



PN  
UD

México

laboratorio  
de aceleración

*Serie - Inteligencias Colectivas*

# El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos originarios

El conjunto de problemas que existen en la consulta, de la voz de personas que han participado en dichos procesos y su propuesta para alcanzar el ejercicio pleno de este derecho en México.



**Consultas**



**El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos originarios:** *El conjunto de problemas que existen en la consulta, de la voz de personas que han participado en dichos procesos y su propuesta para alcanzar el ejercicio pleno de este derecho en México.*

Derechos Reservados© 2025

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).  
Montes Urales 440.  
Col. Lomas de Chapultepec, Alcaldía Miguel Hidalgo.  
C.P. 11000, Ciudad de México.

Todos los derechos están reservados. Ni esta publicación ni partes de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El análisis y las conclusiones expresadas en el presente no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. El PNUD no avala a ninguna entidad, marca, producto o servicio. El informe incluye además opiniones y reflexiones

firmadas a nombre de otras organizaciones, estas reflexiones son independientes y no representan necesariamente la posición u opiniones del Laboratorio de Aceleración del PNUD en México. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores. Se presentan en el informe para estimular el debate sobre la Consulta Previa, Libre e Informada en México y fomentar un mayor diálogo entre investigadores y tomadores de decisiones.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de personas expertas y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Esta publicación fue realizada en el marco del proyecto 00115326 "Accelerator Lab México". Los insumos provienen del contrato No. CSG-2020-050 asignado a Umbrella Consultores de Negocio S.C. para la prestación de "Servicios de consultoría para la realización de un análisis exploratorio y propuesta de problematización en torno al derecho de pueblos y comunidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada en términos del Convenio 169 de la OIT".

Desarrollo de contenidos: Laboratorio de Aceleración del PNUD en México y Umbrella Consultores de Negocio S.C.  
Coordinación editorial: Laboratorio de Aceleración del PNUD en México.  
Diseño editorial: MOW Estudio Creativo

Primera edición, febrero 2025  
Ciudad de México.



## **DIRECTORIO**

### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México**

**Lorenzo Jiménez de Luis**

*Representante Residente*

**Daniel Vargas**

*Representante Residente Adjunto*

### **Laboratorio de Aceleración del PNUD en México**

**Gabriela Ríos Landa**

*Jefa de Exploración*

**Jorge Munguía Matute**

*Jefe de Mapeo de Soluciones*

**Luis Fernando Cervantes García Rulfo**

*Jefe de Experimentación*

### **Equipo a cargo de la redacción**

### **Laboratorio de Aceleración del PNUD en México**

**Umbrella Consultores de Negocio S.C.**

**Mónica Garibi Harper**

*Directora General*



## PREFACIO

Al ratificar el Convenio 169 de la OIT, México se comprometió a adecuar la legislación nacional. Este proceso de regulación implica una transformación en la relación entre el Estado y los pueblos originarios, para establecer un marco jurídico claro y detallado, que defina las etapas, requisitos y estándares de calidad que deben cumplir las consultas en México, con miras a garantizar el ejercicio pleno del derecho.

Aunque el convenio se ratificó hace más de 30 años, aún existen vacíos importantes en el proceso de regulación. La obligatoriedad de consultar a las comunidades se menciona, por ejemplo, en la Ley de la Industria Eléctrica, pero el tema no ha permeado de la misma forma en las leyes y reglamentos de otros sectores. El ritmo lento con el que avanza la regulación y los vacíos que aún existen obstaculizan el pleno ejercicio de este derecho, perpetuando dinámicas de exclusión y marginación. Acelerar el proceso de regulación es esencial para garantizar que las comunidades participen de manera significativa en las decisiones que impactan sus territorios y modos de vida. La consulta previa no es solo una obligación del Estado, sino una herramienta para asegurar la justicia social y el respeto a la autonomía de los pueblos originarios.

La publicación de este informe, entonces, cobra una relevancia fundamental en este contexto. El trabajo de investigación del Laboratorio de Aceleración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México separa el reto que implica el ejercicio pleno del derecho en 16 problemas clave que fueron identificados a través de un proceso de escucha a las comunidades e investigación rigurosa que incluyó la revisión bibliográfica, entrevistas a profundidad y talleres participativos. Este enfoque no solo visibiliza las barreras estructurales, sino también las realidades emocionales que enfrentan las comunidades originarias durante estos procesos, lo que permitió diseñar y presentar un portafolio de intervenciones con el potencial de generar cambios sistémicos y de largo plazo.

El hecho de que el PNUD haya abordado el tema de manera integral, escuchando las voces de quienes han participado en los procesos de consulta, demuestra un compromiso con la mejora de este derecho fundamental. La identificación de los problemas y la propuesta de soluciones estratégicas proporcionan una hoja de ruta para fortalecer el marco normativo y práctico de la consulta en México, sentando las bases para una participación más inclusiva y equitativa.

Acelerar el ritmo de la regulación no solo responde a la necesidad de garantizar los derechos de los pueblos indígenas, sino que también fomenta un desarrollo más justo y sostenible, impulsando un cambio estructural que beneficia a toda la sociedad. Este esfuerzo conjunto, en el que el PNUD desempeña un papel clave, permite avanzar hacia un Estado más inclusivo, donde los derechos y la autodeterminación de los pueblos originarios sean verdaderamente respetados y promovidos.

**Lorenzo Jiménez de Luis**  
*Representante Residente del PNUD en México*

# ÍNDICE

<b>Lista de tablas y figuras</b>	<b>VIII</b>		
<b>Agradecimientos</b>	<b>X</b>		
<b>Acrónimos</b>	<b>XI</b>		
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>XII</b>		
<b>1. Introducción</b>	<b>2</b>		
1.1. Los Laboratorios de Aceleración en el PNUD.	<b>11</b>		
1.2. El reto de desarrollo que atiende el Laboratorio en México.	<b>14</b>		
<b>2. Problemas de la consulta</b>	<b>16</b>		
2.1. ¿Quién dijo que ellos me representan?	<b>20</b>		
2.2. ¡No nos avisaron, ni sabemos de qué va la consulta!	<b>23</b>		
2.3. La presidencia municipal y el gobierno del estado, ¿ustedes pichan, cachan o batean?	<b>26</b>		
2.4. Todavía ni empezaba la consulta y ya habían pactado.	<b>29</b>		
2.5. Asambleas que no entendemos.	<b>32</b>		
2.6. ¿Cuándo se va a acabar esto?	<b>35</b>		
2.7. ¿Dónde están las mujeres?	<b>38</b>		
2.8. No nos presionen: rápido y bien no ha habido quien.	<b>42</b>		
2.9. Que la consulta sirva para unir, no para separar.	<b>45</b>		
2.10. Bienvenidos a ayudar, por favor, no estorben.	<b>48</b>		
2.11. Con violencia no se arregla nada.	<b>51</b>		
2.12. Nada por debajo del agua.	<b>54</b>		
2.13. ¿Dónde está el árbitro cuando lo necesitamos?	<b>57</b>		
2.14. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse.	<b>60</b>		
2.15. ¡Fírmele aquí! Si no, NO.	<b>63</b>		
2.16. Se tienen que volver a ganar nuestra confianza.	<b>66</b>		
<b>3. Diseño de ejes de acción con potencial de detonar cambios sistémicos</b>	<b>69</b>		
3.1. Enfoque de análisis A. Derecho y justicia.	<b>71</b>		
3.2. Enfoque de análisis B. Creatividad y enseñanza.	<b>73</b>		
3.3. Enfoque de análisis C. Cultura y cosmovisión.	<b>75</b>		
3.4. Análisis simultáneo de los problemas.	<b>78</b>		
3.5. Identificación de áreas de intervención con mayor potencial de detonar cambio sistémico.	<b>95</b>		



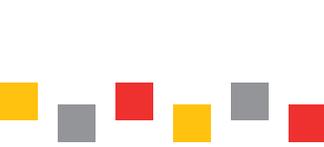
3. 6. Portafolio de soluciones con potencial de cambio sistémico. <b>101</b>	Conclusiones sobre el derecho a la consulta en México. <b>139</b>
3.6.1. Eje 1: Activismo y cabildeo. <b>102</b>	<b>Anexo 2. Metodología de la investigación</b> <b>140</b>
3.6.2. Eje 2: Capacitación y fortalecimiento institucional. <b>104</b>	Objetivo del estudio. <b>140</b>
3.6.3 Eje 3: Biblioteca de recursos y caravanas informativas. <b>106</b>	Investigación documental. <b>140</b>
3.6.4. Eje 4: Organización de consultas con perspectiva de género. <b>109</b>	Entrevistas a profundidad. <b>145</b>
3.6.5. Eje 5: Campaña de concientización empresarial. <b>111</b>	Un enfoque de análisis basado en las emociones. <b>146</b>
3. 7. Sinergias del portafolio de soluciones. <b>114</b>	La teoría detrás del análisis de las emociones. <b>146</b>
<b>4. Conclusiones</b> <b>120</b>	Análisis del discurso. <b>152</b>
<b>Anexo 1. El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en México</b> <b>122</b>	<b>Anexo 3. El sector minero y el derecho a la consulta indígena</b> <b>153</b>
El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. <b>123</b>	El potencial minero de México. <b>154</b>
La regulación nacional del Convenio. <b>123</b>	Los territorios indígenas en México. <b>156</b>
La práctica del derecho a la consulta. <b>131</b>	La experiencia de la consulta en el sector minero. <b>161</b>
	Estatus legal de la consulta en el sector minero. <b>167</b>
	Conclusiones sobre el derecho a la consulta en el sector minero. <b>168</b>
	<b>Bibliografía</b> <b>169</b>

## LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla I. Personajes ficticios representativos la diversidad de personas que participan en las consultas. <b>XV</b>	Tabla 12. Implicaciones de la problemática de formas de actuar que limitan la creación de confianza para cada uno de los actores. <b>56</b>
Tabla II. Los 16 problemas de la consulta identificados en el informe. <b>XVI</b>	Tabla 13. Implicaciones de la problemática de la ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso con cada uno de los actores. <b>59</b>
Tabla III. Tres enfoques de análisis y su potencial para incidir en cambios sistémicos. <b>XXII</b>	Tabla 14. Implicaciones de la problemática de relaciones asimétricas de poder entre las partes con cada uno de los actores. <b>62</b>
Tabla IV. Ejes de acción que conforman al portafolio de soluciones. <b>XXV</b>	Tabla 15. Implicaciones de la problemática de dificultad de vigilar los acuerdos para cada uno de los actores. <b>65</b>
Tabla 1. Implicaciones de la problemática de identificación de las personas que son sujeto de consulta para cada uno de los actores. <b>22</b>	Tabla 16. Implicaciones de la problemática de erosión de la confianza para cada uno de los actores. <b>67</b>
Tabla 2. Implicaciones de la problemática de desconocimiento sobre el derecho para cada uno de los actores. <b>25</b>	Tabla 17. Matriz de análisis sobre el potencial de cada dimensión para detonar cambios sistémicos que lleven al ejercicio pleno del derecho a la consulta. <b>97</b>
Tabla 3. Implicaciones de la problemática del desconocimiento de autoridades subnacionales sobre su rol y el alcance de la consulta con cada uno de los actores. <b>28</b>	Tabla 18. Criterio de relevancia para el diseño de intervenciones con potencial de cambio sistémico. <b>100</b>
Tabla 4. Implicaciones de la problemática del incumplimiento del carácter previo de la consulta para cada uno de los actores. <b>31</b>	Tabla 19. Leyes que hacen referencia al derecho a la consulta indígena en México. <b>128</b>
Tabla 5. Implicaciones de la problemática de un ambiente antipedagógico para cada uno de los actores. <b>34</b>	Tabla 20. Proyectos con procesos de consulta en el sector energético en México. <b>133</b>
Tabla 6. Implicación de la problemática de la duración del proceso para cada uno de los actores. <b>37</b>	Tabla 21. Juicios de amparo promovidos por comunidades para reclamar el derecho a la consulta. <b>137</b>
Tabla 7. Implicación de la problemática de la brecha de género para cada uno de los actores. <b>40</b>	Tabla 22. Referencias bibliográficas utilizadas para la identificación inicial de problemáticas. <b>142</b>
Tabla 8. Implicaciones de la problemática de ejercer presión para acelerar el proceso y obtener el consentimiento para cada uno de los actores. <b>44</b>	Tabla 23. Emociones y sus respectivas creencias, acciones y valoraciones. <b>148</b>
Tabla 9. Implicación de la problemática de las campañas de desprestigio para cada uno de los actores. <b>47</b>	Tabla 24. Juicios de amparo por el derecho a la consulta en el sector minero. <b>162</b>
Tabla 10. Implicaciones de la problemática de presencia de actores externos no regulada para cada uno de los actores. <b>50</b>	Figura 1. Presencia de los Laboratorios de Aceleración del PNUD en el mundo. <b>12</b>
Tabla 11. Implicaciones de la problemática de violencia y presencia de grupos armados para cada uno de los actores. <b>53</b>	Figura 2. Ciclo de aprendizaje de los Laboratorios de Aceleración. <b>13</b>



Figura 3. Personajes y pueblo ficticios para ejemplificar situaciones en consultas.	17
Figura 4. Las 16 problemáticas.	18
Figura 5. Enfoques de análisis relevantes para el diseño de soluciones.	70
Figura 6. ¿Quién dijo que ellos me representan? <i>Dificultades para identificar autoridades representativas de las comunidades y las personas que son sujeto de derecho a la consulta.</i>	79
Figura 7. ¡No nos avisaron, ni sabemos de qué va la consulta! <i>Desconocimiento de parte de la población del derecho a la consulta que les impide ejercerlo plenamente.</i>	80
Figura 8. La presidencia municipal y el gobierno del estado, ¿ustedes pichan, cachan o batean? <i>Desconocimiento de las autoridades subnacionales de su rol y el alcance de su participación en la consulta.</i>	81
Figura 9. Todavía ni empezaba la consulta y ya habían pactado. <i>Incumplimiento del carácter previo de la consulta.</i>	82
Figura 10. Asambleas que no entendemos. <i>Las sesiones de las consultas se realizan en un ambiente antipedagógico.</i>	83
Figura 11. ¿Cuándo se va a acabar esto? <i>Duración del proceso de consulta que se extiende por años.</i>	84
Figura 12. ¿Dónde están las mujeres? <i>La problemática de la brecha de género analizada desde los tres enfoques de análisis.</i>	85
Figura 13. No nos presionen: rápido y bien no ha habido quien. <i>Presión para acelerar y obtener el consentimiento.</i>	86
Figura 14. Que la consulta sirva para unir, no para separar. <i>Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.</i>	87
Figura 15. Bienvenidos a ayudar, por favor, no estorben. <i>Presencia de actores externos no regulada.</i>	88
Figura 16. Con violencia no se arregla nada. <i>Violencia y presencia de grupos armados.</i>	89
Figura 17. Nada por debajo del agua. <i>Conductas poco transparentes que limitan la creación confianza.</i>	90
Figura 18. ¿Dónde está el árbitro cuando lo necesitamos? <i>Ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso.</i>	91
Figura 19. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse. <i>Asimetrías en las relaciones de poder entre partes.</i>	92
Figura 20. ¡Fírmele aquí! Si no, NO. <i>Los acuerdos no se plasman en documentos jurídicamente vinculantes y/o no hay mecanismos de seguimiento a acuerdos.</i>	93
Figura 21. Se tienen que volver a ganar nuestra confianza. <i>La confianza de las comunidades en las autoridades y en el proceso consultivo ya están erosionadas.</i>	94
Figura 22. Portafolio de soluciones para detonar cambios sistémicos.	101
Figura 23. Liderazgo y sinergias de los ejes de acción por parte los enfoques de análisis.	115
Figura 24. Población objetivo de cada uno de los ejes de acción en el portafolio de soluciones.	117
Figura 25. Sinergias entre los ejes de acción para la resolución de problemas.	118
Figura 26. Línea del tiempo de los principales acontecimientos del proceso de regulación de la consulta indígena en México.	125
Figura 27. Potencial geológico de México.	155
Figura 28. Mapa de regiones y municipios indígenas de México.	157
Figura 29. Proyectos mineros en la República Mexicana, en fase de operación, desarrollo y exploración en 2021 según la base de datos del Servicio Geológico Mexicano.	158
Figura 30. Concesiones mineras vigentes a nivel nacional al 2021.	159
Figura 31. Propuestas de concesiones mineras en trámite en regiones indígenas.	160



## AGRADECIMIENTOS

Expresamos nuestro más profundo agradecimiento a las y los representantes de los pueblos originarios que participaron en este estudio, compartiendo sus voces y experiencias. La riqueza de sus perspectivas y conocimientos ha sido esencial para la creación de este documento, que busca reflejar desde su voz los desafíos a los que se enfrentan para acceder al derecho a la consulta. Este informe es el resultado de un esfuerzo colectivo entre comunidades y organizaciones con quienes compartimos causa y visión hacia la promoción del ejercicio pleno del derecho a la consulta.

Un agradecimiento especial al equipo de trabajo de Umbrella Consultores de Negocio S.C. liderado por Mónica Garibi Harper por su diligente trabajo en la realización de las entrevistas, actividades de investigación y organización de talleres, así como el análisis exploratorio y la propuesta de problematización en torno al derecho de pueblos y comunidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada en términos del Convenio 169 de la OIT. Insumos que fueron fundamentales para integrar este informe. También, agradecemos a todas las personas que participaron como informantes de diversas organizaciones y gobiernos, a quienes no nombraremos para proteger su identidad. Gracias por su confianza y la apertura para compartir con el equipo de investigación su experiencia de participar en los ejercicios de consulta realizados en México. Entre estas personas se encuentran personas funcionarias de gobierno, representantes de empresas y de comunidades y pueblos originarios. Todas estas personas tienen en común el haber participado en un ejercicio de consulta indígena y haber experimentado de primera mano algún o varias de las problemáticas que se describen en el presente. La información que nos compartieron fue de enorme valor para el entendimiento del proceso de consulta y la problematización que se presenta en este informe.

También hubo un grupo de pasantes y voluntarios que durante su paso por el Laboratorio de Aceleración del PNUD en México hicieron importantes contribuciones al documento: Treicy Aguilar Hernández compiló gran parte del documento e hizo contribuciones importantes al capítulo de análisis global; Janet Milanez Figueroa realizó el análisis geoestadístico y compiló las bases de datos con que se elaboraron los mapas que se presentan en el presente; Viridiana Morales lideró la estrategia de comunicación, edición, corrección de estilo y maquetación del informe; Alejandro Domínguez asistió en el análisis de la visión sistémica y conformación de mesas de trabajo y ayudó a generar resúmenes para integrar una versión más sintética. Stephani Rincón asistió en el diseño de los talleres participativos que se realizaron para validar los resultados de la primera fase de investigación con un nuevo grupo de estudio, actualizó los resultados de la investigación para incluir los acontecimientos más recientes, ayudó a integrar el nuevo grupo de estudio, a organizar la logística de los talleres y sistematizar los resultados. Scarleth Mendieta realizó la propuesta de diseño editorial de los materiales para los talleres, y Tania Georgina García ayudó en la facilitación de los talleres de validación de resultados y diseño de ejes de acción que conforman al portafolio de soluciones. Ruth Cruz realizó la última revisión del texto y coordinó la estrategia para inclusión de comentarios de otros colaboradores y colaboradoras en el informe.

Muchas gracias a todas las personas que de manera directa e indirecta contribuyeron a este informe.



