tiene en la COVID-19, su expresión más cruda. Situación que es compartida por el resto de los países latinoamericanos, como lo expresó el Grupo de Trabajo CLACSO Pueblos indígenas, autonomías y derechos colectivos (CLACSO 2020).

El caso mexicano sigue tal suerte, prueba de ello son los miles de personas desaparecidas, feminicidios que van en aumento, persecución de periodistas, asesinatos de defensores de derechos humanos e incursión del crimen organizado en zonas con alta resistencia en contra de concesiones mineras (véase el caso de Nueva Morelia, Chicomuselo, Chiapas). Este es el contexto social en el que se enmarcan obras públicas como el mal llamado Tren Maya, las llamadas energías limpias, o megaproyectos impulsados sobre la base de la desigualdad y la violencia estructural.

Parte de los resultados que aquí se presentan se obtuvieron de la revisión legislativa y de instrumentos internacionales, así como de la aplicación del método de investigación-acción-participativa, donde los actores locales reflexionaron sobre sus circunstancias particulares, definiendo rutas de intervención y diseñando planes de trabajo con la participación de académicos y activistas como facilitadores de ese proceso. De igual forma, se incluyen trabajos que han sido publicados, por separado, en distintos espacios (CLACSO 2020, Debates indígenas y el blog de la Fundación para el Debido Proceso DPLF). En esta ocasión se comparten los más recientes, se conjuntan con los anteriores y se presentan en tres partes: antecedentes, casos que se desarrollaron y reflexiones finales.

2. Antecedentes

Entre noviembre de 2018 y septiembre de 2019, el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA en inglés) coordinó el proyecto “Reflexiones sobre procesos de consulta previa e informada a proyectos de inversión en territorios indígenas de Latinoamérica”, que tuvo por objeto analizar los desafíos, brechas de implementación y casos emblemáticos en la garantía y cumplimiento de los estándares internacionales de protección del derecho a la consulta previa. Esto, con la intención de evaluar las estrategias que podían ser utilizadas por los pueblos indígenas en sus procesos de defensa y reivindicación de derechos políticos y territoriales.

Como resultado de ese proyecto de IWGIA, esta organización afirmó que la implementación del derecho a la consulta sigue constituyendo un desafío para los Estados de Latinoamérica, entre ellos México, que presentan dificultades en el cumplimiento de los estándares internacionales sobre la materia, por lo que se propuso impulsar la elaboración de los llamados protocolos de consulta previa como una manera de cumplir con los principios de participación de los pueblos y garantizar que las consultas fueran culturalmente adecuadas.

Una de las principales brechas identificadas en el proyecto mencionado se refiere a la falta de procedimientos que garanticen una participación efectiva de los pueblos en los asuntos que pueden afectarles. Los Estados han pretendido atender esta falta de procedimientos, a través de mecanismos de consulta muy cuestionados (Hernández Castillo y Cruz Rueda, 2021).

También otro aspecto que marca las brechas de la desigualdad es que las consultas implementadas no respetan las formas de organización y los modos que los indígenas y sus pueblos han empleado para debatir, deliberar, aprobar y tomar decisiones en sus ámbitos comunitarios; esto es lo que nosotros denominamos “el estándar culturalmente adecuado” que deben cumplir las consultas. De este se derivan otros como el consentimiento, que se define como la expresión libre de la voluntad de los indígenas y sus pueblos, sin coacción, sin amenazas y sin privaciones económicas que les obliguen a tomar decisiones adversas. De tal suerte, si no hay condiciones de libertad para que se dé ese consentimiento, el procedimiento de consulta, además de ser afectado de nulidad, no garantiza el carácter vinculante u obligatorio del resultado del mecanismo de consulta.

Por ello, estamos de acuerdo con lo señalado por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI): que el derecho a la consulta y el consentimiento previo es fundamental para el ejercicio del buen gobierno —o gobernanza— y para una relación equitativa entre el Estado y la sociedad, así como entre sectores vulnerados y vulnerables. Su ausencia determina la vulnerabilidad de las comunidades indígenas y tribales, estando estrechamente vinculado a los conflictos étnicos, la desposesión de tierras y numerosas vulneraciones de derechos humanos. El MEDPI ha señalado el riesgo que supone la homogeneización de los procedimientos de consulta en procesos únicos y la importancia de que dichos procedimientos lleven incorporado un enfoque intercultural. También ha señalado como preocupante la falta de reconocimiento y aceptación del derecho indígena por parte de los Estados y las dificultades que estos pueblos enfrentan para mantener sus sistemas legales tradicionales (Asamblea General de Naciones Unidas 2010).

El riesgo de homogenizar justamente está en pretender establecer procedimientos legales vía expedición de una ley de consulta a pueblos indígenas, pasando por alto derechos humanos fundamentales de indígenas, afros y sus pueblos, como lo es el derecho a la autonomía, como derecho madre del que emanan el resto de los derechos.

En este sentido es importante insistir en que parte de ese riesgo es justamente confundir el derecho a la consulta con el derecho a la autonomía y libre determinación que tienen los pueblos, derecho madre de otros derechos como deliberar y decidir, el autogobierno y el territorio. Es decir, dar por sentado que el inicio del mecanismo de consulta es la expresión de aceptación de un proyecto, o la expresión de la voluntad y el consentimiento de las comunidades y pueblos sobre aquel. Esta confusión se expresa incluso en documentos oficiales como los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH 2016a), de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO 2017) o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI 2011 y 2014).

Frente a esto, los protocolos deben darse, y se están dando en América Latina, aun cuando hay leyes y legislaciones sobre consulta previa a indígenas y afros, pero son

violatorias de su derecho a la autonomía y libre determinación, al restringir, muchas de las veces, el ejercicio del derecho a decidir, más cuando el ejercicio se reduce simplemente a tomar notas de opiniones.

De esta manera sostenemos que una cosa es la consulta hecha por los Estados como parte de su deber de tomar en cuenta a indígenas, afros y sus pueblos, y otra es el ejercicio de la libre determinación como expresión de la autonomía. Es decir, hoy por hoy, las consultas hechas en México no consideran ni respetan este derecho, que frente al de consulta, es jerárquicamente superior. Así, mientras la consulta es un mecanismo, la autonomía es el corazón o derecho madre de los derechos indígenas.

Tanto en Kimbilá, municipio de Izamal, como en Halachó, municipio del mismo nombre en el estado de Yucatán, iniciamos desde el 2018 un proceso de acompañamiento a sus problemáticas agrarias y, sobre todo, a sus preocupaciones sobre los impactos del Tren Maya (TM), que se presenta administrado por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), pero en realidad son las Fuerzas Armadas Mexicanas —Ejército y Marina— las que lo administran (Expansión Política 2020, Redacción AN/RVC 2023, Muñoz y Méndez 2023). En 2020, iniciamos el proceso de capacitación sobre derechos —derecho agrario y derechos humanos— para la elaboración de protocolos autonómicos de consulta previa. La idea era que, en estos, cada pueblo estableciera las reglas de relacionamiento con las instancias gubernamentales y las empresas; reglas que deberían cumplirse al implementar consultas sobre temas que atañen, afectan o importan a las comunidades afectadas.

Ambos poblados son núcleos agrarios con tenencia de la tierra ejidal, o ejidos legalmente constituidos, es decir, sus terrenos están bajo el régimen de tenencia de la tierra social colectiva. También en ambos poblados la mayoría de su población es maya hablante peninsular que se autoadscriben como mayas peninsulares, y aunque están atravesados por las vías del tren, el proceso de elaboración en cada poblado tomó distintos rumbos, dadas las particularidades de cada uno, como cantidad de personas participantes y habitantes, o sus procesos de lucha frente al Estado. Por ejemplo, Halachó tiene un problema de despojo de sus tierras por parte de un pequeño propietario, mientras Kimbilá, en su momento, pudo hacer frente a las pretensiones de la empresa Elecnor para colocar 54 turbinas eólicas en sus tierras.