# ACRÓNIMOS

## A

**Agenda 2030** Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

## C

**CDI** Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

**CIDH** Comisión Interamericana de Derechos Humanos

**CNDH** Comisión Nacional de los Derechos Humanos

**Convenio 169 de la OIT** Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

**CPEUM** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## D

**DGDM-SE** Dirección General de Desarrollo Minero de la Secretaría de Economía

**DOF** Diario Oficial de la Federación

## F

**FIFOMI** Fideicomiso de Fomento Minero

## I

**INPI** Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas

## M

**MIA** Manifestación de Impacto Ambiental

## O

**ODS** Objetivos de Desarrollo Sostenible

**OIT** Organización Internacional del Trabajo

**ONU-DH** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

## P

**PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**Protocolo** 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

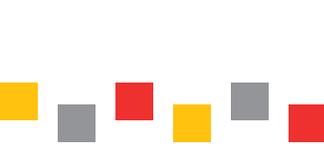
**Proyecto de Ley** Proyecto de Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas

## S

**SCJN** Suprema Corte de Justicia de la Nación

**SEMARNAT** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

**SENER** Secretaría de Energía



## RESUMEN EJECUTIVO

Este informe aborda el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos originarios en México, una obligación del Estado mexicano para garantizar la participación de estas comunidades en la toma de decisiones de asuntos susceptibles de modificar sus formas de vida y, con ello, sus derechos, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT. A través de un análisis basado en las experiencias de personas que han participado en procesos de consulta de macroproyectos energéticos y de hidrocarburos, el informe busca problematizar el reto para el desarrollo que implica alcanzar el ejercicio pleno del derecho en México y proponer ejes de acción que atiendan las causas de los problemas identificados desde un enfoque sistémico. El objetivo es conformar un portafolio de intervenciones con potencial para impulsar cambios sistémicos y de largo plazo. El documento se estructura de la siguiente forma:

**Capítulo 1. Introducción:** En este primer capítulo se presenta la justificación del estudio y una introducción al marco jurídico internacional y nacional que regula el derecho a la consulta previa en México, destacando la importancia de garantizar que las consultas sean previas, libres, informadas y culturalmente apropiadas. El informe forma parte de un ciclo de aprendizaje del Laboratorio de Aceleración del PNUD en México para entender qué implica para los gobiernos realizar ejercicios de consulta más inclusivos y efectivos.

La Agenda 2030 plantea que, para alcanzar el desarrollo sostenible, es preciso lograr una participación efectiva de la ciudadanía en los ejercicios de consulta que los gobiernos realizan para validar y retroalimentar sus políticas y programas. Desde el PNUD, queremos ayudar a que el Estado cuente con mecanismos efectivos para tomar decisiones de forma participativa y representativa, e impulsar políticas públicas que tomen en cuenta las necesidades de las personas a quienes afectan, promoviendo así una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

- El Estado tiene la obligación de consultar a los pueblos originarios antes de otorgar cualquier autorización para el desarrollo de algún proyecto en sus territorios. Con ello respeta su derecho a la *libre determinación*.<sup>1</sup> La consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente apropiada y de buena fe. El derecho a la consulta es un derecho humano de titularidad colectiva (que se aplica a un grupo de personas en su conjunto) establecido en el Convenio 169 de la OIT, suscrito por México y que goza de rango constitucional.<sup>2</sup>
- La consulta debe llevarse a cabo siempre que exista la posibilidad de que con la implementación de un proyecto se generen efectos, positivos

---

1 Implica la potestad para decidir libremente sobre su desarrollo económico, social y cultural, sobre su modo de vida, medios de subsistencia, uso y afectación de su tierra y territorios, de sus recursos naturales, culturales y espirituales. - Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículos 3°, 20°, 25°, 26°, 31° y 32°. 13 de septiembre de 2007.

2 Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Artículo 7°, párrafo 1. Junio 1989.



o negativos,<sup>3</sup> en el modo de vida, medios de subsistencia, desarrollo económico, social, cultural, forma de organización o afectaciones recursos naturales, la tierra y territorio de los pueblos indígenas. De esta manera las personas pueden valorar si el proyecto propuesto es compatible con su modo de vida y visión de desarrollo.

- México tiene experiencia y camino recorrido en la realización de consultas, pero aún queda mucho por aprender para garantizar el ejercicio pleno de este derecho. El Convenio 169 de la OIT se suscribió hace más de 30 años y, poco a poco, se ha ido creando en el país un marco jurídico para permitir a los pueblos originarios reclamar este derecho. La regulación de la consulta ha sido un proceso lento y pausado, que se ha ido construyendo gracias al impulso generado por distintos actos de reivindicación y expresiones de inconformidad de pueblos y comunidades indígenas acompañados de los organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y personas defensoras de derechos humanos. De 2014 a 2020 se realizaron en México 119 consultas a pueblos originarios de distintos rubros. Este estudio versa sobre consultas respecto de macroproyectos energéticos y de hidrocarburos. Es de una muestra de estas experiencias de donde se obtuvo información para sistematizarla y destacar lecciones aprendidas.

## **Capítulo 2. Problemas de la consulta:**

El segundo capítulo descompone el reto para el desarrollo que implica alcanzar el ejercicio pleno del derecho a la consulta

---

<sup>3</sup> Tesis de jurisprudencia 11/2023 (11a.). Aprobada por la Segunda Sala de la SCJN, en sesión privada del quince de febrero de dos mil veintitrés. Amparo en revisión 498/2021. Comunidad Mayo-Yoreme “Lázaro Cárdenas”, con asiento en el campo pesquero del mismo nombre, en el Municipio de Ahome, Sinaloa. 6 de abril de 2022.

en 16 problemas que fueron identificados a partir de actividades de investigación como la revisión bibliográfica y entrevistas a profundidad a personas que han participado en estos procesos, y que posteriormente fueron validados en talleres participativos. Estos problemas van desde la falta de identificación adecuada de las personas que son sujeto de consulta, la ausencia de un ambiente pedagógico en las sesiones de consulta, hasta la carencia de un seguimiento adecuado de los acuerdos.

- El informe refleja la voz de personas que han participado en procesos de consulta respecto a la implementación de proyectos energéticos y de hidrocarburos en sus territorios y que le compartieron al Laboratorio de Aceleración del PNUD sus experiencias. En el marco de este proceso, escuchamos los problemas que enfrentaron y los organizamos para entender lo que sucede y los cambios que les gustaría ver. El documento es un punto de partida para generar un entendimiento común de los problemas en las consultas y un diálogo abierto para resolverlos desde los enfoques de pensamiento sistémico e investigación comunitaria participativa.
- En las entrevistas pedimos a las personas que narraran su experiencia emocional. Indagamos en las vivencias de las personas a través de una narrativa que tiene como hilo conductor las emociones que experimentaron en los distintos momentos de las consultas. Esto nos ayudó a identificar los problemas partiendo de lo que es importante para la gente. Más allá de establecer criterios objetivos sobre

lo que constituye o no la violación del derecho, nos interesaba reconocer las situaciones que las personas consideran como problemas y que no permiten que la consulta sirva para construir confianza y acuerdos de colaboración.

- Organizamos todo lo que aprendimos en 16 problemas que resumen lo que las personas experimentan en las consultas. El objetivo de hacer esta problematización es tener un entendimiento a nivel sistémico del reto que implica el ejercicio pleno de este derecho en la práctica. Esta forma de ver todo lo que se debe cambiar, al mismo tiempo, abraza la complejidad y reconoce que todos los problemas están interrelacionados y comparten, en muchos casos, las mismas causas de raíz. Esto nos ayuda a identificar

puertas de entrada para hacer cosas de forma distinta y sienta las bases para el diseño de un portafolio de intervenciones con el potencial de detonar cambios sistémicos.

El siguiente recuadro muestran a seis personajes ficticios que ilustran y describen la diversidad de personas que participan en las consultas. Estos personajes se utilizaron para proteger la identidad y vida privada de quienes contribuyeron con sus experiencias en este estudio.

Estos personajes ficticios nos ayudan a entender los 16 problemas que fueron identificados en el informe. En el siguiente recuadro se muestra una breve descripción de cada uno y un ejemplo típico de las situaciones relatadas por los participantes.





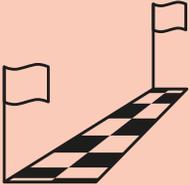
**Tabla I. Personajes ficticios representativos la diversidad de personas que participan en las consultas.**

Personaje ficticio	Descripción	Personaje ficticio	Descripción
	<p><b>Doña Luisa</b></p> <p>Dueña de una cenaduría en el pueblo donde se realiza la consulta.</p>		<p><b>Don Pedro</b></p> <p>Ejidatario y agricultor que vende sus productos en el mercado local.</p>
	<p><b>Carla</b></p> <p>Maestra de la escuela primaria del pueblo.</p>		<p><b>Señor Sergio</b></p> <p>Ejecutivo de la empresa interesada en obtener la concesión del gobierno para operar en el territorio, y razón por la que se realiza la consulta.</p>
	<p><b>Comisario Antonio</b></p> <p>Líder local y representante de la presidencia municipal en la localidad.</p>		<p><b>Licenciada Ana</b></p> <p>Funcionaria del gobierno federal y asiste como autoridad responsable de la consulta.</p>

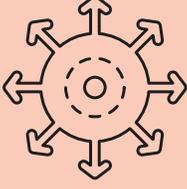
**Tabla II. Los 16 problemas de la consulta identificados en el informe.**

El problema	Descripción	Ejemplo
 <p><b>1. ¿Quién dijo que ellos me representan?</b> Dificultades para identificar autoridades representativas de las comunidades y las personas que son sujeto de derecho a la consulta.</p>	<p>Identificar con claridad a quiénes consultar, hacerles llegar información y tener interlocutores que les representen adecuadamente es un desafío cuya complejidad crece con el tamaño y grado de dispersión de la comunidad indígena en el territorio.</p>	<p><i>Cuando Don Pedro llegó a la consulta vio que en representación de su pueblo había funcionarios de la presidencia municipal. Muchos en el pueblo están molestos porque esas personas no son del pueblo y no sienten que los representen.</i></p>
 <p><b>2. ¡No nos avisaron, ni sabemos de qué va la consulta!</b> Desconocimiento de parte de la población del derecho a la consulta que les impide ejercerlo plenamente.</p>	<p>Generalmente, las personas no están familiarizadas con el derecho e incluso personas de la misma comunidad lo entienden diferente.</p>	<p><i>Don Pedro no sabía que decir NO era una opción en la consulta. Como él, muchos en el pueblo creían que era exclusivamente para llegar a un acuerdo económico con la empresa. Ahora que se enteraron están molestos y sienten que se aprovecharon de ellos.</i></p>
 <p><b>3. La presidencia municipal y el gobierno del estado ¿ustedes pichan, cachan o batean?</b> Desconocimiento de las autoridades subnacionales de su rol y el alcance de su participación en la consulta.</p>	<p>En la práctica las autoridades asumen roles distintos en cuanto a sus atribuciones, objetivos y el alcance de su participación.</p>	<p><i>El comisario Antonio está muy confundido. Ya no sabe qué eventos son oficialmente parte de la consulta y cuáles no. Entre los eventos que organiza la Lic. Ana, del gobierno federal, los que hace el gobierno del estado y los que son de la presidencia municipal, a veces se traslapan y no sabe a cuál convocar a las personas del pueblo. Ya varias veces se tuvo que disculpar con la gente del pueblo.</i></p>

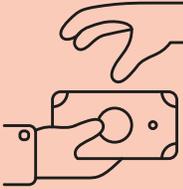
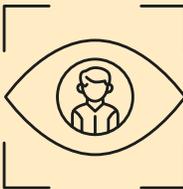


El problema	Descripción	Ejemplo
 <p><b>4. Todavía ni empezaba la consulta y ya habían pactado.</b> <i>Incumplimiento del carácter previo de la consulta.</i></p>	<p>Descuidos y falta de atención a la realización acciones previo a la consulta violan el carácter previo.</p>	<p><i>Carla se enteró de que el Sr. Sergio, de la empresa, firmó contratos de promesa de compra con personas propietarias de terrenos hace más de un año, cuando la consulta aún no había comenzado. Por eso, ya nadie se cree lo de que sea previa.</i></p>
 <p><b>5. Asambleas que no entendemos.</b> <i>Las sesiones de las consultas se realizan en un ambiente antipedagógico.</i></p>	<p>La forma en que se realizan las sesiones no siempre fomenta el aprendizaje, la participación plena y la creación de confianza, y es obligación de la autoridad consultar en un formato culturalmente apropiado y en un ambiente de igualdad y respeto.</p>	<p><i>Doña Luisa fue con mucha ilusión a las primeras sesiones de la consulta. Se desilusionó porque le costó mucho entender y la mayor parte del tiempo solo son abucheos y ataques personales. No le dan la palabra y terminan hasta altas horas de la noche.</i></p>
 <p><b>6. ¿Cuándo se va a acabar esto?</b> <i>Duración del proceso de consulta que se extiende por años.</i></p>	<p>Las consultas llegan a durar varios años, causando afectaciones en la vida familiar, agotamiento anímico, escenarios de confrontación y rompimiento del tejido social en la comunidad.</p>	<p><i>Don Pedro tiene tres años que no pasa un domingo con sus nietos. Esos días son las reuniones de la consulta. Su familia lo extraña y todos desean la consulta acabe pronto para retomar la vida que tenían.</i></p>
 <p><b>7. ¿Dónde están las mujeres?</b> <i>Limitada o nula participación de las mujeres.</i></p>	<p>En la consulta participan mayoritariamente hombres y a las mujeres no se les ve como actores relevantes del proceso.</p>	<p><i>Doña Luisa habla con otras mujeres del pueblo y confirma que ninguna de ellas participa en la consulta. Las que en un momento fueron no se sintieron bienvenidas y los horarios y duración de las sesiones lo hacen muy difícil para ellas. A veces sólo se invita a las que son ejidatarias, que son muy pocas; otras veces las mujeres no se sienten en confianza de expresar lo que piensan frente al grupo de señores que normalmente van a las asambleas.</i></p>



El problema	Descripción	Ejemplo
 <p><b>8. No nos presionen: rápido y bien no ha habido quien.</b> <i>Presión para acelerar y obtener el consentimiento.</i></p>	<p>Las consultas se dan en un ambiente donde están presentes distintos tipos de presión para acelerar el proceso y obtener el consentimiento.</p>	<p><i>Carla le explica al comisario Antonio que la gente del pueblo necesita más tiempo para procesar toda la información que les han dado. El comisario hace todo lo posible por que el proceso se ajuste a los tiempos del pueblo, pero está bajo mucha presión para que la consulta termine pronto.</i></p>
 <p><b>9. Que la consulta sirva para unir, no para separar.</b> <i>Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.</i></p>	<p>Las consultas vienen acompañadas de un intenso proceso de polarización social, donde las mayores afectaciones suceden al interior de la comunidad.</p>	<p><i>El pueblo entero se ha dividido en dos bandos. Doña Luisa perdió a la mitad de sus clientes en la cenaduría, pues se le relaciona con el bando de los que están en contra del proyecto. A otros le ha ido peor y ya no se hablan con sus primos, o sus amigos.</i></p>
 <p><b>10. Bienvenidos a ayudar, por favor, no estorben.</b> <i>Presencia de actores externos no regulada.</i></p>	<p>Los proyectos bajo consulta generan intereses de actores externos cuya presencia no está regulada.</p>	<p><i>Al principio, Carla estaba agradecida por el hecho de que algunas organizaciones se habían acercado para brindar asistencia en el proceso de la consulta. Sin embargo, comenzó a ver con preocupación cómo las organizaciones dominaban la conversación y cada vez menos se escuchaban las voces del pueblo.</i></p>



El problema	Descripción	Ejemplo
 <p><b>11. Con violencia no se arregla nada.</b> <i>Violencia y presencia de grupos armados.</i></p>	<p>Los intereses creados alrededor de los proyectos propician la presencia de personas y grupos de personas armadas, amenazas, actos de violencia e intimidación que atentan contra la libertad y la seguridad de los participantes.</p>	<p><i>Doña Luisa se enteró de una familia que tuvo que salir huyendo del pueblo tras haber recibido amenazas de personas armadas. Ahora vive con miedo a que le pase algo similar si no apoya el proyecto.</i></p>
 <p><b>12. Nada por debajo del agua.</b> <i>Conductas poco transparentes que limitan la creación de confianza.</i></p>	<p>Conductas que son percibidas por la población como señal de contubernio, como eventos sociales apoyados por las empresas donde solo se invita a grupos a favor del proyecto y a la autoridad responsable.</p>	<p><i>El comisario Antonio asistió a una comida organizada por la empresa. La gente del pueblo se molestó mucho porque solo se invitó a quienes están a favor del proyecto y ahora a él se le relaciona con este grupo, afectando su relación con la comunidad.</i></p>
 <p><b>13. ¿Dónde está el árbitro cuando lo necesitamos?</b> <i>Ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso.</i></p>	<p>Algunas consultas se efectúan en ausencia de un órgano garante y/o un observador independiente que vigile su adecuada implementación y dé seguimiento a los acuerdos establecidos.</p>	<p><i>La Lic. Ana, que viene desde la Ciudad de México a las reuniones para representar al gobierno federal como la autoridad responsable, recibe siempre quejas de las personas sobre las irregularidades que observan. Están muy molestos porque no hay un árbitro que las sancione.</i></p>



El problema	Descripción	Ejemplo
 <p><b>14. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse.</b> <i>Asimetrías en las relaciones de poder entre partes.</i></p>	<p>Las comunidades indígenas afrontan el proceso de la consulta desde una posición de desventaja como consecuencia de la pobreza, exclusión y discriminación histórica.</p>	<p><i>Carla alienta a la gente del pueblo a que tomen en cuenta los impactos que el proyecto tendrá en el futuro antes de decidir. Pero sabe que muchas personas viven en situaciones precarias y tienen necesidades urgentes y por eso se enfocan más en lo que van a recibir hoy y no tanto en el futuro.</i></p>
 <p><b>15. ¡Fírmele aquí! Si no, NO.</b> <i>Los acuerdos no se plasman en documentos jurídicamente vinculantes y/o no hay mecanismos de seguimiento de acuerdos.</i></p>	<p>Los acuerdos a los que se llegan suelen ser de palabra y no quedar plasmados en documentos legales vinculantes con mecanismos de seguimiento que garanticen su cumplimiento.</p>	<p><i>Carla recuerda bien los acuerdos a los que se llegó con la empresa y sabe que no se han cumplido. Por más que pregunta en la comisaría no le saben decir de qué forma puede obligar legalmente a la empresa en caso de que no cumpla.</i></p>
 <p><b>16. Se tienen que ganar nuestra confianza.</b> <i>La confianza de las comunidades en las autoridades y en el proceso consultivo ya están erosionadas.</i></p>	<p>Las comunidades que han experimentado procesos de consulta tienen una opinión negativa y no lo recomiendan a otras comunidades.</p>	<p><i>Don Pedro reconoce que de entrada no tenía confianza en que la consulta traería nada bueno. Aun así, le dio el beneficio de la duda al gobierno y decidió participar. Muchos de sus conocidos confían tan poco en el gobierno que de entrada no participaron.</i></p>



### Capítulo 3. Diseño de ejes de acción:

Con la descomposición del reto en 16 problemas como base, este capítulo estructura la forma en que se diseñó, junto con las personas, un portafolio de intervenciones conformado en cinco ejes de acción para detonar cambios sistémicos que conlleven a soluciones sostenidas y de largo plazo. Estos ejes incluyen desde el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la promoción de la participación de actores en situación de mayor vulnerabilidad, como las mujeres, y la concientización empresarial y de funcionarios del Estado sobre el derecho a la consulta.

- Para diseñar los ejes de acción, se llevaron a cabo talleres participativos y se organizaron diferentes mesas de trabajo para comprender mejor los problemas y abordarlos desde diversas perspectivas. El enfoque de análisis de cada mesa aportó una perspectiva distinta para examinar aspectos particulares de los problemas, complementándose entre sí para encontrar ejes de acción que contribuyan a enfrentar los problemas. En todos los enfoques de análisis participaron representantes de pueblos originarios, tanto para garantizar que la priorización de lo urgente e importante reflejara el sentir de las comunidades como para que el diseño de los ejes de acción integrara su visión de cambio a largo plazo.
- También, nos preguntamos, ¿en dónde debemos enfocar los esfuerzos para diseñar ejes de acción que detonen cambios sistémicos? Para lograr transformaciones significativas y de largo plazo hay que actuar de forma estratégica. Esto implica identificar los

puntos de intervención que pueden generar los mayores impactos en el sistema y diseñar intervenciones que aborden las causas subyacentes de los problemas, en lugar de solo tratar los síntomas. Por ello, hicimos un ejercicio para identificar el potencial que tenía cada uno de los enfoques de análisis para diseñar ejes de acción específicos para cada problema. Este análisis permitió identificar puertas de entrada y puntos de apalancamiento para desencadenar transformaciones en las estructuras, dinámicas y comportamientos del sistema.

- Teniendo en cuenta el potencial de cada enfoque de análisis, diseñamos un portafolio de cinco ejes de acción para comenzar a detonar cambios estructurales de largo plazo. El enfoque de portafolio del PNUD consiste en implementar, de forma simultánea, múltiples intervenciones que abordan diferentes aspectos del mismo desafío que se complementan y refuerzan mutuamente, y que, en conjunto, conforman una estrategia clara y coherente para el logro de objetivos claramente identificados. Este portafolio de soluciones sienta las bases para establecer un sistema de monitoreo y evaluación robusto para medir el progreso de los objetivos y fomenta la participación de todos los actores involucrados en las consultas, incluidos gobiernos, sociedad civil, sector privado y pueblos originarios, para garantizar la pertinencia y sostenibilidad de las intervenciones.

El siguiente recuadro muestran los tres enfoques de análisis, con su descripción y el conjunto de problemas para los que tiene mayor potencial de incidir en cambios sistémicos.



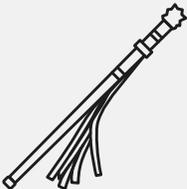
**Tabla III. Tres enfoques de análisis y su potencial para incidir en cambios sistémicos.**

Enfoque de análisis	Descripción
 <p><b>A. Derecho y justicia:</b> <i>Las reglas del juego, roles, responsabilidades y el modelo de sostenibilidad financiera del ejercicio de la consulta.</i></p>	<p>Este enfoque está integrado, idealmente, por profesionales en derecho y economía, quienes reflexionan sobre la falta de reglas claras, roles definidos y financiamiento de la consulta.</p> <p>Su objetivo es seguir regulando el proceso de consulta y construir un marco jurídico sólido con reglas claras, roles definidos y un modelo de financiamiento sostenible. También, se busca diseñar materiales didácticos adicionales como guías y manuales de buenas prácticas, para fortalecer las capacidades de las personas participantes en las consultas.</p>
<p>Tiene <b>muy alto potencial</b> para diseñar ejes de acción en:</p>	 <p><b>4. Todavía ni empezaba la consulta y ya habían pactado.</b> <i>Incumplimiento del carácter previo de la consulta.</i></p>
<p>Tiene <b>alto potencial</b> para diseñar ejes de acción en:</p>	 <p><b>1. ¿Quién dijo que ellos me representan?</b> <i>Dificultades para identificar autoridades representativas de las comunidades y las personas que son sujeto de derecho a la consulta.</i></p>  <p><b>2. ¡No nos avisaron, ni sabemos de qué va la consulta!</b> <i>Desconocimiento de parte de la población del derecho a la consulta que les impide ejercerlo plenamente.</i></p>
	 <p><b>10. Bienvenidos a ayudar, por favor, no estorben.</b> <i>Presencia de actores externos no regulada.</i></p>  <p><b>12. Nada por debajo del agua.</b> <i>Conductas poco transparentes que limitan la creación confianza.</i></p>
	 <p><b>15. ¡Fírmele aquí! Si no, NO.</b> <i>Los acuerdos no se plasman en documentos jurídicamente vinculantes y/o no hay mecanismos de seguimiento a acuerdos.</i></p>



Enfoque de análisis	Descripción
 <p><b>B. Creatividad y enseñanza:</b> <i>la logística, temporalidad y organización de la consulta, el proceso pedagógico y la forma de presentar la información.</i></p>	<p>Este enfoque está integrado idealmente por diseñadores/as, facilitadores/as y educadores/as, quienes reflexionan sobre la organización práctica de la consulta, la duración de sus etapas y el modo en que se lleva a cabo. También, abordan la forma de conducir y moderar las sesiones, la información presentada u omitida, y la manera de presentarla.</p> <p>El objetivo es diseñar intervenciones que ayuden a clarificar los aspectos ambiguos de la regulación como la organización logística y la conducción de las sesiones. Esto incluye la formación necesaria para los facilitadores, los temas a considerar para dirigir la conversación, el enfoque pedagógico a utilizar y todo lo que pueda mejorar el diseño de las actividades de la consulta.</p>
<p>Tiene <b>muy alto potencial</b> para diseñar ejes de acción en:</p>	 <p><b>2. ¡No nos avisaron, ni sabemos de qué va la consulta!</b> <i>Desconocimiento de parte de la población del derecho a la consulta que les impide ejercerlo plenamente.</i></p>  <p><b>5. Asambleas que no entendemos.</b> <i>Las sesiones de las consultas se realizan en un ambiente antipedagógico.</i></p>
<p>Tiene <b>alto potencial</b> para diseñar ejes de acción en:</p>	 <p><b>9. Que la consulta sirva para unir, no para separar.</b> <i>Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.</i></p>



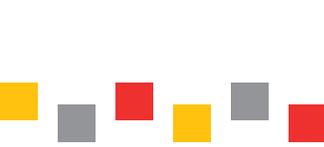
Enfoque de análisis	Descripción
 <p><b>C. Cultura y cosmovisión:</b> <i>percepciones, significados, incentivos, conductas, y relaciones de poder.</i></p>	<p>Este enfoque está integrado, idealmente, por psicólogos/as, sociólogos/as y antropólogos/as, quienes reflexionan sobre las diferentes percepciones de la consulta, los significados asignados a ella y las expectativas de los actores involucrados. También analizan las motivaciones de cada actor, los sistemas de incentivos y cómo estos determinan su comportamiento en el proceso, así como las dinámicas de poder y su impacto en la negociación y los acuerdos.</p> <p>El objetivo es diseñar intervenciones que mejoren el entendimiento común de la consulta, fomenten la empatía entre los actores, alineen los incentivos, eviten conductas perjudiciales y promuevan la equidad en la negociación. Se busca acercar a las personas a la experiencia del otro, generar condiciones para construir confianza, ajustar la logística y el modelo financiero para evitar conflictos de interés, y promover acciones afirmativas que den voz a las personas participantes en condiciones de desigualdad.</p>
Tiene <b>muy alto potencial</b> para diseñar ejes de acción en:	 <p><b>7. ¿Dónde están las mujeres?</b> <i>Limitada o nula participación de las mujeres.</i></p>  <p><b>9. Que la consulta sirva para unir, no para separar.</b> <i>Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.</i></p>  <p><b>14. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse.</b> <i>Asimetrías en las relaciones de poder entre partes.</i></p>
Tiene <b>alto potencial</b> para diseñar ejes de acción en:	 <p><b>16. Se tienen que volver a ganar nuestra confianza.</b> <i>La confianza de las comunidades en las autoridades y en el proceso consultivo ya están erosionadas.</i></p>

Tomando en cuenta lo anterior, se diseñaron los cinco ejes de acción que conforman el portafolio de intervenciones. En el siguiente recuadro se muestran y describen cada uno de estos ejes.



**Tabla IV. Ejes de acción que conforman al portafolio de soluciones.**

Ejes de acción	Descripción
 <p><b>Eje de acción 1: Activismo y cabildeo</b> Para impulsar una regulación nacional del proceso de consulta que ayude a cerrar las brechas y vacíos legales que aún existen en la materia.</p>	<p>Trabaja para que el poder legislativo y el Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas promuevan cambios en las reglas de juego, impulsando modificaciones en leyes, reglamentos y estatutos orgánicos de las dependencias de gobierno.</p>
 <p><b>Eje de acción 2: Capacitación y fortalecimiento institucional</b> De las dependencias del Estado y gobiernos subnacionales para sensibilizar al funcionariado público y garantizar que estén bien habilitados para realizar consultas.</p>	<p>Trabaja con las áreas de las secretarías que se designan como autoridad responsable en las consultas, típicamente son las áreas relacionadas con participación o impacto social, para fortalecer su capacidad para organizar consultas. También, con los gobiernos estatales y municipales para esclarecer su rol en las consultas.</p>
 <p><b>Eje de acción 3: Biblioteca de recursos y caravanas informativas</b> Para la socialización del derecho a la consulta de los pueblos originarios.</p>	<p>Despliega campañas de socialización sobre el derecho a la consulta en el territorio para que los pueblos originarios estén mejor preparados para afrontar un proceso consultivo.</p>
 <p><b>Eje de acción 4: Organización de consultas con perspectiva de género</b> Para apoyar al Estado a organizar consultas que cuenten con espacios seguros para las mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>Acompaña al gobierno a realizar ejercicio de consulta con perspectiva de género, donde comunidades y gobierno se reúnan a dialogar de forma segura en espacios que sean inclusivos y abonen a la construcción de confianza.</p>
 <p><b>Eje de acción 5: Campaña de concientización empresarial</b> Para difundir el derecho a la consulta en el sector privado y generar el compromiso de realizar consultas previas, libres, informadas, de buena fe y culturalmente apropiadas.</p>	<p>Trabaja para concientizar al sector empresarial sobre el derecho a la consulta, en especial a las industrias que son relevantes para la consulta a través de sus cámaras.</p>



**Capítulo 4. Conclusiones:** En el último capítulo se presentan, a modo de conclusión, las lecciones aprendidas y recomendaciones de los ejes de acción para garantizar que los procesos de consulta previa sean más inclusivos y efectivos, promoviendo así un diálogo abierto y culturalmente apropiado, así como la construcción de confianza entre todas las partes involucradas.

Organizar una consulta exitosa es muy complejo para todas las partes involucradas, pero es indispensable y no se puede omitir. Cuando se omite, el resultado es una situación en donde toda la sociedad pierde. En particular, quienes más pierden son los pueblos originarios, a quienes se les priva de su derecho de decidir sobre las dinámicas de desarrollo en sus territorios, violando un derecho humano reconocido. Para la sociedad en su conjunto, implica el desarrollo de proyectos bajo prácticas sociales subóptimas que no son sostenibles, que pueden detonar en conflicto socioambiental y generar ruptura del tejido social. Para el gobierno, complica su labor de promover el desarrollo sostenible desde las instituciones del Estado porque erosiona la confianza de la gente en las autoridades. Igualmente, para las empresas que buscan instalarse en el territorio, omitir la consulta crea incertidumbre legal sobre sus inversiones y conflictos con la población local.

- En conclusión, al investigar las experiencias de quienes han participado en consultas, se identificaron problemas específicos y

formas de abordarlos para garantizar el pleno ejercicio del derecho. Se destacó la importancia de abordar los vacíos legales, reforzar los marcos jurídicos y avanzar en la regulación como aspectos fundamentales. Además, se reconoció que hay mucho que se puede mejorar en la forma en que se llevan a cabo las consultas para resolver situaciones problemáticas identificadas por las personas. La conducta de las autoridades locales, estatales, representantes de empresas y comunidades indígenas, así como la duración y la conducción de las asambleas, ofrecen oportunidades de intervención para crear una cultura de paz, consenso y confianza.

- El trabajo que realiza el PNUD en México, y el foco particular del Laboratorio de Aceleración en la innovación social y diseño centrado en las personas, lo convierte en un actor ideal para liderar la conformación de un portafolio de soluciones.

Esperamos que este trabajo de identificación de problemas y ejes de acción, para hacerles frente, sirva como base para trazar una ruta hacia una transformación social que garantice el ejercicio efectivo del derecho a la consulta de los pueblos originarios. Aunque queda mucho por avanzar en la forma de realizar consultas y en la construcción de capacidades, la experiencia de quienes ayudaron a informar este estudio nos recuerda que el tema es urgente e inaplazable.

## **Mejorar los procesos consultivos para garantizar que no generen impactos sociales indeseados en las comunidades consultadas**

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una obligación de los Estados (gobiernos) y una buena práctica de las instituciones privadas. Tiene su origen en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, la cual implica potestad para decidir libremente sobre su desarrollo económico, social y cultural, sobre su modo de vida, medios de subsistencia, sobre el uso y afectación de su tierra, territorios, recursos naturales, culturales y espirituales, así como sobre su organización social y política.

La Consulta Libre, Previa, Informada, Culturalmente Adecuada, y de Buena Fe, es un derecho de los pueblos y comunidades indígenas que puede funcionar como una herramienta, siempre de uso voluntario, para el ejercicio de su autonomía. En particular, sirve para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas puedan reflexionar sobre la compatibilidad de los efectos significativos de actividades, proyectos, programas o normas que pretenden llevarse a cabo en su territorio con su propia visión de desarrollo y con su cultura y para que, con base a ello, puedan decir sobre su implementación.

Participar en esta investigación del PNUD para identificar los retos que las personas indígenas advierten al reflexionar sobre su propia vivencia en procesos consultivos nos dejó como gran aprendizaje que muchas de ellas sufren problemáticas comunes durante las consultas, independientemente de las particularidades sociales y culturales

de las comunidades indígenas en las que se llevan a cabo y a pesar de tratarse de proyectos de diferente naturaleza. Esta sistematización de problemas comunes visibiliza la necesidad de replantear las herramientas con las que el Estado Mexicano acerca las consultas a los pueblos indígenas. También muestra la urgencia de hacer ajustes procesales, desde la perspectiva de quienes son sujetos de este derecho, para garantizar que los propios procesos consultivos no lleguen a generar impactos sociales indeseables en las comunidades consultadas, tales como el menoscabo en la reputación de algunas personas por expresar opiniones divergentes, pérdida de la vida social comunitaria, exposición a distintos tipos de violencia, entre otros que se exponen en el estudio.

La investigación realizada tomó como base procesos consultivos de macroproyectos en el sector energético y de hidrocarburos durante el periodo 2014 a 2018. Hoy celebramos la reforma al artículo 20 Constitucional en materia de derechos indígenas y afroamericanos, que entró en vigor el 1 de Octubre de 2024. Dicha reforma representa un gran avance para el ejercicio del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. Si bien el desarrollo normativo en torno a este derecho no fue materia del estudio en el que participó Umbrella, es sin duda un rubro muy relevante que se tendrá que abordar a profundidad para alcanzar su plena garantía.

**Mónica G. Garibi Harper Cabral**  
*Directora General. Umbrella*

# 1. INTRODUCCIÓN

**E**l presente documento refleja la voz de personas provenientes de diversas comunidades de México que le relataron al Laboratorio de Aceleración del PNUD sus experiencias tras haber participado en consultas realizadas a sus pueblos y comunidades. Para darle sentido a estas voces, escuchamos los problemas que enfrentaron y los organizamos, así como los cambios que les gustaría ver. Una vez que validamos este entendimiento con las personas, diseñamos espacios participativos para explorar cómo atender los problemas y en qué áreas enfocar los esfuerzos para detonar cambios sistémicos. El documento es un punto de partida para generar un marco común de entendimiento de los problemas que existen en las consultas y un diálogo propositivo para su resolución desde los enfoques de pensamiento sistémico e investigación comunitaria participativa. El objetivo es conformar un portafolio de intervenciones con potencial para comenzar a detonar cambios sistémicos y de largo plazo.

En México, el Estado tiene la obligación de consultar a los pueblos originarios previo a tomar decisiones que sean susceptibles de alterar sus formas de vida. Los pueblos originarios tienen derecho a ser consultados de manera previa, libre, informada, culturalmente apropiada y de buena fe. Este derecho se establece en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la OIT). Un convenio ratificado por México y que entró en vigor en el país en 1991, que establece el derecho de los pueblos indígenas de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.



El convenio 169 tiene dos postulados básicos, que constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones establecidas en él. El primero se refiere al derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias. El segundo concierne lo relacionado con su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. El Cuadro de Texto 1 contiene fragmentos de los artículos más importantes del Convenio 169 de la OIT. Adicionalmente, como Anexo 1 de este reporte se incluye un capítulo con un análisis a profundidad del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en México, el proceso de regulación nacional del derecho y la forma en que se ha llevado a la práctica en México.

En México, el proceso de aprendizaje sobre cómo garantizar este derecho ha sido largo y complejo. El Convenio 169 de la OIT se ratificó hace más de 30 años y, poco a poco, se ha ido creando en el país un marco jurídico para permitirle a las comunidades reclamar este derecho. Actualmente, la regulación nacional del derecho sigue en desarrollo, pero existe un registro de consultas realizadas en los términos del Convenio 169 de la OIT, cuya experiencia puede ser sistematizada para destacar lecciones aprendidas y buenas prácticas.

En este estudio nos dimos a la tarea de explorar las principales problemáticas que surgen en torno al derecho cuando se realizan en la práctica ejercicios de consulta. La principal fuente de aprendizajes son las consultas en

uno de los sectores que más avance tiene en el tema; el sector energético, donde, a partir de la entrada en vigor de las leyes secundarias de la reforma energética de 2013, que entraron en vigor en 2014, se comenzaron a realizar de manera proactiva consultas a los pueblos originarios para los proyectos del sector que se realizan en sus territorios. Los aprendizajes de autoridades, representantes de la iniciativa privada y comunidades indígenas en los ejercicios de consulta realizados en el sector energético nos ayudan a sentar las bases sobre las cuales desarrollar mejores prácticas en la materia.

Se realizó una revisión documental extensiva y una serie de entrevistas a profundidad a representantes de los tres principales actores que participan en consultas: pueblos indígenas, empresas y autoridades responsables, en una muestra de cuatro consultas del sector energético y de hidrocarburos. Para abordar este reto se indagó en la experiencia sobre la consulta de las personas informantes, a través de una narrativa que tiene como hilo conductor las emociones que experimentaron ante distintos eventos del proceso. Esto nos permitió identificar situaciones que son problemáticas y/o que detonan en conflictos partiendo de lo que es importante para las personas. Más allá de establecer criterios objetivos sobre lo que constituye o no la violación del ejercicio del derecho, nuestro interés en este proceso es reconocer las situaciones que abonan a que el ejercicio de consulta sirva para construir confianza y acuerdos de colaboración. El detalle sobre la metodología de investigación se puede consultar en Anexo 2 de este reporte.



**Cuadro de texto 1. Fragmentos de los artículos más importantes del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, suscrito por México en 1989, ratificado por el Senado de la República en 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 1991.**

<b>Art. 6</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:<ol style="list-style-type: none"><li>a) consultar a los pueblos interesados [...] cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</li><li>b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente [...] y a todos los niveles en la adopción de decisiones [...] que les conciernan;</li></ol></li><li>2. Las consultas [...] deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.</li></ol>
<b>Art. 7</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.</li></ol>
<b>Art. 14</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.</li></ol>
<b>Art. 15</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>2. [...], los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.</li></ol>
<b>Art. 16</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>2. Cuando excepcionalmente el traslado y reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa.</li></ol>
<b>Art. 17</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre sus tierras fuera de su comunidad.</li></ol>

Fuente: Elaboración propia con información de (OIT, Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas., 2014).



A continuación, se presentan una serie de cuadros de texto con resultados destacados de la fase de revisión documental.

## Cuadro de texto 2. Recomendaciones emitidas por la CNDH relativas al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en México.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en México ha realizado en múltiples ocasiones observaciones a las autoridades en México relativas al derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas en el país. Aquí se presenta un resumen de las más recientes.

### No. 65/2012

- **Caso:** Actividades mineras en un sitio sagrado indígena denominado Wirikuta, localizado en el estado de San Luis Potosí, en agravio del pueblo indígena Wixárika.
- **Observación:** Violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta.

### No. 65/2012

- **Caso:** Casos transgénicos (siembra de soya genéticamente modificada).
- **Observación:** Caso de vulneración al derecho a una consulta libre, previa e informada, en perjuicio de diversas comunidades indígenas.

### No. 27/2016

- **Caso:** Acueducto independencia, caso Wirikuta, proyecto eólico en Juchitán de Zaragoza y caso La Parota.
- **Observación:** Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana.

### No. 56/2016

- **Caso:** Construcción de la Autopista Toluca-Naucalpan.
- **Observación:** Sobre el caso de vulneración al derecho a la propiedad colectiva en relación con la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas afectadas con la construcción de la Autopista Toluca-Naucalpan.