De igual forma en Kimbilá, para el 16 de enero de 2021, varios pobladores nos informaron de que se habían enterado de las pláticas del Comisariado ejidal con FONATUR, para la cesión de tierras del ejido, a favor del mal llamado Tren Maya. Esto agregado al hecho de que, a principios de ese año, las restricciones para las concentraciones de personas estaban, prácticamente, desacreditadas y mal vistas, no así las reuniones convocadas por FONATUR y el Comisariado ejidal.

Las y los compañeros a los que en años pasados asesoramos contra el megaproyecto eólico, y hoy contra el Tren Maya, expresaron que no estaban desanimados y que pretendían construir a corto plazo una resistencia, por lo menos en Kimbilá, contra la violación al derecho a la consulta. Argumentaban que el Comisariado que asumió el cargo durante 2018 —y que fue a las asambleas regionales de consulta organizadas por el gobierno federal sobre el tren maya— nunca llamó a asamblea para informar sobre el

tema, ni para pedirle a los ejidatarios una postura al respecto, es decir, si debían decir sí o no al tren.¹

Es importante subrayar que el derecho a la libre determinación sobre la implementación de megaproyectos es fundamental para el control de daños sociales, políticos, económicos y ambientales. Los efectos de esta falta de respeto se muestran en el desplazamiento forzado de personas por el uso de sus tierras para esos megaproyectos, sobre todo extractivos, como lo son las minas. También se muestran los efectos en el cambio del uso de territorios con vocación agrícola para la implementación de proyectos o megaproyectos y en el desplazamiento de los modos de producción tradicionales comunitarios, que pone en riesgo la biodiversidad de los entornos ambientales y el patrimonio biocultural.

Así, el proyecto de IWGIA en Latinoamérica nos propuso impulsar la elaboración de protocolos autonómicos de consulta previa en México y en por lo menos tres comunidades, ofrecimiento que aceptamos. Este proyecto inició a finales del 2020 y continuó con más fuerza en el 2021. La pandemia por la COVID-19 nos obligó a replantear el proyecto original. De igual forma, se cruzaron otras circunstancias como la implementación del megaproyecto denominado Tren Maya y los procesos electorales. Por ello, desde junio de 2021, se tuvieron que suspender las actividades de trabajo, para prevenir contagios por COVID. Por su parte, las comunidades de San Francisco las Palmas y Nuevo Morelia, en Chicomuselo, Chiapas, que habían aceptado elaborar sus protocolos autonómicos —y donde tienen además la amenaza de una concesión minera, cancelaron actividades y cerraron el paso por miedo al contagio de sus autoridades y pobladores.

2.1. La reforma estructural o reforma energética en México (síntesis)

Consiste en la reforma del año 2013 a varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) durante el gobierno del que fuera presidente Enrique Peña Nieto, artículos relacionados con la rectoría del Estado en materia de hidrocarburos, así como de áreas estratégicas. Tanto Adolfo Gilly (2013) como Magda Gómez (2016) concuerdan con que esa reforma marca el desmantelamiento de los principios sociales de la Constitución Política de los Estados Unidos de México de 1917 y, en consecuencia, la destrucción del proyecto jurídico emanado de la Revolución Mexicana. De acuerdo con estos autores, tal reforma implica una reforma estructural porque efectivamente cambia la definición de los principios de utilidad pública e interés social tutelados por el Estado mexicano. Por eso, nosotros afirmamos que esa modificación es la continuidad de la reforma de 1992 que puso fin a la reforma agraria

¹ En ese contexto, en el año 2020, el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), publicó el libro *Protocolos Autonómicos de consulta previa Indígena en América Latina. Estudios de casos en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México y Perú*, editado por Salvador Millaleo Hernández. En ese libro publicamos el capítulo VIII, “El caso mexicano: Oaxaca, Chiapas y Campeche”, donde se explican las diferencias con el resto de los países latinoamericanos donde existen experiencias sobre la elaboración, desde los propios pueblos originarios, de protocolos o reglas de relacionamiento con el Estado, de consentimiento y de consulta previa, libre e informada. En el año 2022 se publicó un documento más extenso sobre el caso mexicano. (Disponible en: <https://editorial.unach.mx/colecciones/sin-fronteras-libre-acceso-ejercicio-autonomico-desde-los-sistemas-normativos-protocolos-de-consulta-previa-reglamentos-y-estat.html>)

cuyo centro era justamente el reparto agrario vía la dotación de tierras y su protección como régimen de tenencia social, cambiando el sentido del derecho agrario de ser un derecho eminentemente social a ser un derecho de corte privado o civil.

ILUSTRACIÓN 1



Ilustración 1. Primera Contrarreforma agraria de 1992.

(Fuente: elaboración propia. Ya publicado en Bastián y Jairath 2019, p. 286.)

De esta manera, podemos afirmar que actualmente el rol del Estado ya no es el de garantizar los derechos sociales de amplios sectores de la población mexicana, como los de los trabajadores, campesinos e indígenas, sino promover la agenda de negocios de los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros. Lo cual es criticable, en la medida en que se privilegian los beneficios que podrían generar dichas inversiones por encima de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. De igual manera, tampoco se establecen en ningún momento los mecanismos de acceso a dichos beneficios para los dueños de las tierras, ni se resarce a los habitantes de los territorios afectados por los daños ambientales.

ILUSTRACIÓN 2

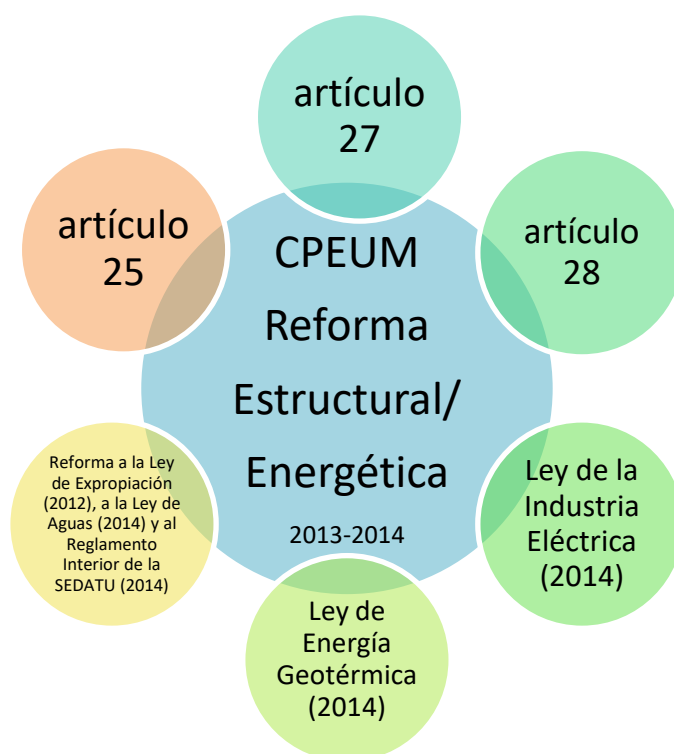


Ilustración 2. Segunda Contrarreforma agraria de 2019.

(Fuente: Elaboración propia. Ya publicado en Bastián y Jairath 2019, p. 282.)