### No. 3/2018

- **Caso:** Proyecto Integral Morelos.
- **Observación:** Violaciones a los derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas y a la información, en relación con el Proyecto Integral Morelos.

### No. 27/2016

- **Caso:** Gasoducto Sonora, segmento Guaymas - El Oro.
- **Observación:** Vulneración al derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en afectación a los derechos humanos de la propiedad colectiva e identidad cultural, del pueblo Mayo y la Tribu Yaqui, por el gasoducto Sonora, segmento Guaymas - El Oro.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la CNDH.



### Cuadro de texto 3. Observaciones emitidas por ONU-DH sobre la consulta realizada en el marco del proyecto solar Ticul, en Yucatán.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) se ha pronunciado en casos específicos. Aquí se presentan las observaciones que emitió ONU-DH sobre la consulta realizada en el marco del proyecto solar Ticul, en Yucatán.

Firma de contratos relacionados con proyectos de inversión, entre organismos del estado y la iniciativa privada, sin que el Estado hubiera realizado previamente estudios sobre la presencia de pueblos indígenas y sin consultar previamente a dichos pueblos bajo estándares internacionales.

Firma de contratos de arrendamiento entre la empresa y personas ejidatarias de la comunidad antes de que se celebrara la consulta y se obtuviera el consentimiento.

Pagos relacionados con estos contratos durante la consulta. (Esta acción y la anterior podrían haber violentado el carácter previo de la consulta y el consentimiento).

Falta de participación de las comunidades en la elaboración de los estudios de impacto ambiental y social.

No inclusión de todas las comunidades que tienen interés en el proyecto en los procesos consultivos.

El contexto de pobreza y marginación de las comunidades indígenas genera una situación de necesidad que ocasiona que los beneficios económicos de corto plazo influyan en la decisión sobre la instalación de proyectos en sus territorios que podrían generar impactos negativos de larga duración.

Pagos de tierras realizados por particulares previos a la consulta, generan intereses y conflictos al interior de la comunidad, así como una fuerte presión para la finalización de la consulta y el otorgamiento del consentimiento.

Agresiones físicas y verbales entre participantes de la consulta, así como presencia de la policía municipal en las sesiones, lo cual desalentó a personas de la comunidad a participar en el proceso.

Se acordó el protocolo de consulta entre la comunidad y la autoridad encargada del proceso, a pesar de que la comunidad no había alcanzado un acuerdo interno respecto a sus formas de participación y toma de decisiones.



Quejas sobre falta de flexibilidad para cambiar o ajustar el protocolo de consulta acordado.

Falta de información completa y clara a la comunidad sobre los derechos de la población afectada, incluidos los referidos a la consulta y el consentimiento, y no sentirse libres de manifestar sus dudas en las sesiones.

Información presentada por autoridades y por empresa con gráficos y textos con grandes cantidades de información técnica, de difícil comprensión, sin que exista interlocución con la comunidad a manera que ésta presente su propia información y discutan entre las partes.

Escaso tiempo para que la comunidad comprenda y discuta la información presentada.

Dudas sobre los impactos a generar por el proyecto.

Falta de atención a necesidad de la comunidad de recibir información por parte de expertos independientes sobre el alcance de los impactos.

Información técnica no se pudo traducir a la lengua indígena y, por lo tanto, no pudo ser comprendida por la comunidad.

Se dan por concluidas etapas de la consulta sin que se desahoguen y atiendan todas las dudas e inquietudes de la comunidad.

Se prosiguió con la consulta en un contexto de intimidación y violencia.

Fuente: Elaboración propia con información de (ONU-DH, 2019).





#### **Cuadro de texto 4. Resumen de las recomendaciones para la implementación de ejercicios de consulta identificadas en el Informe Regional: Perspectiva empresarial sobre la consulta indígena de la OIT.**

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para En este informe, también hubo una preocupación por rescatar la perspectiva empresarial de la consulta. En este cuadro de texto se sintetizan las experiencias y lecciones aprendidas presentadas en el Informe Regional: Perspectiva empresarial sobre la consulta indígena de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, Informe Regional. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina: Lecciones aprendidas., 2021). Dicho estudio realizó entrevistas exhaustivas realizadas a funcionarios empresariales en 2020 en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

Contar con una base de datos o un registro de pueblos indígenas	Establecer criterios subjetivos y objetivos para la identificación de los pueblos indígenas conforme al C169.	Fortalecer las capacidades de las organizaciones indígenas y que los asesores que participen en el proceso de consulta pertenezcan a los mismos pueblos indígenas a los que representan.
Emplear un criterio amplio y flexible para identificar a las poblaciones que participarán en el proceso de consulta.	Realizar estudios de impacto social, cultural y de derechos humanos de los pueblos indígenas.	El Estado debe asumir la responsabilidad de realizar la consulta.
Identificar y regular las medidas administrativas o proyectos en materia de consulta en cada sector que lo requiera.	Analizar los impactos del proyecto y establecer tanto las medidas para prevenir, corregir o mitigar sus afectaciones, como la obligación de darles seguimiento.	Realizar un solo proceso de consulta por proyecto.
Permitir la terminación anticipada del proceso de consulta cuando las condiciones lo permitan.	Establecer plazos razonables en los procesos de consulta previa.	Crear un sistema de monitoreo y seguimiento de acuerdos.

Fuente: Elaboración propia con información de (OIT, Informe Regional. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina: Lecciones aprendidas., 2021).

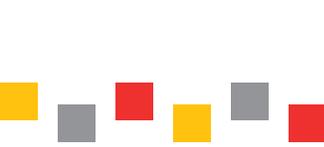


Como caso particular, analizamos el caso del sector minero, donde surgen señales de una necesidad urgente por cambiar la forma en la que el sector se relaciona con las comunidades indígenas para hacerlo de forma más responsable. En dicho sector, a la fecha no se ha realizado ninguna consulta en los términos del Convenio 169 de la OIT. En el Anexo 3 de este reporte se presenta un análisis detallado del derecho a la consulta en el sector minero, donde se discute el potencial de conflicto social e incertidumbre jurídica que representa para la industria minera la necesidad de fortalecer su marco legal para garantizar el derecho a la consulta. En este caso, destacan los fallos recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a favor de las comunidades indígenas que han reclamado por la vía del amparo su derecho a la consulta. En el cuadro de texto 5 se presenta un resumen de la estrategia del PNUD para Transformar las industrias extractivas para el desarrollo sostenible.

Es importante reconocer que el ejercicio de realizar un proceso de consulta implica una enorme complejidad, tanto para las autoridades como el resto de las personas participantes. Sin embargo, su ausencia o implementación con descuidos desemboca en situaciones en las que todos los actores involucrados pierden: las comunidades, al verse vulnerado su derecho; la sociedad, pues se desarrollan

proyectos productivos y/o extractivos bajo prácticas sociales subóptimas; y las empresas que desean invertir en el país, ya que la omisión de la consulta, o su inadecuada implementación, previo a emitirse una concesión, debilita la certeza legal de las inversiones (pues contravienen un tratado internacional con rango constitucional).

A continuación, y como complemento al primer capítulo introductorio, se explica qué es el Laboratorio de Aceleración del PNUD en México, así como el reto de desarrollo y el ciclo de aprendizaje del que forma parte este informe. En el segundo capítulo, se describen las principales problemáticas identificadas. En el tercero, se presentan los enfoques de análisis que se utilizaron para entender mejor los problemas, abordarlos desde diferentes perspectivas, y diseñar un portafolio de intervenciones con potencial de detonar cambios sistémicos y de largo plazo. En el cuarto, y último capítulo, se presentan las conclusiones. Adicionalmente, se incluyen tres Anexos que forman parte de la investigación. El Anexo 1 describe de forma más detallada el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas en México que es de particular interés para este ejercicio. El Anexo 2 describe la metodología de la investigación. En Anexo 3 describe el caso particular del sector minero y el derecho a la consulta indígena en México.



## Cuadro de texto 5. La estrategia del PNUD para Transformar las Industrias Extractivas para el Desarrollo Sostenible.

El PNUD trabaja en el desarrollo de una estrategia global para transformar las industrias extractivas para el desarrollo sostenible. El esfuerzo de co-creación de esta estrategia es liderado por la nueva generación de [Comunidades de Práctica del PNUD](#) (CoP, por sus siglas en inglés). Una red distribuida de expertos y profesionales temáticos que colaboran para definir, reconocer y resolver desafíos específicos del desarrollo. A octubre de 2022 un equipo liderado por las CoP de Medio Ambiente, Energía, Industrias Extractivas y Pobreza & Desigualdad concluyó satisfactoriamente una segunda fase de consultas de dicha estrategia a través de SparkBlue, la plataforma corporativa del PNUD para realizar consultas interactivas <https://www.sparkblue.org/extractivesoffer>. Este enfoque ofrece un intercambio de ideas basado en temas para proporcionar un liderazgo de pensamiento de vanguardia

La estrategia está diseñada para articular las prioridades del PNUD cuando se trabaja en temáticas ligadas con las industrias extractivas. Principalmente, en los proyectos relacionados con la temática de la transición energética justa y de minería responsable y ecológica. Se centra en promover acciones y alianzas que maximicen el potencial que tienen las industrias extractivas para promover el desarrollo sostenible y mitigar los riesgos sociales, medioambientales y económicos asociados a las cadenas de valor de los recursos mineros y energéticos.

El PNUD reconoce las tensiones que existen entre la creciente demanda de energía y minerales y la necesidad de mitigar los efectos sociales y medioambientales resultantes de satisfacer esta demanda. La extracción y uso de minerales y recursos energéticos están en el corazón de la complejidad de los problemas a que se enfrenta el mundo, en especial para los países en desarrollo dependientes de la extracción de recursos. Al tiempo que la humanidad está llegando al límite de los recursos naturales, son las personas más pobres quienes suelen sufrir las peores consecuencias de los efectos negativos de la extracción de recursos. Estos límites e injusticias son un duro recordatorio de que no es posible seguir teniendo políticas económicas, sociales y medioambientales desconectadas, donde el desarrollo de unos es acosta de otros.

En materia de comunidades indígenas, la estrategia incluye como objetivo trabajar para minimizar los impactos negativos de la minería, creando capacidades para mitigar los riesgos para los derechos humanos y la salud, proteger la naturaleza y el clima, y mitigar el riesgo de conflictos. Por ello, una de sus áreas de enfoque es la protección de los Derechos Humanos y prevención del conflicto. En la que exhorta a reforzar las capacidades de los titulares de derechos y de obligaciones para salvaguardar los derechos humanos. Esto incluye garantizar el derecho a una participación efectiva en la toma de decisiones, un mayor acceso a la información medioambiental y a la justicia y la reparación, así como proteger el derecho a un medio ambiente sano, a la salud, a la vida, a los medios de subsistencia y al patrimonio cultural de los pueblos indígenas y de las comunidades afectadas por la minería.

Para probar, investigar y aplicar soluciones innovadoras a escala, la estrategia propone trabajar con la red de Laboratorios de Aceleración, las redes regionales de economistas del PNUD, las instituciones gubernamentales y de investigación, como los grupos de reflexión, el sector privado y los organismos especializados de las Naciones Unidas y las Comisiones Regionales con los conocimientos pertinentes.

Fuente: Elaboración propia.



## 1.1. LOS LABORATORIOS DE ACELERACIÓN EN EL PNUD

---

**Los enfoques tradicionales para el desarrollo** tienen el reto de mantenerse vigentes ante escenarios en los que las problemáticas sociales y medioambientales que buscan atender, con frecuencia, están interrelacionadas y emergen como resultado de sistemas complejos, lo que las hace difíciles de abordar.

A menudo, pareciera que en el siglo XXI los retos de desarrollo se generan y desenvuelven más rápido que nuestra capacidad para atenderlos y resolverlos.

Esto ha llevado al PNUD a cuestionarse sobre: ¿Cuál es la mejor forma de abordar retos complejos, dinámicos y multifactoriales? ¿Cómo encontrar los ejes de acción más relevantes desde el contexto local? ¿Cómo acelerar la curva de aprendizaje sobre lo que funciona y lo que no para el desarrollo? Para atender de forma efectiva los retos de desarrollo del siglo XXI, no basta con pensar en diseñar soluciones aisladas, se requieren nuevas estrategias para entender cómo se desarrollan y evolucionan los problemas; así como nuevos enfoques para identificar portafolios de intervenciones que operen de forma simultánea, a través de múltiples dimensiones, para atender el problema que tenemos enfrente y, al mismo tiempo, abone a generar un cambio sistémico.

Con esto en mente el PNUD creó los Laboratorios de Aceleración, presentes en las oficinas de la organización en 91 países, incluido México, para atender a un total de 115 países y territorios. Los Laboratorios son parte de un esfuerzo para inyectar innovación en la organización a través de la incorporación de nuevas habilidades y enfoques que sirvan para mejorar la capacidad de la organización de aprender de forma acelerada y en red; y, así, cerrar la brecha entre la escala de los problemas y nuestra capacidad de resolverlos.

Los Laboratorios son la red de aprendizaje más grande y rápida del mundo sobre retos en la frontera del desarrollo sostenible. Esta red es una apuesta para re-imaginar el desarrollo para el siglo XXI. Colaboran con personas innovadoras locales, académicas, gente de a pie, funcionarias y funcionarios de gobierno y representantes del sector privado, para crear carteras de experimentos que se refuercen recíprocamente y sirvan para detonar cambios sistémicos.

Figura 1. Presencia de los Laboratorios de Aceleración del PNUD en el mundo.



Fuente: <https://www.undp.org/acceleratorlabs/our-locations>.

Para alcanzar el objetivo de ayudar al PNUD y a sus socios a cerrar la brecha entre las prácticas actuales del desarrollo y el ritmo acelerado con el que se requieren cambios, en los Laboratorios diseñamos nuevas líneas de servicio. Estas están enfocadas en la iteración de ciclos de aprendizaje basados en la detección de problemáticas y exploración de ejes de acción que, posteriormente, lleven a soluciones, experimentación de intervenciones y escalamiento de ejes de acción exitosos. La metodología general tiene cuatro fases iterativas que forman un ciclo de aprendizaje.

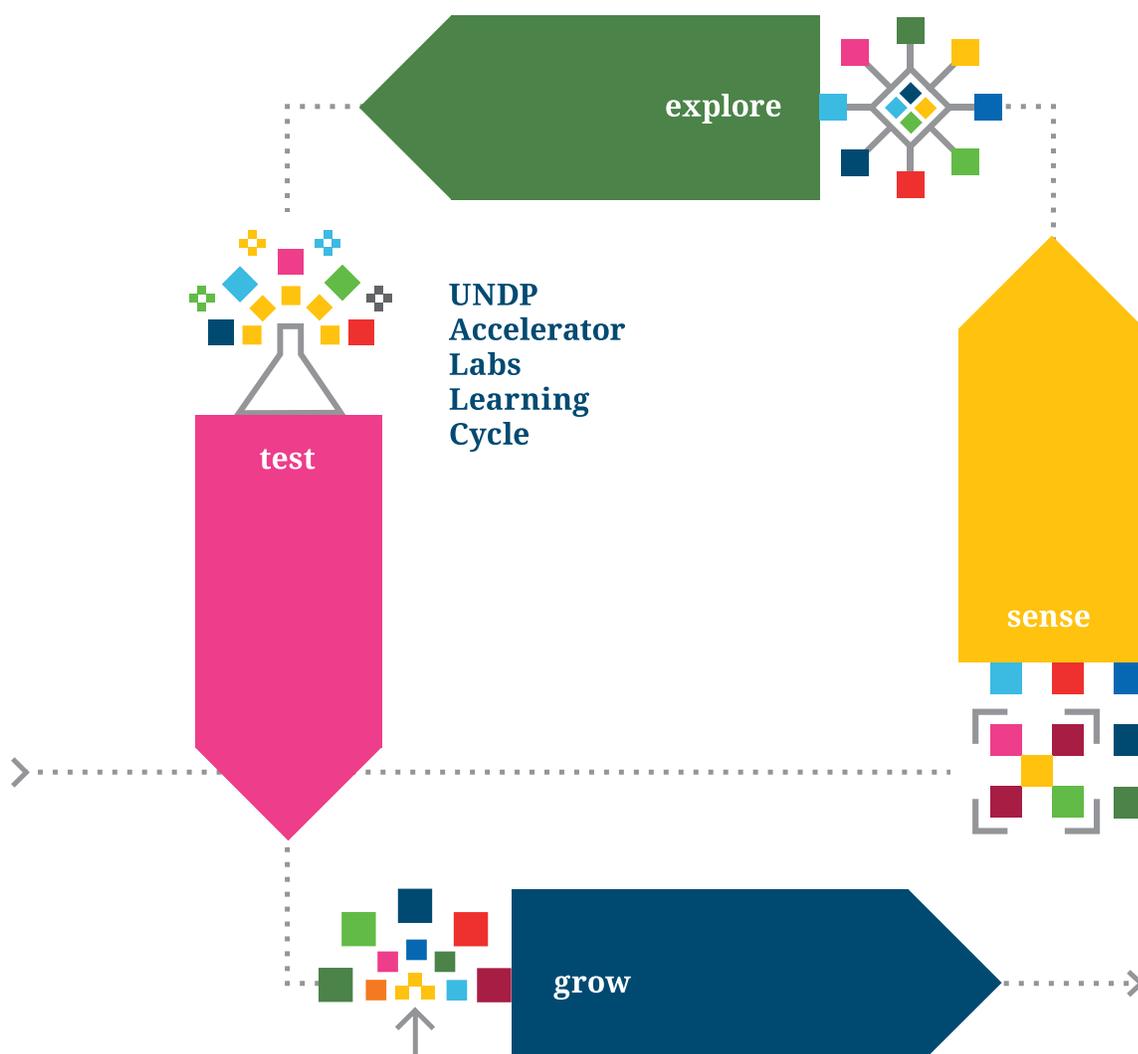
1. La primera fase es PERCIBIR, la cual consiste en darle sentido a los retos que se encuentran en la frontera del desarrollo sostenible, su naturaleza interconectada y multidimensional y

las distintas formas en que afectan a las personas. En esta fase nos concentramos en el entendimiento del contexto y las interacciones entre las personas.

2. La segunda fase es EXPLORAR, que tiene como objetivo identificar posibles ejes de acción a partir de la información disponible y aquello que las personas ya realizan.
3. La tercera fase es PROBAR, que consiste en poner a prueba los ejes de acción diseñados, privilegiando la construcción de evidencia y abrazando el fracaso para generar un ambiente donde florezca el aprendizaje.
4. Finalmente, la fase de CRECER consiste en delinear formas en que las que los ejes de acción del Laboratorio, junto a las lecciones aprendidas, puedan ser incorporadas en los sistemas que se busca afectar.



Figura 2. Ciclo de aprendizaje de los Laboratorios de Aceleración.



Fuente: Elaboración propia.

El proceso del Laboratorio de Aceleración consiste en realizar ciclos de aprendizaje ágiles en torno a retos que se encuentran en la frontera del desarrollo sostenible. Los ciclos de aprendizaje generan procesos de reflexión, exploración, creación de prototipos y prueba de ejes de acción que ayudan a avanzar el conocimiento sobre lo que sí funciona y lo que no en el campo del desarrollo sostenible. En estos ciclos se busca utilizar

métodos innovadores de investigación y diseño centrado en las personas, hacer uso de datos provenientes de fuentes diversas y generar alianzas con actores inusuales para favorecer la inclusión de voces provenientes de distintos orígenes. La idea detrás de todo esto es detonar el potencial creativo del PNUD y sus socios para que, a través de la experimentación y el refinamiento de prototipos, surjan ejes de acción capaces de detonar cambios a nivel sistémico.