Para ello, esa reforma energética o estructural a la CPEUM se concretó en varias leyes como la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Energía Geotérmica. De esta manera, Gómez (2016) plantea que tal legislación se instauró en la lógica de facilitar la inserción del capital privado y transnacional, “poniendo en riesgo la sobrevivencia de los pueblos”. En este sentido, y para sostener este argumento, Gómez (2016) retoma el reporte del Comité de Derechos Humanos de la ONU, de 1983, que subraya el control de los recursos naturales como parte del derecho a la libre determinación de los pueblos. Subraya además que la reforma energética apunta a ampliar la apertura de la economía mexicana a la inversión extranjera, posibilitándole el control de la matriz energética, advirtiendo que esto puede afectar el disfrute de los derechos humanos en México.

2.2. Bases jurídicas de los protocolos autonómicos en el caso mexicano

Como lo hemos señalado en varias publicaciones (CLACSO 2020, Debates indígenas y el blog de la Fundación para el Debido Proceso DPLF), la consulta es deber del Estado de acuerdo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y así lo señalan también los informes y recomendaciones de distintos Relatores Especiales para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En el caso mexicano, parte de ese deber es justamente cumplir con el mandato constitucional de respeto al bloque de constitucionalidad de los derechos humanos, y con el Acuerdo de Escazú, incorporado en fecha relativamente reciente —México firmó dicho acuerdo el 27 de septiembre de 2018 y el Senado de la República lo ratificó el 5 de noviembre de 202— . Este convenio internacional tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de

los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones y acceso a la justicia ambientales, así como la protección de la facultad de toda persona para ejercer su derecho de participación y de ser consultada.

En el caso mexicano, el Estado tiene que establecer las condiciones para cumplir con los estándares internacionales y garantizar que las comunicaciones de información sean comprendidas por los pueblos interesados, y con ello dar cumplimiento al principio de información cabal y de buena fe. Este implica garantizar las condiciones para que la expresión de la voluntad de los pueblos sea de manera libre, sin dolo, sin mala fe, sin error o ignorancia, para que tomen la mejor decisión sobre aquellas medidas promovidas por el gobierno que pudieran afectarles en sus derechos: a la libre determinación como expresión de la autonomía, a la integridad de sus tierras y territorios y a la totalidad de su hábitat. De igual forma, el Estado está obligado a proporcionar los medios adecuados para fortalecer las instituciones de los pueblos indígenas, como lo es la autonomía y la libre determinación.

Como lo señala el Convenio 169 de la OIT, es deber del Estado el fortalecimiento de las instituciones propias que tienen los pueblos indígenas u originarios, como lo son los ámbitos en los que ejercen su autonomía y libre determinación: cultura, lengua, educación, gobierno, consulta y decisiones internas, hacer justicia. Por ello, también es deber del Estado cambiar su relación con los pueblos indígenas, haciendo a un lado su afán asimilacionista, paternalista e integracionista en contra de estos. En este sentido, y para el caso mexicano, quedó establecido desde los Acuerdos de San Andrés —firmados en 1996 entre el EZLN, el gobierno federal y el del estado de Chiapas— la importancia de un nuevo pacto nacional, que buscara la reconciliación social del Estado y la sociedad mexicana con los pueblos indígenas, en el entendido de que así podrían darse los primeros pasos para la construcción de un nuevo pacto social, que no fuera racista ni discriminador.

De esta manera, a diferencia de pueblos indígenas de otras partes del continente de las Américas o Abya Yala, en México no existen protocolos autonómicos de mecanismos de consulta interna o de relacionamiento con el exterior. Seguramente esto tiene que ver con las diferentes formas con las que el Estado nación, en cada región de Latinoamérica, se ha construido históricamente y que están relacionadas con sus historias de invasión y de lucha por la independencia colonial.

El Estado nación mexicano ha implementado, desde sus inicios, mecanismos de abatimiento de las formas autonómicas de organización de los pueblos indígenas, a través de distintas formas de control y clientelismo, que hacen muy difícil pensar en algún rincón de la República mexicana sin presencia del Estado. Y tal presencia la han encabezado sobre todo los maestros rurales, a quienes se encomendó la alfabetización en castellano, y los funcionarios públicos vinculados al reparto agrario, o encargados de operativizar en las distintas regiones del país la política agraria, ambos trabajando de la mano para implementar una política indigenista.

A la par de ese proceso de penetración, se ha dado una suerte de construcción diferenciada del Estado mexicano en cada región, que toma formas diversas según cada entidad federativa. En todos los casos, los cacicazgos locales personificados en individuos de los propios pueblos indígenas —como la zona mixe de Oaxaca— o

externos a ellos — como lo demuestra el caso de Chiapas— han sido una pieza clave en la conformación del Estado nación mexicano.

El surgimiento de los cacicazgos en zonas rurales en México es característico de nuestra historia. Primero, durante la Guerra de Independencia de la Corona Española, en 1810, y después en la Guerra Civil Democrática de 1910, con caudillos o líderes armados que enarbolaban la lucha por la tierra bajo lemas como “Tierra y libertad” —de Emiliano Zapata— o “La tierra es de quien la trabaja” —de Ricardo Flores Magón—; frases estas que han marcado el siglo XX latinoamericano.

De esta manera, la construcción del Estado mexicano marca su relación con los pueblos indígenas. A esta relación le llamamos “indigenismo” y, en sus orígenes, sienta sus bases en una concepción evolucionista, que postula la desaparición de los indígenas, por pertenecer a sociedades simples, y su asimilación a la sociedad nacional. Esto, junto a su historia agraria, confiere a México particulares características.

El ámbito agrario

En el ámbito agrario, nos encontramos con los reglamentos internos y estatutos comunales, que desde 1920 han sido elaborados por los promotores de la Secretaría de la Reforma Agraria, en cumplimiento de las leyes y códigos agrarios, y la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA). Más tarde llegaría la reforma constitucional y legal de 1992 donde se canceló el reparto agrario en México, dando lugar al llamado nuevo artículo 27 constitucional y a la nueva Ley Agraria.

Este último ordenamiento ha sido apropiado por los indígenas y sus pueblos para plantear normas mínimas que se utilizan frente al Estado, estableciendo límites a su injerencia en territorios indígenas que existen bajo la figura de “ejidos” o “comunidades agrarias”. A pesar de esto, en la mayoría de los casos solo han tenido un efecto a nivel del ejercicio autónomo y comunitario para regular la vida interna y evitar injerencias externas.

En este sentido es importante precisar que partimos de que los pueblos indígenas tienen sistemas normativos o legales comunitarios que han construido y ejercido mucho antes de la instauración de los Estados, que se adecuan a las circunstancias actuales, y que muchas de las veces también incluyen reglas de relacionamiento con personas externas y con el Estado. Cabe señalar que esta capacidad autónoma de regulación interna existe independientemente de la figura legal de la tenencia de la tierra que tengan los territorios indígenas; es decir, las comunidades indígenas pueden estar bajo la figura de tenencia de la tierra colectiva como ejidos o comunidades, o bien abarcar territorios bajo la figura de pequeñas propiedades. En otras palabras, la tenencia de la tierra colectiva o privada no es condicionante para el ejercicio de los derechos territoriales que ampara el Convenio 169 de la OIT. Lo mismo sucede con el derecho de establecer reglas de relacionamiento, porque puede suceder que los beneficiarios de la figura de tenencia de la tierra colectiva ejidal, es decir, los ejidatarios, acepten un megaproyecto de granjas porcinas, pero en esta decisión no considerar los derechos de otros habitantes con derechos territoriales y ambientales que no son ejidatarios o comuneros. Esto se verá más adelante en el caso de Kimbilá, en lo que respecta al mal llamado Tren Maya (TM).

2.3. Metodología para la elaboración de los protocolos o lineamientos de consulta

Como parte del trabajo que solicitó IWGIA, se presenta aquí una propuesta de metodología estándar, en la que los sujetos son comunidades indígenas bajo la figura agraria de bienes comunales, ejido y asentamiento poblacional indígena, partiendo de que sus pobladores, o por lo menos la mayoría, están plenamente convencidos de la necesidad de contar con un instrumento que norme su vida interna y dinámicas de relación con el exterior, ejerciendo su derecho a la libre determinación como expresión de la autonomía.

Se plantearon como pasos a seguir los siguientes:

Primer paso. Se cuenta con el consentimiento previo, libre e informado de por lo menos el 50% o más de los pobladores, personas adultas de la comunidad — independientemente de si son comuneros o ejidatarios legalmente reconocidos—, para regular su vida interna y formas de relacionamiento con el Estado y personas de la sociedad nacional. En caso necesario, se propusieron talleres de sensibilización e información sobre derechos humanos, derechos de los indígenas y sus pueblos y el derecho a la consulta, para obtener ese consentimiento previo, libre e informado.

Segundo paso. Las autoridades comunitarias, y/o el Comisariado y Consejo de Vigilancia de los Bienes Comunales o Ejido, someten a votación de la Asamblea General de pobladores los siguientes puntos:

- a. Acuerdo de elaboración de un borrador de estatuto comunal, para una vez concluido sea sometido a proceso de consulta para su aprobación y apropiación.
- b. Propuesta de metodología para la elaboración del estatuto.
- c. Elección de un grupo de trabajo de comuneros y comuneras que guiarán la elaboración del estatuto.
- d. Presentación y aceptación del equipo asesor de acompañamiento para elaborar el estatuto.

Tercer paso. Una vez obtenido el acuerdo de la asamblea, plasmado en acta de asamblea, se reunirá: el Grupo de Trabajo Comunitario junto con las autoridades indígenas comunitarias, el Comisariado y Consejo de Vigilancia y, el Equipo Asesor de Acompañamiento, quienes se encargarán de elaborar:

- a. Un diagnóstico comunitario. Se hará uno inicial para abundar posteriormente (ver inciso c).
- b. Una guía metodológica (pasos, cómo hacer, ruta crítica y línea de tiempo).
- c. Los tiempos y una ruta de elaboración del estatuto (elaboración de cronograma).
- d. La capacitación del Grupo de Trabajo Comunitario.

Cuarto paso. Ejecución de cada uno de los puntos, a saber:

- a. La capacitación del Grupo de Trabajo Comunitario:

Cuatro talleres de tres días por tema:

1. El movimiento indígena en México y América Latina por sus derechos fundamentales.

2. Protocolos autonómicos en Latinoamérica.

3. Andamiaje legal mexicano en materia agraria, penal y de derechos humanos.

4. Andamiaje legal internacional sobre los DESCAs y sobre Pueblos Indígenas. Como se consideró que estos talleres se hicieran para sensibilizar a la población, en el caso de que ya se hubiesen hecho, en esta fase se haría una revisión con la finalidad de aterrizar y actualizar la situación concreta de la comunidad en el contexto del momento.

b. Guía metodológica.

Un taller (de 2 días) para la construcción de la guía metodológica para la elaboración del estatuto.

c. Tiempos y ruta de elaboración del estatuto.

Un taller (de 2 días) para la construcción de los tiempos y la ruta de elaboración, consulta y aprobación del estatuto comunitario.

d. Diagnóstico comunitario.

Un taller para la elaboración de un primer diagnóstico comunitario (borrador).

- Autoadscripción.
- Historia de la lucha por los derechos agrarios y otros derechos (salud, alimentación).
- Mapeo de actores y el papel que ha jugado cada uno en la historia de la comunidad.
- El papel que han jugado las mujeres, los ancianos y los jóvenes.
- Demandas, logros y pendientes.

Quinto paso. Informar sobre los contenidos de la propuesta de estatuto:

- a. Elaboración de la ruta para ponerlo a consulta (tiempos).
- b. Exposición del estatuto en asamblea (esta podrá determinar si es necesario pasarlo a una consulta más concreta/aterrizada por colonias, rancherías o asentamientos, según la organización de la comunidad).
- c. Correcciones y agregados que se hayan sugerido en la consulta.

Sexto paso. Aprobación. Asamblea General de pobladores para aprobar el estatuto.

3. Los casos que se desarrollaron

3.1. El caso de Nueva Morelia y de San Francisco las Palmas

Lo avanzado en las comunidades de Chicomuselo, Chiapas, fueron talleres de derechos humanos, y de los pueblos indígenas, donde además se presentaron y se aprobó el proceso de elaboración de sus protocolos.

ILUSTRACIÓN 3



PROTOCOLOS AUTONOMICOS DE CONSULTA PREVIA

Ejidos San Francisco las Palmas y Nueva Morelia



Ilustración 3. Protocolos autonómicos de consulta previa.
(Fuente: Elaboración IWGIA.)

ILUSTRACIÓN 4



¿Cómo ha sido el proceso en Nueva Morelia y San Francisco las Palmas?

El proyecto comenzó cuando se discutió en las asambleas ejidales (en los dos ejidos), donde la mayoría de las personas aprobó el proyecto.

Después, en marzo de 2021 empezó la primera fase del proyecto. Que consistió en dar capacitaciones a los dos ejidos (al mismo tiempo), en temas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales y otras leyes en temas agrarios, ambientales, económicos, etc... Todo esto, para que los habitantes puedan conocer sus derechos y poder aplicarlos

Las capacitaciones fueron dadas por un equipo de trabajo independiente

Ilustración 4. Proceso en Nueva Morelia y San Francisco las Palmas.
(Fuente: Elaboración IWGIA.)

Como se señaló más arriba, tanto por las condiciones de la pandemia como por las creadas por los procesos electorales estatales y municipales, ya no se pudo continuar con la segunda etapa del proyecto.

ILUSTRACIÓN 5



Ilustración 5. Segunda etapa del proyecto.
(Fuente: Elaboración IWGIA.)

Frente a lo anterior, a mediados del 2021 reactivamos los trabajos en Yucatán, con las comunidades de Halachó y Kimbilá. El primero está enfrentando el avasallamiento de su territorio, por una compra de tierras que no es clara ni transparente, poniéndose en contra de sus autoridades internas y acusándolas de corrupción. Por esta razón, el trabajo con Halachó ha sido difícil, porque en realidad las personas no han tenido tiempo para pensar sobre el protocolo. No obstante, expresaron su interés de continuar con el proceso, pues saben que no es para combatir específicamente el Tren Maya, sino más bien para proteger su territorio y sus derechos a largo plazo.

3.2. El caso de Kimbilá, municipio de Izamal, en Yucatán

En el caso de Kimbilá, municipio de Izamal, Yucatán, como ha sido señalado en otras publicaciones, los dueños de estas tierras, al ser ejidatarios de edad avanzada o adultos mayores, muchos prefieren ceder sus terrenos a megaproyectos como el Tren Maya, dejando de lado a otros actores territoriales y medioambientales, como son sus nietos, hijos o esposas. En este sentido, es importante señalar la responsabilidad que tiene el Estado mexicano quien, a través de instituciones como la Procuraduría Agraria (PA), ha dejado en situación de indefensión a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades), y en general a los dueños de la tierra. En este sentido, se estima que la PA no ha cumplido con su labor de asesoría y acompañamiento, llevando a estos ejidos al límite de la precariedad no solo de manera económica sino en lo que respecta al conocimiento de sus derechos, por lo que, en muchos casos, sus voluntades son fácilmente cooptadas por políticos o empresas, para que aprueben proyectos que a la larga no entienden, no conocen a fondo y de los que nunca tendrán la posibilidad de acceder equitativamente a ningún tipo de beneficio, económicamente hablando.