## 1.2. EL RETO DE DESARROLLO QUE ATIENDE EL LABORATORIO EN MÉXICO

---

En el Laboratorio de Aceleración del PNUD en México, estamos insertos en un ciclo de aprendizaje alrededor del reto que implica para los gobiernos realizar ejercicios de consulta pública efectivos. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Agenda 2030) plantea que para alcanzar el desarrollo sostenible es preciso lograr una participación efectiva de la ciudadanía en los ejercicios de consulta pública que los gobiernos realizan para validar y retroalimentar sus políticas y programas. Así se garantiza que el Estado cuente con mecanismos efectivos para tomar decisiones de forma participativa y representativa, y se impulsen políticas públicas que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas a quienes afectan, promoviendo así una sociedad más justa, pacífica e inclusiva.

El ejercicio del derecho a la consulta, establecido en el Convenio 169 de la OIT es de gran interés para el Laboratorio como una fuente de aprendizaje sobre la forma en que se construyen, en la práctica, canales de diálogo y trabajo entre la sociedad, el gobierno y las empresas, para materializar el decimosexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. El ODS 16: paz, justicia e instituciones sólidas, reconoce la centralidad del desarrollo basado en la gobernanza y la necesidad de que las funciones gubernamentales sean eficaces, receptivas e inclusivas para garantizar que se logren las aspiraciones de desarrollo sostenible de las sociedades. La meta 16.7 del ODS16 exige garantizar la adopción, en todos los niveles, de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de las personas. Esto incluye actividades de

participación cívica como las consultas públicas.

Esta meta presenta un reto para el desarrollo sostenible relativamente poco explorado y ofrece una oportunidad sin precedentes para impulsar ejes de acción que ayuden a diseñar nuevos modelos de gobernanza que se requiere en la sociedad, para promover la paz, justicia e inclusión que demanda la Agenda 2030. El contexto que actualmente vive México nos coloca en una posición privilegiada para reunir aprendizajes provenientes de las voces de los distintos actores que han organizado y participado en este tipo de ejercicios, y convertirlos en intervenciones y recomendaciones que lleven a la construcción de capacidades para acercar este derecho a las comunidades. Estos aprendizajes, a su vez, tienen el potencial de sumarse al conocimiento global que se tiene sobre la temática.

En el centro de este desafío descansa la labor de encontrar evidencia y diseñar ejes de acción viables y prácticas para incidir, desde una perspectiva de sistemas, en las condiciones que restringen el logro de una adecuada participación en los ejercicios de consulta pública. Es bien sabido que la eficiencia y eficacia de la participación pública enfrenta muchas dificultades y es un fenómeno complejo. Desde las dificultades que enfrenta el público para comprender las complejidades técnicas de los problemas de planificación y programación del gobierno, hasta las dificultades que enfrentan las autoridades que las organizan para lograr una representación equitativa entre las personas de la comunidad con recursos que siempre son limitados.

## ***Debemos de aprovechar la coyuntura actual para construir una capacidad nacional.***

El informe es resultado de un proceso de construcción colectiva que ha involucrado a pueblos, comunidades y organizaciones. Identifica las problemáticas más comunes documentadas en diversos procesos de consulta indígena en México y las presenta de manera sencilla y didáctica. Este documento puede ser útil para los pueblos originarios, fomentando el aprendizaje y su uso estratégico en consultas relacionadas con megaproyectos.

El informe adquiere gran relevancia ante la continuidad y expansión de megaproyectos que afectan los territorios indígenas en México. Su publicación coincide con la promulgación de reformas constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, que fortalecen su derecho a la libre determinación y a la autonomía. Además, se incorpora el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, con un alto grado de apego a los estándares internacionales. Esto obligará a la reglamentación de dicho derecho en una Ley General que deberá promulgarse en un plazo de 180 días, sin descartar la posibilidad de que se legisle una Ley específica para el tema de la consulta.

Sugerimos que, al materializarse el portafolio de intervenciones planteado en el informe, la consulta no se entienda como un mero trámite procedimental, sino como un derecho y una garantía que permite a las comunidades tomar decisiones sobre sus territorios, decisiones que deben ser respetadas por el Estado. Se debe poner mayor énfasis en el consentimiento previo, libre e informado, y vincularlo de manera inseparable al derecho a la consulta, desde su propia concepción. Esto facilitaría una mejor comprensión de este derecho, basado en su origen fundamental: el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades sobre sus tierras, territorios y recursos naturales.

Consideramos importante también precisar el papel de los actores empresariales en estos procesos, limitando su intervención a la entrega de información, cuando sea requerida por las partes involucradas en la consulta. En

algunas ocasiones, su rol ha sido distorsionado, asumiendo funciones de consultantes o administradores, cuando en realidad es responsabilidad y obligación internacional de los Estados llevar a cabo estos procesos. El diálogo debe darse entre los pueblos originarios, a través de sus autoridades representativas, y el gobierno, quienes deben acordar las reglas y etapas de la consulta, así como la forma en que otros actores (empresas, academia, organizaciones, etc.) puedan participar.

A menudo, las consultas generan divisiones y rupturas en el tejido comunitario, y se desarrollan en un ambiente de presiones para acelerar el proceso y obtener el consentimiento. Sugerimos que el portafolio se enfoque en intervenir directamente en los actores que propician estas divisiones y ejercen presiones sobre las comunidades, en lugar de centrarse únicamente en el fortalecimiento de las empresas o en mejorar la relación entre las comunidades y las dependencias del Estado. En este esfuerzo, podrán contar siempre con la colaboración de organizaciones civiles y actores académicos con experiencia en la materia.

Finalmente, es crucial abordar la delimitación de los territorios indígenas en México, que enfrenta múltiples desafíos. A pesar de los avances en el reconocimiento de los derechos indígenas en tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el proceso de delimitar y asegurar estos territorios sigue siendo complejo debido a las distintas formas de tenencia de la tierra, incluyendo la propiedad comunal, ejidal y privada, que a menudo se superponen o entran en conflicto con los derechos territoriales indígenas. Este derecho ha sido violado a menudo en México, especialmente en relación con proyectos extractivos, hidroeléctricos y de infraestructura en territorios indígenas. Es importante destacar que, hasta la fecha, ninguna de las concesiones mineras otorgadas en el país ha sido precedida de una consulta a los pueblos originarios, lo que genera conflictos territoriales y despojos.

**Maira Olivo y Edmundo del Pozo**  
*Abogada y coordinador del programa  
Territorio, Derechos y Desarrollo  
Fundar. Centro de Análisis e Investigación A.C.*

## 2. PROBLEMAS DE LA CONSULTA

Como parte del proceso, organizamos todo lo que aprendimos de las personas que entrevistamos en 16 problemas que resumen lo que las personas experimentan en las consultas. El objetivo de hacer esta problematización es tener un entendimiento a nivel sistémico del reto que implica el ejercicio pleno de este derecho en la práctica. La forma de organización de los problemas abraza la complejidad al estar todos interrelacionados y compartir en muchas ocasiones causas raíz. Esto nos permite identificar puertas de entrada para la

incidencia y sienta las bases para el diseño de un portafolio de intervenciones con el potencial de detonar cambios sistémicos.

Para ejemplificar las situaciones que nos narraron las personas y respetar su privacidad, creamos una serie de personajes, un pueblo y una empresa ficticios. Estos elementos nos ayudan a describir la diversidad de personas que concurren en las consultas y las situaciones que viven sin apelar a ninguna de las personas que participaron en las entrevistas.





**Figura 3. Personajes y pueblo ficticios para ejemplificar situaciones en consultas.**

<b>El pueblo ficticio</b>	<p>Se llama Valenciana y es un pueblo en el sur de México donde la población es mayoritariamente indígena. Por esa razón, antes de otorgar a una empresa la concesión y el permiso para construir un megaproyecto, el gobierno debe obtener el consentimiento de la población.</p>
<b>Señor Sergio</b>	 <p>Es el ejecutivo de la empresa interesada en instalar el proyecto. Se coordina con la representante del gobierno para organizar la consulta y pone a su disposición recursos de la empresa para solventar los gastos.</p>
<b>Licenciada Ana</b>	 <p>Es una funcionaria del gobierno federal. Trabaja en la secretaría que otorga los permisos como el que busca la empresa, que, en este caso, está sujeto a que se obtenga el consentimiento de la comunidad de Valenciana. Como representante del Estado funge como autoridad responsable de la consulta.</p>
<b>Carla</b>	 <p>Es habitante del pueblo y trabaja como maestra de la escuela primaria de Valenciana. Se involucra siempre en los asuntos de su comunidad.</p>
<b>Comisario Antonio</b>	 <p>Trabaja para la comisaría del pueblo de Valenciana, funge como representante de la presidencia municipal del municipio al que pertenece el pueblo y es un líder respetado entre la comunidad.</p>
<b>Don Pedro</b>	 <p>Es uno de los ejidatarios del pueblo de Valenciana. Vive de la agricultura y vende sus productos en el mercado de la cabecera municipal.</p>
<b>Doña Luisa</b>	 <p>Es una mujer del pueblo de Valenciana. Tiene una cenaduría muy popular. Dedicar su tiempo a estar con sus nietos y es conocida por el rico sazón de su comida.</p>

Fuente: Elaboración propia.

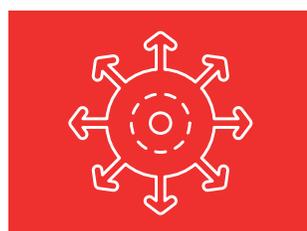
En total, se identificaron 16 problemáticas relacionadas con la implementación de consultas indígenas y el reto de obtener un consentimiento previo, libre e informado en los términos del Convenio 169 de la OIT para el establecimiento de proyectos en territorios indígenas.

**Figura 4. Las 16 problemáticas.**





**9. Que la consulta sirva para unir, no para separar.** Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.



**10. Bienvenidos a ayudar, por favor, no estorben.** Presencia de actores externos no regulada.



**11. Con violencia no se arregla nada.** Violencia y presencia de grupos armados.



**12. Nada por debajo del agua.** Conductas poco transparentes que limitan la creación de confianza.



**13. ¿Dónde está el árbitro cuando lo necesitamos?** Ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso.



**14. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse.** Asimetrías en las relaciones de poder entre partes.



**15. ¡Fírmele aquí! Si no, NO.** Los acuerdos no se plasman en documentos jurídicamente vinculantes y/o no hay mecanismos de seguimiento de acuerdos.



**16. Se tienen que volver a ganar nuestra confianza.** La confianza de las comunidades en las autoridades y en el proceso consultivo ya están erosionadas.

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan cada uno de los retos en la forma de fichas. Cada ficha contiene un resumen breve de lo dicho en las entrevistas, cómo el problema se relaciona con los tres tipos de actores (comunidad, empresa y gobierno), las principales vertientes del problema y una serie de preguntas para reflexionar sobre el diseño de intervenciones y propuestas de ejes de acción.

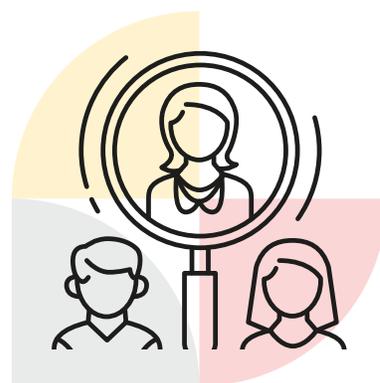
## 2.1. ¿QUIÉN DIJO QUE ELLOS ME REPRESENTAN?

**Dificultades para identificar autoridades representativas** de las comunidades y las personas que son sujeto de derecho a la consulta.



*Cuando Don Pedro llegó a la consulta vio que en representación de su pueblo había funcionarios de la presidencia municipal. Muchos en el pueblo están molestos porque estas personas no son del pueblo y no sienten que los represente.*

El Convenio 169 de la OIT dice que es obligación del Estado consultar a los pueblos originarios por conducto de sus autoridades tradicionales representativas. Las dependencias del Estado, responsables de la consulta, deben determinar, en una etapa previa, quiénes van a ser estas personas que van a representar a la comunidad. En México, algunas comunidades indígenas tienen gobiernos tradicionales plenamente identificados como los yaquis, los mayos y los tarahumaras, lo que facilita la identificación de representantes. Otras no tienen gobiernos tradicionales y se recurre a las autoridades municipales como, por ejemplo, en regiones como la zapoteca, maya, zoque y mazahua. En algunos casos, la autoridad responsable ha optado por acercarse con los gobiernos municipales y acordar los procedimientos a seguir para la consulta.





Las personas nos contaron que pactar los términos de la consulta con el gobierno municipal genera tensiones y conflictos porque las personas no sienten que el gobierno local represente adecuadamente sus intereses como pueblo originario. Ellos consideran que los intereses de los gobiernos municipales, dependientes del sistema de partidos, corresponden a los de sus aliados políticos. También, expresan que el gobierno municipal suele tener un interés particular a favor de la instalación de los proyectos por la derrama económica que suponen y que eso le hace actuar de forma parcial. Asimismo, refieren de casos en los que se creó un clima de desconfianza desde los primeros acercamientos con las autoridades municipales para planear las consultas; y en los que, durante las asambleas, las personas sentían que el municipio, desde el presidium, actuaba claramente a favor del proyecto silenciando la participación de quienes se oponían.

Igualmente, indicaron casos donde se optó por abrir la consulta a toda la población que quisiera participar de las asambleas y, al no haber un criterio claro para definir quién pertenece al pueblo originario, se molestaron por la presencia de personas ajenas a la comunidad indígena, identificados coloquialmente como “acarreados”.

También, comentan que, en ocasiones, en la convocatoria se privilegió la participación de grupos de pobladores con intereses particulares, con quienes se sostuvieron reuniones previo a la fase informativa. Por ejemplo, personas propietarias de terrenos en los que se buscaba instalar los proyectos y gremios que van a beneficiarse como los sindicatos de la construcción, taxistas, entre otros. Estos sesgos en la fase de comunicación previa impiden que la información llegue a toda la población por igual, a fin de que puedan decidir con los mismos elementos y oportunidad, sobre su participación en la consulta.

Otro aspecto por considerar es que la tarea de identificar a las y los sujetos que tienen derecho a participar en la consulta, e informar al respecto resulta más fácil cuando se trata de comunidades con poca población o cuando están concentradas geográficamente. En cambio, si la población indígena es grande o está dispersa, supone un mayor desafío.

Por el contrario, el ejercicio se vuelve más complejo cuando dentro del territorio hay ejidos o comunidades agrarias (tierras de propiedad social), y cuando se cuenta con presencia de población indígena y no indígena. En esos casos se traslapan los niveles de organización preestablecidos para la toma de decisiones sobre el territorio; así mismo, hay ocasiones en que las personas indígenas que no cuentan con título de ejidatarios o comuneros se quedan fuera del proceso.



**Tabla 1. Implicaciones de la problemática de identificación de las personas que son sujeto de consulta para cada uno de los actores.**

Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
<p>No identificar a la población correctamente le quita a la comunidad la posibilidad de utilizar la consulta como un instrumento de introspección y planeación sobre su futuro, para poder valorar la conveniencia, o no, de establecer el proyecto en su comunidad. Además, cuando se trata de localidades de alta concentración poblacional o la población está dispersa, muchas personas no se enteran y pierden la oportunidad de participar en la consulta.</p>	<p>Acordar la consulta con el gobierno municipal cuando éste no cuenta con el aval del pueblo originario para representar adecuadamente sus intereses, coloca en una posición de poder a personas cuyos intereses podrían no estar alineados con los de la comunidad. Esto puede generar animadversión y erosión de la confianza en el gobierno, de parte de la sociedad.</p>	<p>Acordar el proceso consultivo con gobiernos municipales, en lugar de hacerlo con autoridades tradicionales de los pueblos originarios, dificulta para la autoridad responsable la posibilidad de interlocución directa con la comunidad. En cambio, hace que la interlocución esté mediada por intereses de los gobiernos locales y municipales, que son dependientes del sistema de partidos.</p>

**Vertientes**

- Acuerdo de los protocolos con gobiernos municipales.
- Falta de representatividad social cuando se trata de comunidades de gran número de habitantes (casos en estudio de 14,000 y 100,000 habitantes).
- Falta de claridad sobre los criterios para identificar quiénes son sujetos de derecho a la consulta.
- Falta de normativa sobre sujetos a ser consultados deja a la autoridad la facultad de decidir al respecto.
- Los roles que juegan otras poblaciones que viven en el territorio indígena y no son sujetos de consulta previa.
- Discusión entre la población sobre quiénes tienen derecho a ser consultados (indígenas, no indígenas, dueños de tierras, vecinos, etc.).
- Identificación de instituciones y autoridades indígenas representativas legítimas.

**Preguntas para reflexionar**

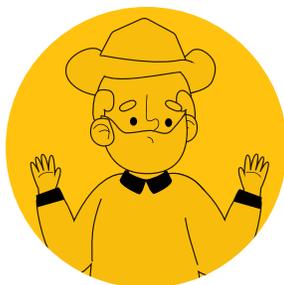
- ¿Con quién debe acercarse la autoridad responsable cuando no hay gobiernos tradicionales de las comunidades indígenas?
- ¿Cómo realizar una convocatoria efectiva para que toda la población sepa del proceso y tenga información adecuada y suficiente para decidir sobre su participación en él?
- ¿Cómo diseñar la consulta cuando se trata de poblaciones con un mayor número de habitantes, a fin de garantizar la participación efectiva los sujetos de derecho?

Fuente: Elaboración propia.



## 2.2. ¡NO NOS AVISARON, NI SABEMOS DE QUÉ VA LA CONSULTA!

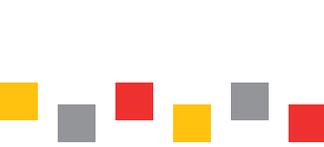
**Desconocimiento** de parte de la población **del derecho a la consulta** que les impide ejercerlo plenamente.



*Don Pedro no sabía que decir NO era una opción en la consulta. Como él, muchos en el pueblo creían que era exclusivamente para llegar a un acuerdo económico con la empresa. Ahora que se enteraron están molestos y sienten que se aprovecharon de ellos.*

Las personas nos contaron que en sus pueblos la gente típicamente desconoce el derecho a la consulta. A pesar de que el Convenio 169 de la OIT de 1989, que establece el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, fue ratificado por México en 1990 y se encuentra en vigor en el país desde 1991, en 2012, se interpuso el primer juicio de amparo por haberse omitido el proceso de consulta y, a partir de entonces, se han registrado casos de amparo en materia de consulta a pueblos originarios. Otro factor para tomar en consideración es la carencia de una Ley General de Consulta Previa, Libre e Informada, que regule integralmente este derecho y detalle los procedimientos. Aunque la reforma constitucional de 2024, relacionada con los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos, representa avances





significativos, aún existe una laguna jurídica. En este sentido, nos contaron que las comunidades que tienen más conocimiento es gracias, principalmente, a organizaciones de la sociedad civil que las han acompañado para exigirlo y, en otras ocasiones, de la autoridad responsable de la consulta, al inicio del procedimiento, durante la fase de acuerdos previos. En este sentido, nos contaron que las comunidades que tienen más conocimiento es gracias, principalmente, a organizaciones de la sociedad civil que las han acompañado para exigirlo y, en otras ocasiones, de la autoridad responsable de la consulta, al inicio del procedimiento, durante la fase de acuerdos previos.

El Protocolo emitido en 2013 por la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), no contempla una etapa de capacitación a la población indígena sobre su derecho a ser consultados. Esto limita que se cumpla efectivamente el ejercicio del derecho. Por ello, para que este derecho se conozca de forma amplia se requiere de una campaña de concientización de gran escala, algo para lo que las organizaciones de la sociedad civil y autoridades responsables no cuentan con los recursos financieros y humanos suficientes.

Por otro lado, refirieron que es necesario que las personas indígenas conozcan mejor este derecho para que puedan

apropiarse de los alcances de la consulta como una herramienta de reflexión y planificación, que les sirva para evaluar la compatibilidad del proyecto en cuestión con su propia visión de desarrollo. Relatan también cómo, en ocasiones, sólo se realizan sesiones informativas informales. La situación se agrava cuando el número de población indígena en el área de influencia es elevado, pues la mayoría de los habitantes no participa en estas sesiones informativas.