Los habitantes —que jurídicamente no son dueños de la tierra agrícola del ejido, pero son actores territoriales y ambientales con derechos— vieron la necesidad de organizarse para hacer contrapeso a las decisiones de la Asamblea de ejidatarios y, en su caso, poder intervenir en las obras que afectarían sus derechos ambientales y de acceso al agua. Por ello, se les apoyó en la constitución de una junta de pobladores regulada y aceptada en

la legislación agraria mexicana, para impulsar la elaboración del protocolo y siendo garante de este.

La Ley Agraria mexicana señala:

Sección Tercera

De los órganos del ejido

Artículo 41. Como órgano de participación de la comunidad podrá constituirse en cada ejido una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano.

La integración y funcionamiento de las juntas de pobladores se determinará en el reglamento que al efecto elaboren los miembros de la misma y podrá incluir las comisiones que se juzguen necesarias para gestionar los intereses de los pobladores.

Artículo 42. Son atribuciones y obligaciones de las juntas de pobladores:

I. Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas.

II. Informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas y, en general, todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores.

III. Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad.

IV. Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización, y

V. las demás que señale el reglamento de la junta de pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la ley ni a las facultades previstas por esta ley para los órganos del ejido.

Después de realizar la asamblea de pobladores con la presencia de algunos ejidatarios, se inició el registro en julio del año 2021. Con el colectivo de personas que quedó como directiva de esta junta se dieron los pasos para empezar con la elaboración del protocolo de Kimbilá.

IMAGEN 1



Imagen 1. Uno de los talleres sobre derechos humanos y de los pueblos indígenas con miembros de la junta de pobladores de Kimbilá.

(Foto: Elisa Cruz Rueda.)

3.2.1. Contexto que enmarca la elaboración del protocolo de Kimbilá

En la parte de *Un poco de nuestra historia y de lo que ahora es nuestra comunidad*, los miembros de la junta de pobladores que participaron en la elaboración del documento, describen el contexto en el cual se enmarcó su trabajo:

La historia de Kimbilá ha pasado por la impronta de las formas organizativas y gubernativas coloniales y republicanas o nacionales, y en todas ellas ha optado por la resiliencia para no perder la totalidad de sus derechos y posesiones, sean agrarios o políticos. En la actualidad, lo ha hecho con el turismo y la industrialización de las ropas bordadas, presentando tensiones entre: no perder completamente su identidad o adaptarse a estos cambios que traen fuerzas dominantes desde el Estado. Antes de 2016, midieron el viento para el proyecto del parque eólico de Elecnor, y desde 2020 llegó el Tren Maya.

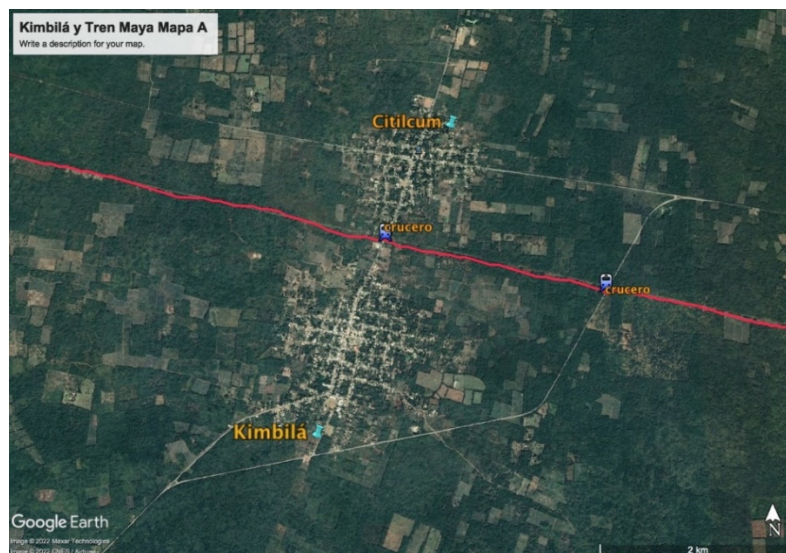
La organización territorial desde el Estado-Nación siempre se ha impuesto, pero se ha buscado tomar el mando de los cambios, ante los cuales, siempre hemos sido desplazados y rechazados. Hemos sido negados. Nuestras peticiones relegadas. (Protocolo Autónomico de Consulta Previa de Kimbilá).

MAPA 1



Mapa 1. Mapa de Kimbalá y ubicación del área afectada por el Tren Maya. (Fuente: Google Earth.)

MAPA 2



Mapa 2. Trazo de las líneas férreas del Tren Maya cruzando Kimbalá. (Fuente: Google Earth.)

Cabe señalar que lo que se presenta en estos mapas está por confirmarse porque, como se sabe, es constante el cambio de rumbo que va tomando el tendido de las vías férreas del Tren Maya. También porque recientemente el ejido de Kimbilá, a través de su asamblea de ejidatarios, aprobó de nueva cuenta ceder más tierras para el megaproyecto (Yucatán 2023).

3.2.2. Contenido

El contenido del protocolo de Kimbilá es el siguiente:

1. Presentación.
2. Kimbilá municipio de Izamal, Yucatán. Pueblo maya peninsular.
3. Un poco de nuestra historia y de lo que ahora es nuestra comunidad.

4. Kimbilá como comunidad maya peninsular.
5. Diversidad cultural de la comunidad.
6. Bases legales de la comunidad.
7. Nuestro sistema para tomar decisiones.
8. Nuestra organización comunitaria.
9. Contexto para entender el por qué es necesario el Protocolo Autónomo para nuestra comunidad de Kimbilá, municipio de Izamal, Yucatán.
10. El proceso para poner por escrito nuestras reglas para ser consultadas.
11. Fundamento legal y constitucional de nuestro derecho para establecer reglas de relacionamiento con terceros. Nuestro protocolo.
12. Proyectos o megaproyectos sobre los cuales se aplicará este protocolo.
13. Reglas que las personas ajenas a la comunidad y/o de Kimbilá deben seguir cuando desean proponer proyectos o actuar dentro de nuestra comunidad.
14. Procedimiento para el proceso de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: ¿Quiénes participan?
15. Testigos de honor del proceso de consulta.
16. Sanciones basadas en las leyes de la comunidad y en las leyes del país.
17. En caso de que el gobierno sea municipal, estatal o federal no le hace caso a la ciudadanía o autoridades de Kimbilá, en su requerimiento de información sobre permisos o concesiones para ejecutar proyectos en nuestro territorio.
18. Asesorías y acompañamiento (tipos y momentos).
19. Proceso de seguimiento a los acuerdos para la realización del proyecto o para que no se realice.
20. Cláusula de dinamismo cultural.

Es de destacar que en el apartado 4, *Kimbilá como comunidad maya peninsular*, declaran:

Reconocemos que al crear este Protocolo Autónomo de Consulta Previa de nuestro pueblo Kimbilá, se ha reafirmado nuestra identidad como mayas peninsulares y como descendientes del pueblo (civilización) maya. Tuvimos reflexiones críticas sobre la cultura española que se nos impuso, pero también, reconocemos que en el dinamismo cultural de nuestro pueblo maya cada comunidad se ha apropiado de elementos ajenos a los que ha dado otro sentido. Como el vestuario denominado de “la mestiza” —que representa el anhelo del blanqueamiento de nuestra piel morena que se tachó de indeseable, pero también como representación de la imposición de formas de ser, sentir y pensar. También la imposición de las formas de gobierno como el municipio o las de tenencia de la tierra como el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

Reconocemos que también el proceso de elaboración de este instrumento nos ha mostrado que nos hemos alejado de muchas buenas prácticas que nuestros abuelos y abuelas tienen para vivir y convivir con la naturaleza, como:

El don de dar y recibir. Recibir el maíz, la comida, la bebida, la ayuda que nos ofrecen porque eso nos obliga a mantener un compromiso de dar cuando la otra persona lo necesite.

El don de convivir con amigos y familiares. Antes nuestros padres y nuestras madres pedían ayuda para hacer comida, quien la hacía llevaba a su familia para ayudar y se quedaban a comer. Las familias se unían para celebrar y para ayudar.

Cuando visitan o visitaban a sus amistades, siempre llevan algo para dar y dejarle, sin esperar un pago o algo a cambio. Quien era visitado, si tiene algo que dar, lo da; si no,

no importa. Porque se sabe que algún día regresará la ayuda o dará la mano cuando se necesite. Por dar y recibir, nuestros abuelos y abuelas nunca esperan un pago monetario o en especie.

De nuestros mayores sabemos que cada habitante de Kimbilá sabe su rumbo (sur, norte, este, oeste), cuál pedazo de tierra usa y le es útil para mantenerse, cada quien sabe los límites de lo suyo y de las otras personas, y se respetan.

El cuidado de la naturaleza, no tomar más de ella que lo necesario para sobrevivir. No tratarla como objeto o mercancía, porque ella nos mantiene y de ella vivimos.

A la selva o monte, se le tiene que pedir permiso al iniciar las tumbas, dándole ofrenda con una bebida que llama *sakaj*; igual el inicio de la siembra de maíz en las milpas, pidiéndole permiso a la tierra; de igual forma se hace una ceremonia para la temporada de lluvia que se llama *chá'aj chaakaj* para que sea una buena temporada; también cuando se logra una buena cosecha se hace una ceremonia que se llama *wajikol* agradeciéndole a todos los dioses.

Reconocemos que, gracias al gran esfuerzo de nuestros mayores, ahora muchos y muchas de nosotros tenemos educación superior, somos profesionistas, tenemos oficios con los que nos mantenemos y mantenemos a nuestras familias.

Reconocemos nuestros orígenes, nos reconocemos como maya hablantes.

Reconocemos nuestra obligación de proteger a la naturaleza y mejorar las condiciones de vida de los pobladores de Kimbilá; sociales culturales, medioambientales, salud humana y económicas.

Reconocemos que, hoy por hoy, Kimbilá es un pueblo maya, con múltiples expresiones culturales, religiosas y políticas.

Por todo lo anterior, declaramos que tenemos la obligación de retomar las buenas prácticas de nuestros mayores y que su ejemplo y enseñanza no quede en un buen recuerdo de nuestra infancia y de nuestro pasado como pueblo y que no solo quede en papel; lo llevaremos a la implementación de distintas maneras.

Que este protocolo es una guía para relacionarnos entre nosotros como pueblo de Kimbilá, y también con el gobierno mexicano (federal, del estado de Yucatán y del municipio de Izamal), con otras comunidades mayas y no mayas, así como con empresas (iniciativa privada) y terceras personas (académicas y académicos, organizaciones sociales o civiles, y otros actores) que quieran venir a vivir o hacer proyectos en Kimbilá. Como tal, este instrumento se actualizará respondiendo al dinamismo que ha caracterizado a la cultura de todos los pueblos indígenas de México y del mundo. Por lo que tendrá que adecuarse en su momento, a las circunstancias históricas en las que el pueblo se encuentre (Protocolo Autónomo de Consulta Previa de Kimbilá).

Finalmente, después de una serie de vicisitudes y adversidades, a mediados del año 2022 la junta de pobladores de Kimbilá, Izamal, logró finalizar la elaboración de su protocolo autónomo. Se espera que en fechas próximas sea publicado en la página de los megaproyectos de Kimbilá, disponible en Proceso Kimbilá Yucatán (2023). Falta ahora el sexto paso, que consiste en la aprobación del estatuto en la asamblea general de pobladores.

4. Reflexiones finales

El derecho a la consulta no resuelve las brechas de la desigualdad y violencia estructural que condiciona a los indígenas, afros y sus pueblos para realmente hacer un ejercicio pleno de su derecho a la autonomía y libre determinación. Frente a esto, la elaboración de lineamientos normativos comunitarios, reglamentos internos, estatutos comunales o protocolos de consulta previa y consentimiento, se vuelve una tarea fundamental, para justamente dar cumplimiento al estándar que establece el mecanismo de expertos de la ONU sobre consulta a indígenas, afros y sus pueblos, y que estas sean culturalmente adecuadas y de acuerdo con las formas de organización de cada comunidad y pueblo, es decir, conforme a sus sistemas normativos comunitarios.

En palabras de Mannti Cummins, promotor de energías renovables:

De la reforma energética de 2013, muchos la han criticado por dejarla abierta a la participación extranjera en la inversión. No veo esa apertura como algo negativo. Pero sí como un reconocimiento de la realidad de que, como país, México no cuenta con el capital financiero para modernizar y expandir su matriz energética. Sin inversión internacional privada, la producción petrolera seguirá cayéndose y, por lo tanto, una renta petrolera cada vez menor y la transición hacia la energía más sustentable no será posible. El problema no está en la intención, pero sí en la instrumentación porque, por ejemplo, parte de lo que señala la Ley de la Industria Eléctrica es que el INDAABIN debe tener ya los avalúos de los predios posibles de afectación para la inversión, justamente para tener una base de negociación con los dueños de la tierra, más si son ejidos o comunidades, pero no los tiene aún. (Comunicación personal, 19 de febrero de 2023)²

En ese sentido, ni los pueblos, ni sus comunidades, ni los indígenas se opondrían a los proyectos que les puedan dar posibilidades de independencia económica y con ello, reforzar sus procesos autonómicos. Más bien lo que piden, y estamos de acuerdo con ellos, es justamente que las reglas sean claras para que el acceso a los beneficios que dejen las inversiones sea equitativo, y que los daños al medio ambiente sean previsibles y controlables.

Lo anterior contrasta con el afán de hacer que desaparezcan los indígenas y sus pueblos, expresado en los constantes intentos de los distintos gobiernos en México de que los indígenas se asimilen, se integren a la sociedad mexicana, despreciando sus orígenes étnico-culturales e históricos, y estableciendo mecanismos que no son culturalmente adecuados y que no garantizan la expresión libre de la voluntad de indígenas, de afros y de sus comunidades y pueblos.

El Estado mexicano se vio obligado a la atención a esas brechas de desigualdad y violencia estructural cuando se dio el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Con ello, se obligaron a iniciar el proceso de diálogo entre partes: movimiento indígena, gobierno federal y del estado de Chiapas. Esto empezó desde los llamados diálogos de la Catedral hasta los diálogos de San Andrés (1994–1996). Este proceso de diálogo tuvo como resultado los llamados Acuerdos de San Andrés, que fueron antecedente histórico de la reforma al artículo 2º de la CPEUM.

² Se agradecen también los comentarios a este trabajo de Scott Robinson, Artemia Fabre Zarandona y Ramón Martínez Coria.