La opinión de las personas es que el desconocimiento del alcance del derecho a la consulta permite que se use solo como plataforma para negociar beneficios económicos. Gracias a la asesoría de organizaciones de la sociedad civil, algunas comunidades han pedido profundizar la discusión más allá de los beneficios económicos como el análisis de los impactos socioambientales o estándares de trabajo.

La problemática se acentúa en comunidades con altos niveles de pobreza y marginación, ya que la urgencia por resolver necesidades básicas restringe la reflexión sobre los posibles impactos de los proyectos a mediano y largo plazo, y hace que las personas limiten sus aspiraciones y expectativas de lo que podrían alcanzar en la negociación, propiciando así acuerdos con términos menos favorables de los que obtendrían en mejores circunstancias.



**Tabla 2. Implicaciones de la problemática de desconocimiento sobre el derecho para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
<p>La falta de información sobre los alcances de la consulta impide el ejercicio pleno del derecho, centrando la discusión en los beneficios económicos; sin hacer una evaluación completa del proyecto en relación con la visión de futuro de la comunidad, ni analizar su impacto o buscar una mejor alternativa para su desarrollo. Por lo general, no se cuentan con elementos para contrastar alternativas de desarrollo, proyectos comparables, ni los impactos del proyecto sometido a consulta.</p>	<p>La falta de conocimiento de las comunidades implica que la interlocución pueda ser fácilmente capturada por grupos de interés ajenos a la comunidad. Esto es un generador de tensión y conflicto que a largo plazo dificulta la relación con la comunidad donde se establece el proyecto.</p>	<p>El hecho de no contar con una metodología adecuada que permita, previo a la consulta, generar capacidades en la población para el pleno ejercicio de su derecho; implica el riesgo de que el desenvolvimiento de los procesos se complejice y prolongue, llegando incluso a vulnerar los derechos humanos de las comunidades.</p>

#### Vertientes

- El desconocimiento del alcance del derecho a la consulta permite que ésta se convierta en una plataforma para negociar solo beneficios económicos.
- El protocolo de la consulta no siempre contempla una etapa de capacitación a la comunidad sobre el ejercicio de este derecho.
- Generalmente, quienes hacen la tarea de informar son organizaciones de la sociedad civil y a esta actividad se destinan recursos limitados.
- Se carece de una normatividad de observancia a nivel nacional que regule plenamente el derecho a la consulta, de conformidad con las disposiciones establecidas en el Convenio 169.
- Se requiere hacer la presentación de la información de una forma culturalmente adecuada.
- Es indispensable presentar información clara sobre los impactos y sus alcances.

#### Preguntas para reflexionar

- ¿Qué conocimientos, herramientas y capacidades debería estar al alcance de la población previo a la consulta para que ésta pueda ejercer plenamente su derecho?
- ¿Qué metodología debe seguirse y qué objetivos buscar alcanzar para la generación de estas capacidades? ¿Cuáles son los canales más adecuados para la transmisión de este conocimiento a las distintas comunidades indígenas del país?
- ¿Cuál es el momento adecuado para informar y capacitar sobre el derecho a la consulta y quién debe hacer esta tarea?
- ¿Qué información relevante no se está otorgando o transmitiendo a las comunidades, de manera clara, para que puedan evaluar la conveniencia de la instalación de proyectos en sus territorios, atendiendo a sus propios intereses y a su visión de desarrollo?

Fuente: Elaboración propia.

## 2.3. LA PRESIDENCIA MUNICIPAL Y EL GOBIERNO DEL ESTADO, ¿USTEDES PICHAN, CACHAN O BATEAN?

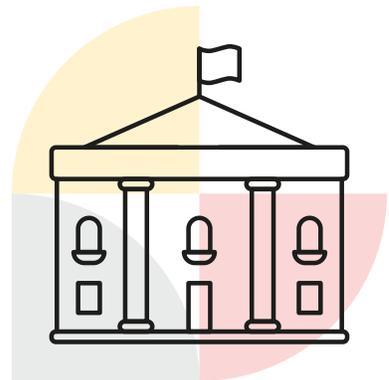
---

**Desconocimiento de autoridades subnacionales de su rol** y el alcance de su participación en la consulta.



*El comisario Antonio está muy confundido. Ya no sabe qué eventos son oficialmente parte de la consulta y cuáles no. Entre los eventos que organiza la Lic. Ana, del gobierno federal, los que hace el gobierno del estado y los que son de la presidencia municipal, a veces se traslapan y no sabe a cuál convocar a las personas del pueblo. Ya varias veces se tuvo que disculpar con la gente del pueblo.*

Las personas nos contaron que el tema de las consultas es muy nuevo y ha tomado por sorpresa a autoridades estatales y municipales. Conocen poco, hay limitado material para orientación y la regulación tiene aún un largo camino por recorrer (ver Anexos 1 sobre la regulación de la consulta). La novedad y la falta de legislación y guías especializadas ocasionan que estos actores desconozcan las atribuciones, objetivos y alcances de su participación.





Asimismo, refieren que, en ocasiones, los gobiernos estatales llegan a asumir las mismas tareas que la autoridad responsable, con la intención de hacer un contrapeso durante el desenvolvimiento del proceso de consulta, llevando a la duplicidad de funciones entre la federación y el estado, incluso, llegando a darse la organización de eventos paralelos sin coordinación y diferencias importantes respecto del criterio a utilizar para determinar cuál sería el área de influencia del proyecto, las personas que son sujeto de consulta y sus autoridades representativas.

Las personas temen también la posibilidad de que los gobiernos estatales y municipales lleguen a tener un interés directo en la implementación del proyecto en cuestión, debido a la derrama económica que supondría su

realización y el efecto que tendría en la generación de empleos. Además, indican que los gobiernos subnacionales realizan gestiones para influir en el resultado y que se apruebe el proyecto, asumiendo un rol que formalmente no les corresponde.

También, se expresaron testimonios de que algunas autoridades municipales, al tener intereses en el pago de licencias de construcción, toman partido (algo que está fuera de sus atribuciones durante los procesos de consulta) con la finalidad de que la comunidad otorgara su consentimiento.

Esta problemática revela cómo, en algunos casos, las autoridades locales no participan en el cuerpo técnico consultivo de manera objetiva, sino que desempeñan un papel a favor de los proyectos.





**Tabla 3. Implicaciones de la problemática del desconocimiento de autoridades subnacionales sobre su rol y el alcance de la consulta con cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
<p>Que las autoridades locales se presenten como facilitadores imparciales y, en la práctica, realicen actividades fuera de sus atribuciones y en favor del proyecto es percibido por la comunidad indígena como contubernio y abona al clima de desconfianza en las autoridades. Esto impide que las comunidades vivan los procesos de consulta en un entorno libre y participativo.</p>	<p>Los actos de las autoridades locales, tendientes a lograr el consentimiento de los proyectos, infringen el carácter libre de la consulta, lo que implica la posible cancelación, retraso o suspensión de los proyectos si esta situación llega a juicio.</p>	<p>La falta de claridad en las autoridades locales, sobre el papel que deben desempeñar en la consulta, crea duplicidades y en ocasiones conflicto entre autoridades de distintos niveles. Esto crea confusión y deja a la autoridad responsable sin roles bien definidos ante la población. Hace más complicado actuar con objetividad durante el proceso y fungir como un apoyo para la realización de la consulta conforme a lo establecido en el Convenio 169.</p>

- Vertientes**
- Duplicidades en las actividades que realiza la autoridad estatal y dependencia federal que actúa como autoridad responsable.
  - Conflicto de interés de autoridades estatales y municipales para tomar partido a favor del proyecto, previo a la consulta y durante la misma.
  - El desarrollo y diseño metodológico de la consulta se da por imposición donde domina quien es capaz de ejercer más poder. Esto desata una lucha de poder entre niveles de gobierno por controlar el proceso.
  - El alcance de la consulta y atribuciones de las autoridades locales no es siempre claro para su funcionariado.
  - Posible conflicto de interés de autoridades locales y/o federales por los beneficios directos que les trae la posibilidad de que se aprueben los proyectos.

- Preguntas para reflexionar**
- ¿Cuál es el rol de las autoridades locales (estatales y municipales)?
  - ¿Cómo se pueden evitar conflicto de interés entre autoridades locales y/o federales para que actúen en favor de fomentar una deliberación libre de la comunidad indígena sin buscar sesgar el resultado?
  - ¿En qué tipo de roles es necesario involucrar a las autoridades locales durante los procesos consultivos?
  - ¿Cuáles deberían ser los límites en la actuación de las autoridades locales en los procesos consultivos?

Fuente: Elaboración propia.



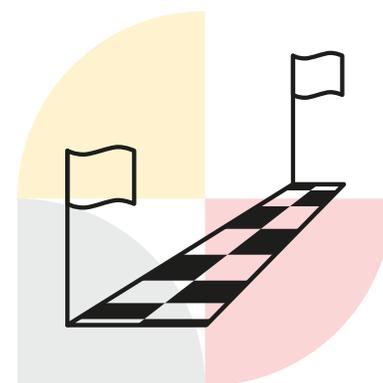
## 2.4. TODAVÍA NI EMPEZABA LA CONSULTA Y YA HABÍAN PACTADO.

### **Incumplimiento** del carácter previo de la consulta.



*Carla se enteró de que el Sr. Sergio, de la empresa, firmó contratos de promesa de compra con personas propietarias de terrenos hace más de un año, cuando la consulta aún no había comenzado. Por eso, ya nadie se cree lo de que sea previa.*

La consulta se entiende, desde la perspectiva de la empresa que se busca instalar, como un trámite que se debe cumplir ya que no siempre se entiende la importancia de consultar antes. Esto es, no se tiene una idea clara de “antes de que” es que se debe consultar. Para las empresas, desarrollar un proyecto es un proceso complejo que atraviesa por muchos pasos, desde que se concibe la idea hasta que se ejecuta. Cuando una empresa desea operar en territorios indígenas, en ocasiones, llega a enterarse de la necesidad de consultar demasiado tarde, cuando el principio de consulta previa ya ha sido violado y el proyecto ya va muy avanzado. Las personas representantes de las empresas relataron no tener claro en qué fase del proyecto deben realizarse las consultas. También que, a menudo, se realizan cuando ya han avanzado en los trámites legales como la adquisición de terrenos, situación que, por ejemplo, es conveniente pues va creando un grupo en la comunidad a favor del proyecto.





Además, nos compartieron que, en ocasiones, las consultas se realizan cuando las empresas ya han firmado contratos con las personas que son dueñas de los terrenos donde se busca instalar el proyecto. Esto es visto, desde la comunidad, como un intento por asegurar el apoyo de ciertos grupos o individuos antes de consultarles a todos y se percibe como mala fe. Las personas opinaron que esto viola el carácter previo de la consulta. Si al iniciar el proceso de consulta ya hay un grupo a quien le favorece el proyecto, como sería el caso de los propietarios de los terrenos donde se pretende instalar, se generan intereses económicos que influyen en su opinión. También, relataron que es común que este grupo tenga acceso a información que el resto de la población desconoce, ubicándolos en una situación de desventaja. Esta situación la relacionan con la generación de división social dentro de la comunidad.

Igualmente, nos contaron de casos en que los propietarios de terrenos, naturalmente a favor del proyecto, se opusieron a que se consultara al resto de la población por considerar que no tenía un interés directo en el proyecto. Asimismo, relataron casos en los que los propietarios de terrenos llevaron a personas, coloquialmente conocidas como “acarreados”, de otros poblados, para que participaran en las asambleas. Sin duda, aprovechándose

de otra problemática identificada en este estudio, la cual es la dificultad para identificar a las personas que son sujeto de derecho. También se narraron casos en que se le atribuye a este grupo al interior de la comunidad la presencia de personas armadas en las asambleas.

Por otro lado, se rescata la recomendación realizada por el representante de una empresa que fue entrevistado, quien sugiere tener un plan B para el proyecto, en caso de que la comunidad diga que no. El cálculo de un plan de negocio alternativo para el proyecto, en otro territorio, donde no sea necesaria la consulta, le sirve a la empresa para tener una referencia de cuánto más le costaría desarrollar el proyecto en otro lugar. La recomendación es que las empresas mantengan varias opciones y cooperen, en el marco de sus responsabilidades, con las autoridades responsables de realizar la consulta antes de haberlas descartado. Si, en cambio, se avanza con el proceso de consulta cuando al interior de la empresa ya se tomó la determinación de realizar el proyecto en el territorio, es mayor la presión bajo la que operan las personas de la empresa para obtener el consentimiento. Si bien para la empresa obtener el consentimiento es el resultado ideal de la consulta, este no debe ser el principio que rijan las acciones y sobre todo no se debe violar el carácter previo de la misma.



**Tabla 4. Implicaciones de la problemática del incumplimiento del carácter previo de la consulta para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
<p>El conocimiento anticipado de los proyectos por parte de ciertos grupos con intereses, como, por ejemplo, los propietarios de los terrenos, genera desconfianza dentro de la misma comunidad y la sensación de que no se les está tomando en cuenta en un asunto que afecta a todos. Por su parte, estos grupos, al desconocer lo que implica el derecho a la consulta previa, también se incomodan cuando se consulta a otros, incluso si no son propietarios de las tierras o no tienen un interés económico en el proyecto.</p>	<p>Generar incentivos económicos en un grupo específico al interior de la comunidad para fomentar su colaboración en el proyecto es beneficioso para la empresa, pero conlleva un alto costo en términos de conflictividad social. Además, pone de manifiesto la falta de una debida diligencia de las empresas frente al derecho a la consulta previa, lo que aumenta la posibilidad de amparos por parte de las comunidades que buscan hacer valer sus derechos colectivos.</p>	<p>Para la autoridad responsable un proceso polarizado al interior de la comunidad dificulta el planteamiento de la información y la sucesión de las etapas. Pasar por alto el carácter previo de la consulta puede dejarla sin efecto y vulnera el derecho de las comunidades, lo que también mina la confianza de la población en las autoridades y desincentiva la realización de proyectos posteriores en esas comunidades.</p>

### Vertientes

- Es común que, al iniciar la consulta, un grupo de la comunidad (personas propietarias) ya esté enterado del proyecto y tengan una postura a favor, basada en un interés económico, en tanto que otros lo desconocen, por lo que se sienten en una situación de desventaja.
- Se percibe mala fe de parte de empresas y autoridades que tuvieron trato directo con algunos propietarios de terrenos previo al proceso de consulta.
- La normativa nacional e internacional es clara en sus principios (previa, libre e informada, culturalmente apropiada y de buena fe) pero es carente. No hay Ley General y las leyes secundarias en la materia y sus reglamentos no son lo suficientemente claros sobre los pasos y las formas a seguir. A pesar de que el carácter previo ha sido abordado en jurisprudencia interamericana y en la emitida por la SCJN, hay confusión en algunos actores sobre cómo garantizar el carácter previo de la consulta.
- El otorgamiento de autorizaciones de proyectos antes de realizar la consulta transgrede los derechos colectivos de las comunidades indígenas y genera incertidumbre respecto a la ejecución y/o continuidad de los proyectos.

### Preguntas para reflexionar

- ¿A partir de qué momento, en el ciclo de un proyecto, el estado y la empresa deben conocer si sus proyectos son susceptibles de consulta?
- ¿A quién se debe acudir para validar si el proyecto es susceptible de consulta? ¿Qué tipos de irregularidades surgen en este rubro?
- ¿En qué etapa del ciclo de un proyecto es pertinente que el Estado (autoridad responsable) y/o la empresa se planteen alternativas para la realización del proyecto?
- ¿Cuál es el momento idóneo para informar a la empresa sobre los alcances de su participación en la consulta, sobre lo que debe hacer y de lo que se debe abstener, a fin de evitar violaciones procesales y de derechos humanos?

## 2.5. ASAMBLEAS QUE NO ENTENDEMOS.

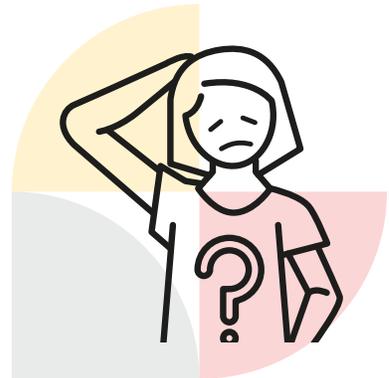
---

Las sesiones de las consultas se realizan en un **ambiente antipedagógico**.



*Doña Luisa fue con mucha ilusión a las primeras sesiones de la consulta. Se desilusionó porque le costó mucho entender y la mayor parte del tiempo solo son abucheos y ataques personales. No le dan la palabra y terminan hasta altas horas de la noche.*

Durante la fase de acuerdos previos, la autoridad responsable pacta con las comunidades la manera en la que se desarrollará el proceso consultivo con la finalidad de que sea culturalmente apropiada. En este acuerdo se incluyen los criterios a considerar para decidir quiénes participarán en las reuniones, frecuencia, los días y horarios de las reuniones, y demás aspectos relevantes para la comunidad como los idiomas a los que se debe traducir la información para ser entendida por la mayoría de las personas. En esta etapa, las personas nos contaron que se discute poco sobre la pedagogía del ejercicio. Por ejemplo: ¿Cómo hacer las sesiones más eficientes?, ¿qué metodologías utilizar para garantizar la equidad y fomentar que todas las voces estén adecuadamente representadas?





o, ¿cómo ayudar a disminuir la carga de las sesiones sobre la vida cotidiana de las personas? Existen muchas terminologías que no tienen traducción y debería existir una estrategia clara para atender estas brechas.

Las personas nos contaron que se sorprendieron por la duración de cada una de las sesiones y el tiempo que tomó la consulta. Descubrieron que éstas pueden alargarse hasta altas horas de la noche y hacer que las personas pierdan días enteros. En ocasiones, el proceso consultivo puede durar hasta 3 años de reuniones todas las semanas. Al aceptar los términos establecidos en los acuerdos iniciales, nos contaron que no tenían conocimiento de todas las implicaciones que la consulta puede generar en la vida familiar y social; provocando incluso que se muestren arrepentidas de haber aceptado los acuerdos.

Comúnmente se celebran asambleas con un alto número de participantes (500 y hasta 1,000), por lo que no todas las personas se sienten cómodas para expresar sus puntos de vista abiertamente. A saber, de las entrevistas, esta situación genera que las voces de las mujeres, que tradicionalmente no son consideradas en la misma forma que las de los hombres en la toma de decisiones, no encuentren un espacio en las sesiones.

Otra de las dificultades que enfrentan las mujeres para participar en las asambleas tiene que ver con su duración, sobre todo cuando estas se extienden mucho. Regularmente las sesiones toman un mínimo de 3 horas y llegan a prolongarse hasta por 10 horas. Las asambleas de larga duración generan dos grandes obstáculos para las personas. Por un lado, impiden que quienes tienen otras

ocupaciones puedan asistir y, por otro, se vuelve imposible que los asistentes mantengan su atención durante todo el tiempo y comprendan cabalmente temas complejos.

Por otro lado, las personas nos contaron que las asambleas que se programaron por la noche, para permitir la asistencia después del trabajo, inhiben la participación de mujeres y de quienes no tienen un interés directo en el proceso de consulta. Además, el agotamiento derivado de la jornada laboral reduce la capacidad de atención de quienes asisten a estas reuniones, lo que dificulta una participación efectiva.

En algunos casos, la información presentada a la comunidad incluye demasiados datos técnicos del proyecto, lo que dificulta la labor de los traductores de lenguas indígenas. Esto a menudo da lugar a traducciones imprecisas y difíciles de comprender. Por otro lado, la información crucial para la toma de decisiones, como la descripción detallada de las actividades en todas las etapas del proyecto y los impactos socioambientales, se presenta de manera incompleta.

También nos compartieron que, durante las asambleas, se presentan situaciones en las que las personas son objeto de actitudes nocivas como el abucheo, señas amenazantes o actos de ridiculización por parte del público. Estas experiencias desmotivan la participación efectiva de las personas, en especial de quienes reciben ataques personales por expresar opiniones contrarias al proyecto. Cuando las autoridades no actúan condenando o castigando estas actividades, las personas lo perciben como indiferencia y desinterés por hacer respetar sus derechos e incluso la sospecha de un acuerdo previo.

**Tabla 5. Implicaciones de la problemática de un ambiente antipedagógico para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
<p>La forma en que se llevan a cabo las asambleas se puede mejorar sustancialmente en términos pedagógicos para garantizar una adecuada participación y ayudar a las personas a asimilar la información del proyecto de manera adecuada, a fin de comprender, tanto los beneficios como los impactos que este podría generar en caso de ser aprobado. Las voces más fuertes monopolizan la discusión y el diseño de las sesiones no es propicio para que todas las voces estén plenamente representadas. Son escasos los traductores y el nivel de reflexión es superficial y, en ocasiones, poco respetuoso.</p>	<p>El formato de las sesiones y la forma de transmitir la información resulta difícil de asimilar por lo que existe el riesgo de apelación posterior de parte de la comunidad sobre el carácter informado de la consulta. También, lo son el acarreo de habitantes de otras localidades para aumentar artificialmente las voces a favor del proyecto, y los actos de intimidación que se suscitan para inhibir la participación de grupos con un posicionamiento opuesto. Todo ello, sin importar quién está detrás, constituye un riesgo a la independencia de la consulta.</p>	<p>El formato en el que se realizan las sesiones genera costos y desgaste para las autoridades frente a las comunidades. El propósito de acordar previamente los términos es lograr un ambiente de consenso y libertad para deliberar. Si al final no se logra crear este ambiente en la consulta, se pierde el objetivo y, en cambio, se crea el riesgo de conflicto. La capacidad de los gobiernos de atender las demandas sociales de forma eficaz, estable y legítima depende en gran medida de que exista una buena reputación de éste, confianza de parte de la ciudadanía y un ambiente de paz. Si como resultado de la consulta el ambiente se torna tenso, esto puede detonar en crisis de gobernabilidad.</p>

### Vertientes

- El diseño pedagógico de consulta no siempre se realiza teniendo en cuenta las relaciones de poder entre participantes ni el reto de traducir a sus lenguas, de una manera entendible y culturalmente apropiada, la información del proyecto y sus impactos.
- El hecho de que las asambleas sean altamente concurridas no garantiza que se escuchen las opiniones de todas las personas interesadas.
- El establecimiento de horarios poco apropiados para el desarrollo de las sesiones, así como su prolongación, limita la participación de los miembros de la comunidad, en especial de las mujeres.
- La información que se presenta es muy técnica y difícil de comprender, tanto para la comunidad como para los traductores.
- Las manifestaciones violentas en las asambleas inhiben la participación de actores con inquietudes o ideas opuestas, infringiendo el carácter libre del proceso de consulta.
- Es imprescindible acompañar las consultas del mejor diseño pedagógico posible para velar por los principios del Convenio 169, así como de autoridades que sancionen comportamientos que violen estos principios.

### Preguntas para reflexionar

- ¿Cuál es el formato adecuado para realizar las asambleas cuando se trata de poblaciones con un número elevado de habitantes que participarán en los procesos de consulta?
- ¿Cuál es la capacidad máxima de participación de una asamblea a fin de que sea un espacio adecuado de interacción y reflexión para los actores?
- ¿En qué contextos y bajo qué metodología podrían efectuarse asambleas simultáneas con distintos grupos?
- ¿Qué información sobre el proceso consultivo y sobre el proyecto es pertinente entregar a la comunidad y qué características deben tener los materiales que se empleen para tal efecto?
- ¿Con cuánto tiempo de anticipación se debe entregar la información al traductor, y qué tipo de interacciones se requieren previamente para que comprenda cabalmente el contenido de lo que traducirá y pueda aclarar dudas al respecto?
- ¿Cuál debería ser la duración máxima de una asamblea a fin de que resulte fructífera e incentive la asistencia de las personas sujetas de consulta?
- ¿Qué tipo de conductas por parte de los distintos actores deben ser impedidas y señaladas por la autoridad a fin de generar un ambiente de respeto y confianza, y garantizar la paz social durante el proceso consultivo y, qué medidas de prevención debe tomar la autoridad?

Fuente: Elaboración propia.



## 2.6. ¿CUÁNDO SE VA A ACABAR ESTO?

---

**Duración del proceso de consulta** que se extiende por años.



*Don Pedro tiene tres años que no pasa un domingo con sus nietos. Esos días son las reuniones de la consulta. Su familia lo extraña y todos desean la consulta acabe pronto para retomar la vida que tenían.*

Las personas nos contaron que cuando se pactan los términos de la consulta no se imaginan cuántos meses o años va a durar el proceso. Comentaron que fue inesperado para ellas que se prolongara tanto tiempo. Algunas manifestaron que, si hubieran sido advertidas sobre la duración y los impactos que la consulta generaría en su vida diaria, hubieran optado por no realizarla. La polarización en las opiniones de los participantes es el principal factor que identifican que prolonga el proceso y debilita la cohesión comunitaria. En algunos casos, las personas observaron que el posicionamiento de los participantes fue influenciado por actores externos con intereses políticos o económicos particulares que, a su saber, no coincidían con la visión de desarrollo de los pueblos indígenas.





Encontramos que, cuando hay posiciones encontradas al interior de una comunidad, es común que en ambos bandos existan asesores externos, tanto de parte de quienes están a favor del proyecto como en contra, lo que alarga los procesos de consulta. Las personas expresaron que estos actores externos juegan un rol muy importante en el proceso, sin que su presencia esté plenamente regulada. Algunas personas ven beneficios en la presencia de otras organizaciones, ya que les ayudan a estar más informados, mientras que otras perciben prejuicios. Por ejemplo, recomendando posturas más radicales a pesar de la voluntad de la comunidad de seguir adelante. Tanto personas que estaban a favor del proyecto como en contra nos dijeron que, si pudieran hacer algo diferente, no permitirían la presencia de asesores externos, cuyas diferencias de opiniones alarguen los procesos y, en su lugar, afrontarían el proceso sin intermediarios. Es por ello por lo que el tema de la presencia de actores externos, sin regulación, se incluyó en este estudio como una problemática en sí misma.

Otro factor que las personas comentan que alarga el proceso, es la lentitud con la que perciben la entrega de información. Relataron que los retrasos eran ocasionados porque la información del proyecto no se entregaba a tiempo y/o en un formato comprensible para todos los asistentes; de manera que, al no contar con una evaluación completa y clara sobre los impactos ambientales de carácter acumulativo que el proyecto generaría en la región, resultaba imposible tomar decisiones al respecto y continuar con las siguientes fases del proceso de consulta. En uno de los casos, los opositores del proyecto demandaron por vía judicial el

cumplimiento de las disposiciones del Convenio 169, lo que también alargó la duración de la consulta y fue interpretado por el bando contrario como un acto hostil, generando mayor polarización social.

La consulta rompe con aspectos importantes de la vida social de la comunidad, especialmente cuando se prolonga en el tiempo. El cuantioso número de horas que las personas destinan a participar en estos procesos les resta tiempo disponible para dedicar a sus familias, descansar y, en ocasiones, incluso para trabajar. Se detectaron casos en los que, durante 3 años, los jefes de familia se ausentaban de sus hogares un día por semana para acudir a las asambleas convocadas en relación con la consulta.

Muchas personas terminan desistiendo de acudir a las asambleas, dejando solo en las asambleas a las personas con intereses directos (a favor y en contra), quienes comúnmente son las más polarizadas. Cuando solo se quedan los grupos más polarizados, con intereses particulares, dan lugar a más probabilidades de rompimiento del tejido social, escenarios de confrontación e, incluso, fractura de lazos familiares. Esto causó agotamiento mental y emocional en todos los actores participantes.

En los casos de estudio, se presentaron escenarios donde los procesos de consulta se realizaron mediante asambleas abiertas a todos los habitantes. Sin embargo, a medida que avanzaban estos procesos, el número de asistentes era cada vez menor, pues acudir a las sesiones implicaba en cierta medida, descuidar su trabajo, tareas domésticas y otras actividades de su vida cotidiana.



**Tabla 6. Implicación de la problemática de la duración del proceso para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
La extensa duración de los procesos provoca el desgaste emocional de los participantes y genera afectaciones en la vida familiar y social de las comunidades que terminan por generar polarización y rompimiento del tejido social.	La larga duración del proceso de consulta genera también desgaste en las empresas e incertidumbre sobre el costo asociado de la misma. Si bien la duración no está relacionada con el resultado de la consulta, sí está relacionada con el desgaste de las personas participantes.	La larga duración del proceso de consulta también genera desgaste en el funcionariado público a cargo de los procesos e incertidumbre sobre sus costos.

#### Vertientes

- Los procesos de consulta de larga duración conllevan afectaciones en la vida cotidiana de las personas participantes, en las rutinas de la vida familiar, y en las dinámicas sociales de las comunidades.
- La excesiva prolongación de las consultas propicia situaciones de polarización social.
- La prolongada duración de las consultas desincentiva la participación de sectores de la población que no cuentan con las condiciones y el tiempo requeridos para asistir regularmente a las sesiones, o de quienes no recibirán un beneficio directo del proyecto objeto de consulta.
- Las comunidades se quejan de que la información que solicitan para tomar la decisión se entrega con demora.

#### Preguntas para reflexionar

- ¿Cuál es el tiempo máximo que debe durar un proceso consultivo para que no genere un desgaste innecesario en la población?
- ¿Qué opciones deben considerarse cuando la duración de un proceso se ha prolongado tanto que está generando impactos negativos en la vida comunitaria?
- ¿Cuál es la información pertinente sobre el proceso consultivo que se debe entregar a la comunidad en la etapa de acuerdos previos, para que, en el diseño de la metodología a emplear, se tome en consideración la duración y los impactos sociales que podría ocasionar?
- ¿Qué información del proyecto debe ser entregada a la comunidad, para que pueda tener la mejor comprensión de éste, y en qué formato debe presentarse para que sea una herramienta útil para la toma de decisiones y evite influencias de agentes externos con intereses propios?
- ¿Qué tipo de conductas deben ser impedidas y señaladas por la autoridad a fin de generar un ambiente de respeto y confianza durante el proceso, evitando la polarización que genera la intervención de personas con intereses ajenos a los de la comunidad?
- ¿Qué medidas deben implementarse para evitar que la intervención de personas con intereses ajenos a los de la comunidad retrasen los procesos de consulta?

Fuente: Elaboración propia.

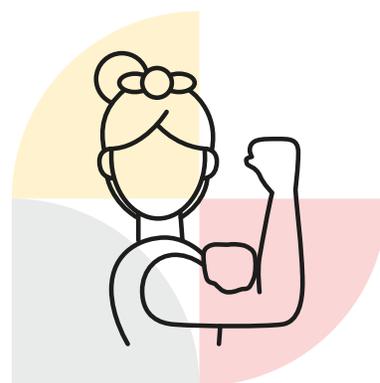
## 2.7. ¿DÓNDE ESTÁN LAS MUJERES?

### Limitada o nula participación de las mujeres.



*Doña Luisa habla con otras mujeres del pueblo y confirma que ninguna de ellas participa en la consulta. Las que en un momento fueron no se sintieron bienvenidas y los horarios y duración de las sesiones lo hacen muy difícil para ellas. A veces sólo se invita a las que son ejidatarias, que son muy pocas; otras veces las mujeres no se sienten en confianza de expresar lo que piensan frente al grupo de señores que normalmente van a las asambleas.*

Las personas nos contaron que incluir de forma efectiva a las mujeres como actores relevantes del proceso de consulta es un reto y que su participación se encuentra restringida por las formas de organización propias de sus comunidades y su idiosincrasia. La realización de quehaceres domésticos y las tareas de cuidados, cuya atención es atribuida comúnmente como responsabilidad exclusiva de las mujeres, su baja participación en cargos de representación comunal, así como las limitaciones en cuanto al acceso a la propiedad de la tierra y el propio diseño de los procesos consultivos, las deja en muchas ocasiones fuera del debate colectivo. Esto, pese a que en el Convenio 169 se establece que las disposiciones contenidas en él deben ser aplicadas por igual a hombres y mujeres.





En las comunidades indígenas, es poco común que las mujeres ocupen cargos de representación y, por lo tanto, rara vez fungen como autoridades representativas para efectos de la consulta. Además, son pocas las mujeres que son propietarias de tierras o tienen derechos sobre ellas. En este contexto, al no ocupar posiciones de liderazgo en sus comunidades y no requerir su firma en contratos de compraventa de los terrenos donde se buscan instalar los proyectos, no suelen ser reconocidas por la propia comunidad como participantes clave de la consulta.

Las personas nos refirieron que las dinámicas del proceso tampoco favorecen la participación efectiva de las mujeres. Se encontró que las circunstancias bajo las cuales se desarrollan las asambleas no son adecuadas para que las mujeres puedan participar de manera activa, ni permiten su participación en igualdad de condiciones frente a los hombres. Los horarios, la duración de las asambleas y el aforo elevado, son factores que no siempre favorecen una participación igualitaria entre hombres y mujeres. Es importante que la organización de las sesiones, sus horarios, duración, etc., se realice con un enfoque de género, para así asegurar que se toman en cuenta las actividades laborales, domésticas y de cuidado de las mujeres de la comunidad.

Según relatan las personas, en la información que se presenta a la comunidad no se aborda el efecto diferenciado que el proyecto podría tener en las mujeres. La situación de vulnerabilidad específica de las mujeres indígenas frente a estos proyectos no parece ser analizada ni reconocida. Los impactos que los proyectos podrían generar de manera diferenciada para ellas y las medidas preventivas y de mitigación específicas que se requieren por consecuencia, tampoco se abordan. En general, se percibe que no hay espacios adecuados para que las mujeres reciban información oportuna y relevante sobre los proyectos, lo que limita su capacidad para reflexionar sobre las implicaciones en su vida diaria.

Al respecto, es preciso señalar que durante las entrevistas se escucharon relatos de casos donde mujeres que sí participaron fueron estigmatizadas, amenazadas y violentadas. Nos contaron de situaciones en donde, por ejemplo, a una mujer le lanzaron objetos al salir de una de las asambleas; otro donde a una mujer la buscaron en su domicilio a altas horas de la madrugada hombres armados; y, otros, donde mujeres relataron haber visto sus lazos sociales deteriorados como consecuencia de sus acciones en la consulta. Las mujeres que fueron entrevistadas manifestaron no sentirse seguras de salir a la calle y continuar con su participación en las sesiones convocadas en relación con los procesos de consulta.



**Tabla 7. Implicación de la problemática de la brecha de género para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
Las mujeres se encuentran en una posición de desventaja frente a los hombres para participar y opinar abiertamente sobre los impactos que los proyectos podrían ocasionar en su vida diaria. La forma en la que se desarrollan los procesos de consulta reproduce dinámicas de desigualdad que amplían la brecha de género.	Al no considerar a las mujeres como actores relevantes en los procesos de consulta, las empresas pueden incurrir en el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el Convenio 169 y, eventualmente, enfrentar retrasos, procesos de amparo y otros problemas para la implementación de sus proyectos.	Al no procurar que en las evaluaciones de impacto social se identifiquen potenciales efectos diferenciados para las mujeres y que el formato de las asambleas sea accesible para ellas, se pierde la oportunidad de incurrir en acciones para cerrar la brecha de género de parte de las autoridades.

**Vertientes**

- En las comunidades indígenas las mujeres suelen carecer de cargos representativos, no son propietarias de tierras y tampoco tienen título de ejidatarias o comuneras.
- El formato de las consultas no permite la participación de las mujeres en igualdad de condiciones frente a los hombres.
- El enfoque de género puede suponer contradicciones con los usos y costumbres de las comunidades.
- Las dirigencias de comunidades indígenas son generalmente masculinas.
- La falta de identificación de impactos diferenciados para las mujeres impide que puedan evaluar las implicaciones que los proyectos podrían tener en sus vidas.
- La ausencia de mujeres en las consultas se debe, en gran medida, a cargas relacionadas con el cuidado, incomodidad para hablar en público, temor a represalias por expresar sus opiniones y posturas; y la preocupación que les genera la posibilidad de encontrarse con información técnica de difícil comprensión.

**Preguntas para reflexionar**

- ¿Qué formato podrían tener las asambleas para que se conviertan en un espacio en el que las mujeres puedan tener una participación efectiva?
- ¿Cómo se puede subsanar la deficiencia de los estudios de impacto socioambiental cuando no se identifican impactos diferenciados para las mujeres?
- ¿Sería oportuno proponer sesiones exclusivas con grupos de mujeres? Se tiene conocimiento de consultas donde se identificó que las mujeres participaban más si realizaban sesiones separadas para ellas.
- ¿Cuáles son las condiciones mínimas que se deben asegurar en las consultas para coadyuvar a disminuir la brecha de género?

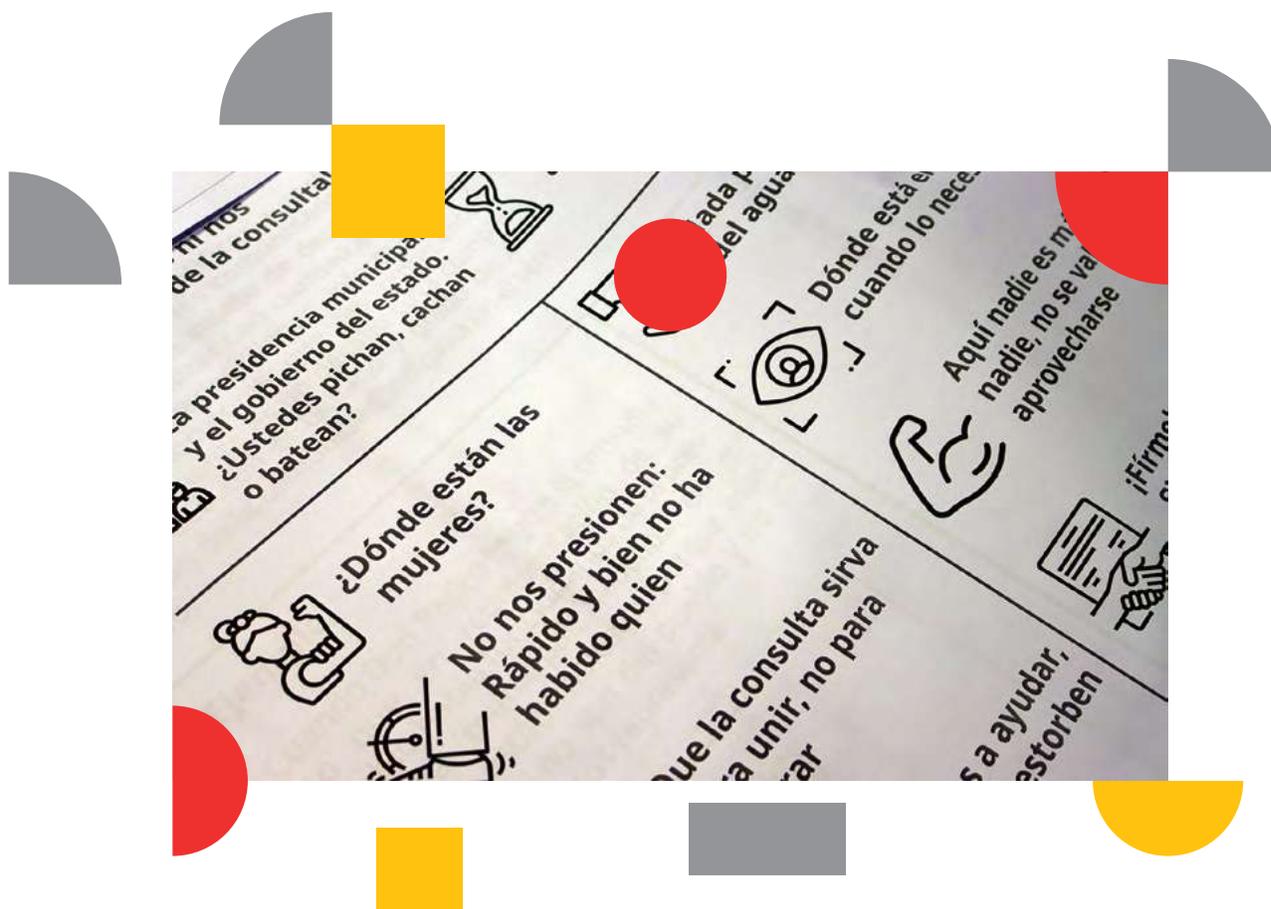
Fuente: Elaboración propia.