En el seguimiento y acompañamiento de los casos expuestos —de 2018 a la fecha—, hemos constatado la confusión de términos tanto en funcionarios, activistas y académicos a quienes no les quedan claros los conceptos centrales que se ponen en juego, dada su raíz jurídica, pero también porque estos están en constante dinamismo, conforme los pueblos y comunidades hacen uso de ellos. Es común confundir el derecho a la consulta y la libre determinación (Mijangos 2022) y, de igual forma, se ignora en qué consiste “la buena fe” como concepto jurídico —más que ético o moral—, o bien el de “culturalmente adecuada”, centrándose en el uso de la lengua sin considerar el respeto de sus formas de organización de acuerdo con el Convenio 169 y con la CNDH (2016b). Al haber esta confusión o falta de claridad sobre estos conceptos elementales, el intentar concretizarlos como requisitos de una consulta es prácticamente imposible. Esta falta de discusión en la definición de conceptos nodales en la exigibilidad de derechos de indígenas y sus pueblos ha generado confusión en el uso del término de “comunidades equiparables”, que se señala en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), centrándolo en el derecho a la autoadscripción (Luque y Ortiz 2019): “soy indígena porque me autonombro”, lo cual, es inexacto, pudiendo provocar lo que ahora conocemos como usurpación de la identidad étnico-cultural de acuerdo con Burguete Cal y Mayor (2019).

La consulta previa es un derecho con el que los pueblos indígenas se oponen al Estado, recordándole su obligación de respetar su derecho a participar en la toma de decisiones que les afecten en sus territorios y formas de organización, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. Por ello es importante distinguir entre el deber de consultar y el derecho de los indígenas y sus pueblos a decidir, como expresión de la libre determinación. Se sostiene entonces, que la importancia de la consulta radica en el respeto a la libre determinación y autonomía de dichas comunidades. El derecho a la autonomía es el derecho madre del resto de derechos de los indígenas, afros y sus pueblos, mientras que la consulta es un deber en el que el Estado debe respetar el derecho de participación de aquellos, ajustándose a lo que el mecanismo de expertos señale como requisitos fundamentales: buena fe, culturalmente adecuada, previa, informada y que el consentimiento se exprese de manera libre.

De esta manera, debe destacarse que la consulta además de ser un derecho es un deber del Estado, puesto que en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, concretamente en sus artículos 6 y 7, se establece que el deber de los Estados es consultar, en todos los asuntos que pudieran afectar o afecten a los pueblos interesados, ya sean indígenas o afro.

Así, y para concluir, se podría decir que el derecho a la consulta es una derivación del derecho a la libre determinación, siendo este el de mayor peso o importancia, ya que involucra acciones de autogobierno, de ejercicio de la justicia interna, de establecimiento de normas y regulación de la adscripción, así como de relacionamiento con el Estado y con terceros ajenos a la comunidad indígena. Por ello, afirmamos también que, el deber de consultar no resuelve las brechas de la desigualdad estructural que condiciona a los indígenas, afros y sus pueblos (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] 2018, 5), que los hace dependientes de las decisiones del Estado, cuando no cuentan con los recursos económicos para mantener su autonomía.

En la actualidad, y por lo menos en los últimos veinte años, las consultas en México no cumplen parámetros internacionales, son engañosas y además trasgreden el derecho madre, que es el derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. La simulación en las consultas son resultado de que estas no se realizan realmente en el seno de las comunidades —con base en sus formas de organización interna y conforme a sus formas culturales de consultar y decidir— sino en foros informativos que el Estado convoca, es decir, se pasa por encima de los mecanismos e instituciones propios de las comunidades.

De igual forma, la información en esas consultas simuladas se presenta de manera insuficiente y confusa por las instituciones del mismo Estado, sin posibilidad de que a los integrantes de comunidades indígenas se les expliquen, por ejemplo, los términos del Convenio 169 de la OIT, o los términos técnicos y consecuencias de las implicaciones del tendido de vías férreas. O bien, no se les posibilitan los recursos para ser asesorados por expertos en la materia, obstaculizando la expresión libre de la voluntad, por ejemplo, en la fase deliberativa, donde sea posible el debate y discusión para que las comunidades con suficiente conocimiento e información tomen sus propias decisiones.

Para garantizar la expresión libre de la voluntad, es decir su consentimiento, las comunidades tendrían que decidir desde el interior de sus poblaciones, sin la intervención del Estado, porque el hecho de que el Estado medie o conduzca la discusión sobre un tema que afecta a los pueblos, a la larga, representa una coacción que violenta la libre expresión de la voluntad. En otras palabras, las comunidades tienen que reforzar su capacidad de decisión consolidando sus mecanismos internos de deliberación y toma de decisiones, y una manera es justamente a través de la elaboración de protocolos autonómicos de consulta previa.

La confusión entre derecho a la consulta y el derecho a la autonomía lleva a la aberración de que aquella pueda suplantar a esta. Es decir, se ha vuelto práctica común de los Estados, y México no es la excepción, señalar que como los indígenas y afros fueron consultados, estos ejercieron su derecho a la libre determinación, lo cual es impreciso y completamente falso (ver Consulta Indígena en Juchitán, en APPJ *et al.* 2015). Y esta confusión precisamente facilita el gobierno mexicano el pasar por encima de los derechos de indígenas, afros y sus pueblos, descalificando sus luchas.³

Parte de lo expuesto en este trabajo pretende aportar elementos para dilucidar esta discusión en los propios pobladores que viven el avasallamiento de sus territorios y derechos, pero también en el ámbito académico y de las políticas públicas, acercando a estas la práctica de los actores locales en el ejercicio de sus derechos. Es decir, nuestra aportación constata las lagunas de la discusión académica al confundir dos derechos completamente distintos, así como las lagunas del sector público, al suplantar el ejercicio

³ Por ejemplo, el pasado 22 de noviembre de 2021, la Secretaría de Gobernación publica, en el *Diario Oficial de la Federación* (Secretaría de Gobernación [SEGOB]) un acuerdo; con este acuerdo, el gobierno mexicano transgrede las garantías fundamentales a los derechos humanos, pasando por alto la legislación ambiental y tratados internacionales, porque clasifica retroactivamente sus proyectos y obras como de: interés público, seguridad nacional, prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. Con ello, señala a priori que cualquier persona que se oponga a sus proyectos no solo está en contra del gobierno mexicano, sino del desarrollo y, del interés y la seguridad nacional. De igual forma, con ese decreto, el gobierno mexicano trastoca el Estado de derecho basado en los derechos humanos internacionalmente reconocidos, poniendo en riesgo los derechos humanos y por tanto, la integridad del resto de la ciudadanía mexicana.

autonómico con consultas que no cumplen estándares internacionales. De igual forma, intentamos tender puentes dialógicos, conceptuales y epistemológicos, para que esos niveles de discusión se acerquen y realmente tomen en cuenta la dinámica social, cultural, económica y sobre todo las brechas de la desigualdad que hacen imperante ver hacia la autonomía y no quedarse con las meras consultas diseñadas desde el Estado sin tomar en cuenta a los actores locales.

El trabajo iniciado con los poblados que se mencionan muestra la importancia de debatir a profundidad sobre la desigualdad estructural que coloca a indígenas y afros en situación de constante vulneración de sus derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y en general, de sus derechos humanos. Consideramos, por ello, que el centro de la discusión y del respeto no es el derecho a la consulta previa, sino el derecho a la libre determinación como expresión de la autonomía, porque justamente su respeto implica la discusión a profundidad de la instauración de un pluralismo jurídico igualitario (de acuerdo con Hoekema 2002 y Sánchez Botero 2009), discutir las bases del Estado mexicano —que entre otras son el racismo y la discriminación), y el tipo de Estado nacional que actualmente se necesita.

... el pluralismo jurídico de tipo unitario mantiene una relación de subordinación entre el Estado con su derecho nacional y el de otros sistemas, por lo que la coexistencia de dos o más sistemas de derecho en su sentido social ha sido reconocida por el derecho estatal, incluso en la misma Constitución, pero el derecho oficial se reserva la facultad de determinar unilateralmente la legitimidad y el ámbito de aplicación de los demás sistemas de derecho reconocidos. (Hoekema, citado en Sánchez Botero 2009, 37)

Esta definición la contrasta frente al pluralismo jurídico formal igualitario, que:

reconoce la existencia de comunidades distintas de índole étnica dentro de la sociedad nacional que, como tal, tienen el derecho de desarrollar su propio sistema de instituciones, entre otros su derecho propio, como una parte diferente, pero de igual valor al orden político-legal del país. (Hoekema, citado en Sánchez Botero 2009, 37)

En ese sentido, nuestro compromiso con las comunidades que han aceptado el proceso de elaboración de sus protocolos autonómicos es acompañarlas en el mismo, atendiendo asuntos que se derivan de las temáticas relacionadas con dicho trámite: asesorías jurídicas y antropológicas sobre los impactos de los proyectos que las atraviesan, sobre todo de naturaleza agraria, y el acompañamiento en la gestión de los procesos para reforzar su posicionamiento frente a las distintas instancias del gobierno estatal y federal.

Referencias

- Asamblea General de Naciones Unidas, 2010. *Informe sobre la marcha del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas* (A/HRC/EMRIP/2011/2) [en línea]. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/finalreportStudyIPRightParticipate_sp.pdf
- Bastían Duarte, A., y Jairath, V., eds., 2019. *Conflictos y resistencias. Energía y conflictividad socioambiental en México*. Ciudad de México: MA Porrúa.

- Burguete Cal y Mayor, A., 2021. Usurpación de la identidad indígena en distritos electorales federales en Chiapas, en las elecciones de 2021. *Chiapas Paralelo* [en línea], 10 de abril. Disponible en: <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2021/04/usurpacion-de-la-identidad-indigena-en-distritos-electorales-federales-en-chiapas-en-las-elecciones-2021/#:~:text=Por%20Araceli%20Burguete%20Cal%20y%20Mayor%2010%20abril%2C,que%20por%20derecho%20les%20corresponde%20a%20estos%20pueblos>
- CLACSO, 2020. *Grupos de trabajo: Pueblos indígenas, autonomías y derechos colectivos* [en línea]. Disponible en: <https://www.clacso.org/en/pueblos-indigenas-autonomias-y-derechos-colectivos/#:~:text=De%20este%20modo%2C%20el%20Grupo%20de%20Trabajo%20CLACSO,influencia%20en%20procesos%20sociales%20y%20pol%C3%ADticos%20m%C3%A1s%20amplios>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2016a. *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas* [en línea]. Ciudad de México: CNDH. Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2016b. *Recomendación General Núm. 27/2016: sobre el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana* [en línea]. CNDH. 11 de julio. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2018. *El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas* [en línea]. Ciudad de México: CNDH. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/03-Pueblos-Comunidades-indigenas.pdf>
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), 2017. *Protocolos comunitarios. Biodiversidad y conocimiento tradicional*. Ciudad de México: CONABIO/Cooperación alemana GIZ.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 2011. *Consulta sobre Mecanismos para la Protección de los Conocimientos Tradicionales, Expresiones Culturales, Recursos Naturales, Biológicos y Genéticos de los Pueblos Indígenas* [en línea]. Ciudad de México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37014/cdi_consulta_proteccion_conocimientos_tradicionales.pdf
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), 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* [en línea]. Ciudad de México. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/252234/CDI_Protocolo_Consulta_Pueblos_Indigenas_2014.pdf

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *DOF* [en línea], 28-05-2021. Artículo 2°. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- Cruz Rueda, E., 2021. Pluralismo jurídico y acceso a la justicia del Estado: Justicia Social y Pueblos indígenas. *Revista: Utopía y Praxis Latinoamericana* [en línea], 26(93), 104–120. <https://ia903409.us.archive.org/25/items/uto93/uto93.pdf>
- Expansión Política, 2021. La empresa del Ejército para operar Tren Maya y aeropuertos es criticada. *Expansión Política* [en línea], 21 de diciembre. Disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/12/21/la-empresa-del-ejercito-para-operar-tren-maya-y-aeropuertos-es-criticada>
- Gilly, A., 2013. La destrucción de la Constitución de 1917. *La Jornada* [en línea], 13 de diciembre. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2013/12/13/opinion/014a1pol>
- Gómez, M., 2016. El desvío de poder en su dimensión política. En: A. Barreda Marín, ed., *Juicio al Estado mexicano por la violencia estructural causada por el libre comercio, Audiencia final del Capitulo México del Tribunal Permanente de los Pueblos: Libre Comercio, violencia, impunidad y derechos de los pueblos*. Ciudad de México, 219–228.
- Grupo Asesor de la Asamblea Popular de Pueblos de Juchitán (APPJ), la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT) y Radio Totopo, 2015. Consulta Indígena en Juchitán [blog]. *Wordpress* [en línea]. Disponible en: <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/>
- Hernández Castillo, R.A., y Cruz Rueda, E., 2021. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* [en línea], 37(3), 394–426. Disponible en: <https://doi.org/10.1525/msem.2021.37.3.394>
- Hoekema, A., 2002. Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario. *El Otro Derecho*, 26–27, 63–98.
- Luque, D., y Ortiz, B., eds., 2019. *Propuesta elaborada por la Red Temática del CONACYT sobre el Patrimonio Biocultural de México (RTPB)* [en línea]. Enero. Disponible en: https://www.patrimoniobiocultural.com/archivos/docs/Patrimonio_Biocultural_de_Mexico.pdf#:~:text=1Pueblos%20ind%C3%ADgenas%20y%20comunidades%20equiparables%20es%20un%20concepto,puede%20alcanzar%20esta%20cifra%20de1%2020%25%20del%20total
- Mijangos Leal, M.A., 2022. Ecología política y geopolítica. Sesión-03 Seminario de actualización: El Capitaloceno en los territorios rurales [video de YouTube]. *Canal Instituto de Investigaciones Sociales* [en línea], 11 de febrero. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=9bB2dOSPnZo>
- Muñoz, A.E., y Méndez, E. 2023. Diputados analizan con Sedena visita a Tren Maya e Islas Mariás. *La Jornada* [en línea], 15 de febrero. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/02/15/politica/diputados-analizan-con-sedena-visita-a-tren-maya-e-islas-marias/>
- Proceso Kimbilá Yucatán, 2023. Megaproyectos en Kimbilá [blog]. *Wordpress* [en línea]. Disponible en: <https://procesokimbilayucatan.wordpress.com/>
-

Redacción AN/RVC, 2023. Del Tren Maya para el ISSSTE y Fuerzas Armadas; y más l
Columnas Políticas 19/01/2023. *Aristegui Noticias* [en línea], 19 de enero.

Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1901/mexico/del-tren-maya-para-el-issste-y-fuerzas-armadas-y-mas-columnas-politicas-19-01-2023/>

Sánchez Botero, E., 2009. La realización del pluralismo jurídico de tipo igualitario en Colombia. *Nueva Antropología* [en línea], 22(71), 31–49. Disponible en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362009000200003&lng=es&tlng=es

Secretaría de Gobernación (SEGOB), 2021. Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. *Diario Oficial de la Federación DOF* [en línea], 22 de noviembre. Disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021

Yucatán, 2023. Kimbilá cede más tierras al Tren Maya. *Diario de Yucatán* [en línea], 6 de febrero. Disponible en: <https://www.yucatan.com.mx/yucatan/2023/2/6/kimbila-cede-mas-tierras-al-tren-maya-380828.html>