### Cuadro de texto 6. La necesidad de incluir de forma efectiva a otros grupos vulnerables, no solo a las mujeres, como actores relevantes del proceso de consulta.

En la serie de talleres participativos realizados para validar los resultados de la investigación corroboramos con personas representantes de pueblos originarios que, la forma en la que condensamos lo aprendido en 16 problemas y que se presenta en este estudio, tuviera sentido. Ahí, aprendimos también que el problema de la inclusión efectiva de las mujeres en el proceso de consulta no es un fenómeno que experimentan solo las mujeres de la comunidad ya que, al retroalimentar al equipo de investigación, de forma recurrente surgió que existían otros grupos poblacionales que tampoco suelen participar ni ser objeto de análisis de los impactos diferenciados de los proyectos. Dentro de estos, el más sonado fue el de las juventudes e infancias de la comunidad. A saber, de las personas que asistieron a los talleres, la ausencia de las juventudes y las infancias en los procesos de toma de decisión colectiva y la falta de identificación de impactos diferenciados en estos grupos es un problema al que no se le da suficiente atención, siendo que la voz de estos grupos debe ser tomada en cuenta ya que se trata del futuro de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia.



## 2.8. NO NOS PRESIONEN: RÁPIDO Y BIEN NO HA HABIDO QUIEN.

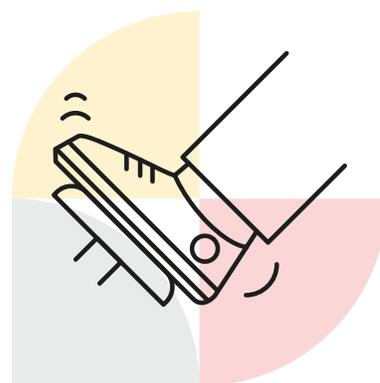
---

**Presión** para acelerar y obtener el consentimiento.



*Carla le explica al comisario Antonio que la gente del pueblo necesita más tiempo para procesar toda la información que les han dado. El comisario hace todo lo posible por que el proceso se ajuste a los tiempos del pueblo, pero está bajo mucha presión para que la consulta termine pronto.*

Las personas nos contaron que el funcionariado a cargo de la consulta trabaja bajo presión para que esta sea ágil. Las personas entrevistadas que participaron directamente en la implementación de las consultas como autoridad responsable reportaron haber recibido instrucciones para tratar de terminar con el proceso consultivo en el menor tiempo posible, incluso fijándoles como meta llegar a una resolución en un periodo no mayor a 3 meses. A pesar de las indicaciones recibidas, las personas mencionaron haber hecho todo lo posible para que el proceso se llevara a cabo conforme a los tiempos requeridos por la comunidad, para recibir la información pertinente sobre el proyecto y sus posibles impactos ambientales, económicos, sociales y culturales; para finalmente, deliberar y tomar una decisión.





En ocasiones, las personas entrevistadas vinculan el obtener consentimiento de la comunidad con el éxito de la consulta, cuando el hecho de que la comunidad acepte un proyecto no debe ser un criterio para evaluar el efectivo ejercicio del derecho. Éste debiera relacionarse con la garantía de un proceso previo, libre e informado, culturalmente apropiado y de buena fe, en línea con lo dispuesto en el Convenio 169.

Una posible causa de esto es la ausencia de legislación especializada en materia de consulta que ayude al funcionariado a identificar claramente, las funciones y atribuciones de las autoridades responsables, generando una idea equivocada en las personas encargadas de que el éxito de la consulta depende de la obtención del consentimiento.

Otra posible causa yace en el potencial conflicto de interés que podría estar operando en algunas autoridades responsables, al estar en la misma secretaría encargada de emitir permisos para la instalación de los proyectos y, en general, de promover la inversión en dicho sector. Las personas nos contaron que su intención era realizar el proceso de manera imparcial, es decir, con independencia del resultado final de la consulta. Sin embargo, al abordar el tema desde el enfoque de las emociones, los funcionarios también expresaron sentirse orgullosos de haber obtenido el consentimiento.

Una vía para atender esto es mediante una arquitectura institucional que otorgue la responsabilidad de la consulta

a una dependencia desligada de los objetivos de promoción sectorial. En el país no hay una sola dependencia que funja como autoridad responsable, sino que, según las circunstancias, en cada sector se estipula o crea una dirección en la que recae la responsabilidad de implementar la consulta para proyectos relacionados con el sector en cuestión. Quedando así el área que funge como autoridad responsable de la consulta dentro de misma secretaría de la que depende el desarrollo del sector, y para la que la instalación de los proyectos suele convenir y, en ocasiones, están en parte o totalmente financiados por ésta.

En el sector energético, por ejemplo, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Hidrocarburos y sus reglamentos asociados, establecen el deber de la Secretaría de Energía de coordinar la implementación de los procesos de consulta. En los casos de estudio se encontró que algunos de los proyectos en cuestión habían sido previamente licitados por organismos dependientes de la propia Secretaría; por lo que obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas se convirtió en una prioridad para las autoridades.

Las empresas encargadas de los proyectos fueron señaladas como actores que ejercen presión para alcanzar el consenso. También, se identificó al grupo de propietarios de terrenos con quienes las empresas ya habían pactado acuerdos respecto a su ocupación.



**Tabla 8. Implicaciones de la problemática de ejercer presión para acelerar el proceso y obtener el consentimiento para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
La presión por alcanzar el consenso va en contra del principio de libertad del Convenio 169. Si las personas de las comunidades no sienten que la decisión se tomó en un ambiente de libertad, es posible que surja descontento y fractura del tejido social.	En caso de demostrarse que hubo presión, el proceso podría impugnarse, por lo que esta situación suma incertidumbre sobre el estado legal del proyecto para la empresa.	Operar en contextos de potencial conflicto de interés hace más compleja la labor de las autoridades y suma presión al funcionariado público quienes, en ocasiones, se ven en la necesidad de elegir entre dos posturas contrapuestas para realizar su trabajo con éxito.

**Vertientes**

- El funcionariado en las dependencias de gobierno suele trabajar bajo mucha presión para concluir los procesos de consulta en un periodo de tiempo corto.
- En ocasiones, la autoridad responsable no cuenta con recursos y personal suficiente y la carga de trabajo es grande. Deben terminar los procesos rápido para poder realizar la siguiente.
- Las personas encargadas de la consulta relacionan el éxito con la obtención del consentimiento.
- La falta de regulación especializada en la materia deja a la autoridad responsable la facultad de establecer la metodología a seguir en cada caso.
- La arquitectura institucional para definir la autoridad plantea un potencial conflicto de interés para la misma donde se ve comprometida a buscar la obtención del consentimiento.

**Preguntas para reflexionar**

- ¿Quién debería hacerse cargo, en representación del Estado, de la implementación de las consultas; de tal forma que las y los funcionarios puedan actuar teniendo como prioridad el desarrollo del proceso de conformidad con las disposiciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT y no con la intención de obtener el consentimiento para la ejecución de los proyectos?
- ¿Qué metodología debe emplearse para asegurar que el funcionariado con intereses particulares en la ejecución de los proyectos actúe responsablemente al realizar las consultas sin perder objetividad y respetando el carácter libre de las mismas?

Fuente: Elaboración propia.



## 2.9. QUE LA CONSULTA SIRVA PARA UNIR, NO PARA SEPARAR.

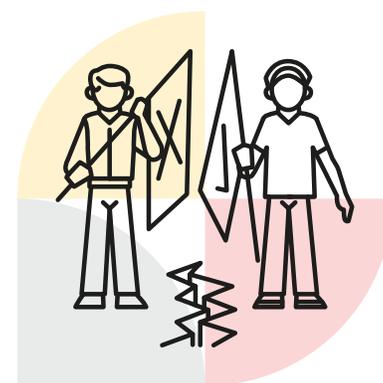
### Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.



*El pueblo entero se ha dividido en dos bandos. Doña Luisa perdió a la mitad de sus clientes en la cenaduría, pues se le relaciona con el bando de los que están en contra del proyecto. A otros le ha ido peor y ya no se hablan con sus primos, o sus amigos.*

Las consultas analizadas tuvieron en común el haber detonado un intenso proceso de polarización social al interior de la comunidad. Nos contaron que un factor que abona a esta polarización son las campañas de desprestigio y desacreditación. Este tipo de acciones son contrarias a las disposiciones establecidas en el Convenio 169.

Una posible causa, a saber, de personas de las comunidades entrevistadas, son los intereses económicos que detonan en las personas algunas acciones promovidas por las empresas previo a la consulta, tales como negociar licencias de construcción con los municipios, establecer acuerdos para la ocupación de terrenos con los propietarios y pactar contratos con representantes de la industria de la construcción. Las personas manifiestan que, una vez instalados estos intereses en un grupo de la comunidad, éstos se disponen a realizar cualquier clase de actividades que





favorezcan la instalación del proyecto del cual esperan beneficiarse directamente y, comúnmente, recurren a este tipo de prácticas.

Las personas nos contaron que atestiguaron campañas de desprestigio dirigidas contra aquellos que se oponían al proyecto. Esto generó escenarios de división dentro de las comunidades entre aquellos con intereses opuestos a los proyectos. Durante el desarrollo de las sesiones, nos contaron que una táctica común es la incitación a las personas asistentes a abuchear y otros métodos para silenciar a quienes se oponen al proyecto, como la distribución de textos impresos con información falsa sobre las personas que se oponían a los proyectos. La difusión de esta información se realiza en espacios públicos como mercados, plazas y otros lugares concurridos por la población.

Según las personas entrevistadas, las campañas de desprestigio incluían acusaciones falsas de corrupción y comparaciones ofensivas, dañando la reputación pública de las personas afectadas. Las personas narraron cómo esta situación tuvo repercusiones en sus relaciones personales, con familia, amigos y gente cercana, lo que llevó a algunas a ser excluidas de eventos sociales y, en algunos casos, hasta la disminución en la clientela en sus negocios. Los sucesos narrados y las afectaciones que produjeron en la vida e imagen de las personas desincentivaron su participación en las asambleas.

De igual modo, relataron acontecimientos enfocados a desprestigiar y dañar la imagen y credibilidad de los funcionarios a cargo del proceso de consulta. Se tuvo conocimiento de que algunos funcionarios encargados de organizar la consulta fueron señalados como corruptos a través de notas publicadas en la prensa local, presumiblemente pagadas, con el fin de desprestigiar su imagen.



**Tabla 9. Implicación de la problemática de las campañas de desprestigio para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
<p>La principal afectación para las comunidades es la fractura del tejido social a causa de las campañas de desprestigio y desacreditación a las que son sujetas las personas que participan en las consultas. Este tipo de campañas que, además de perjudicar su imagen pública, les hacen perder lazos de unión con su comunidad.</p>	<p>El ambiente de polarización que se vive en las comunidades derivado de la consulta podría estar relacionado con la duración de esta, haciendo que tome más tiempo llegar a una deliberación de parte de la comunidad. También, en caso de demostrarse que la consulta no se realizó en un ambiente de libertad, ésta se podría impugnar, abonando incertidumbre jurídica a la consulta.</p>	<p>La autoridad también sufre desgaste derivado de la polarización y el ambiente de división. El funcionariado que va en representación de la autoridad responsable también es sujeto de campañas de desprestigio que afectan la confianza de la población en las autoridades, lo que conlleva a una crisis de gobernabilidad.</p>

#### Vertientes

- Se realizan acciones para dañar la imagen de las personas opositoras al proyecto.
- Se desgasta la imagen pública del funcionariado que organiza la consulta por ataques realizados a través de la prensa.
- La falta de regulación de los procesos de consulta permite la comisión de abusos y conductas nocivas que van en contra de los principios del Convenio 169.
- Las amenazas y agresiones contra las personas opositoras a los proyectos privan el carácter libre del derecho a la consulta.
- La manera en la que se realiza el proceso consultivo genera impactos sociales negativos en las comunidades.

#### Preguntas para reflexionar

- ¿Cómo se puede prevenir que se genere un ambiente de polarización y división al interior de la comunidad previo y durante el desarrollo de la consulta?
- ¿Cómo debería actuar la autoridad responsable cuando presencia situaciones de este tipo durante el desarrollo de la consulta?

Fuente: Elaboración propia.

## 2.10. BIENVENIDOS A AYUDAR, POR FAVOR, NO ESTORBEN.

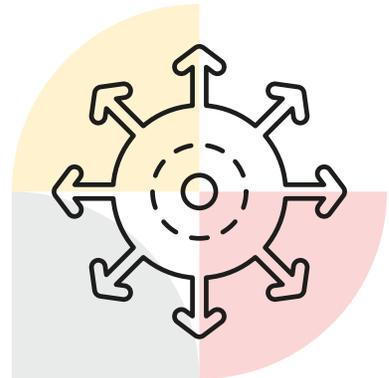
---

Presencia de **actores externos** no regulada.



*Al principio, Carla estaba agradecida por el hecho de que algunas organizaciones se habían acercado para brindar asistencia en el proceso de la consulta. Sin embargo, comenzó a ver con preocupación cómo las organizaciones dominaban la conversación y cada vez menos se escuchaban las voces del pueblo.*

A partir de las entrevistas, nos dimos cuenta de que en las consultas suelen participar asesores externos que tienen un papel clave en las decisiones, lo cual es comprensible por los intereses que generan los proyectos. Las personas coinciden en que la participación de estos asesores debería estar mejor regulada, dado su impacto en el proceso de toma de decisiones. Aunque hay opiniones divididas sobre si su presencia es conveniente o no, la mayoría está de acuerdo en que debería haber reglas más claras sobre su participación.





Los intereses atraen a todo tipo de actores ajenos a las comunidades, como en el caso de políticos locales, organizaciones sociales, y otros agentes que no necesariamente comparten las mismas prioridades que las comunidades. El proceso de consulta no está blindado contra la influencia de actores externos con intereses particulares, ni se cuenta con mecanismos para evitar que sus acciones influyan en el resultado final de la consulta, el cumplimiento de los estándares establecidos en el Convenio 169 y la protección de los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas.

En los casos de estudio, las personas entrevistadas declararon que, durante las consultas, se presentaron actores que fungieron como asesores de las comunidades, tanto de grupos que se encontraban a favor como en contra. Esto impidió que se pudieran establecer acuerdos y, por el contrario, las personas relacionan su participación con la existencia de fricciones entre los

pobladores. Independientemente de cuál era su postura respecto a los proyectos, algunas personas declararon arrepentirse de haber permitido la participación de asesores externos durante los procesos de consulta, y señalaron que la presencia de estos actores les impidió llevar a cabo procesos de reflexión más profundos.

En otros casos las personas manifestaron que la asesoría externa sirvió para tender puentes y asimilar mejor la información. Algunas personas reconocieron que hubo ocasiones en las que la asesoría de alguna organización funcionó como un verdadero apoyo para crear puentes de comunicación y reducir la distancia cultural entre empresa, comunidad y gobierno durante el proceso. Entre los ejemplos más alentadores están casos donde las personas nos contaron que la intervención de organizaciones de defensa y protección de derechos humanos ayudó a la generación de capacidades y a empoderar a la población para mejorar las condiciones de su participación en la consulta.



**Tabla 10. Implicaciones de la problemática de presencia de actores externos no regulada para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
La participación de actores externos sin regulación abre la posibilidad para la manipulación del proceso de consulta por intereses distintos a los de las comunidades. Lo que se agrava dado el desconocimiento de algunas comunidades sobre sus derechos.	La presencia de asesores externos que actúan en contra del proyecto puede alargar los procesos de consulta, obstaculizar el establecimiento de acuerdos o incluso detenerlos por completo.	La falta de regulación en cuanto a la presencia de asesores externos hace más compleja la labor de las autoridades de garantizar que las consultas se efectúen de conformidad con las disposiciones establecidas en el Convenio 169.

#### Vertientes

- La presencia de asesores externos durante las consultas puede generar divisiones e impedir que grupos con posturas opuestas lleguen a acuerdos, al privilegiar sus propios intereses por encima de los de la comunidad.
- En ocasiones, la asesoría de alguna organización no gubernamental ha sido el único medio para reducir las disparidades entre empresa, comunidad y gobierno.
- La presencia de actores ajenos a la comunidad con intereses particulares puede distorsionar el objetivo de la consulta.
- La falta de legislación especializada en materia de consulta y de capacitación a la población sujeta de este derecho, propicia que las comunidades se vean en la necesidad de permitir la intervención de actores externos durante los procesos consultivos.

#### Preguntas para reflexionar

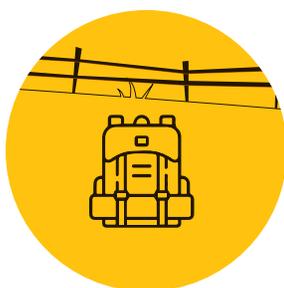
- ¿Cómo se pueden generar capacidades en las comunidades para que puedan enfrentar por sí mismas los procesos consultivos, cuando así lo decidan?
- ¿Qué reglas podrían establecerse para regular la participación de asesores externos en los procesos de consulta? ¿Bajo qué circunstancias debe permitirse su intervención?
- ¿Qué criterios deben cumplir las personas u organizaciones que busquen fungir como asesores externos?

Fuente: Elaboración propia.



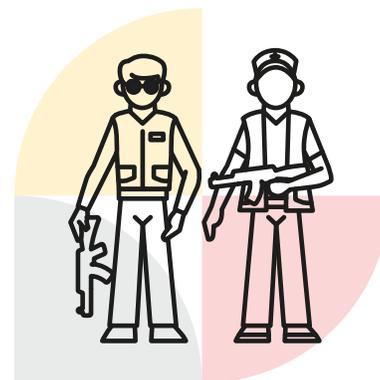
## 2.11. CON VIOLENCIA NO SE ARREGLA NADA.

### Violencia y presencia de grupos armados.



*Doña Luisa se enteró de una familia que tuvo que salir huyendo del pueblo tras haber recibido amenazas de personas armadas. Ahora vive con miedo a que le pase algo similar si no apoya el proyecto.*

Alrededor de la instalación de proyectos se generan fuertes intereses económicos, tanto en los actores directamente vinculados a los procesos de consulta, como en agentes externos. Las personas nos contaron que la intención de beneficiarse de estas oportunidades de negocio, aunada a la situación de inseguridad que atraviesa el país, propicia que grupos criminales se involucren en el proceso. Relatan que en ocasiones se llega a dar la presencia de grupos armados durante las asambleas y situaciones en que las personas son amenazadas y hostigadas en un esfuerzo por limitar su participación y alterar el sentido de la consulta.





En este contexto, personas entrevistadas relataron haber sido objeto de agresiones de tal magnitud que manifestaron temer por su vida. Las personas entrevistadas dieron testimonio de diversos hechos de violencia donde fueron amenazadas con armas de fuego en las asambleas, atacadas con disparos en sus domicilios, visitadas en la madrugada por hombres armados, y otros atentados en contra de su vida e integridad. También se relató un intento de atropellamiento.

Las personas nos contaron que estos acontecimientos ocurren en un contexto de tal impunidad que no hubo ninguna consecuencia para quienes incurrieron en estas prácticas delictivas. Por ello, quienes sufrieron agresiones consideran que su integridad y el pleno ejercicio de sus derechos no fue garantizado. Como resultado, hay una pérdida de confianza tanto en las autoridades como en el propio proceso.

Las personas entrevistadas que fungen como autoridad responsable también relataron haberse sentido inseguras. Refirieron haberse sentido intimidadas y haber percibido situaciones de riesgo que les hicieron pensar que algo malo les podría ocurrir a ellos y/o a los participantes de las asambleas. Debido a estos escenarios de tensión y confrontación, las autoridades refirieron haber estado pendientes de las salidas de emergencia, en estado permanente de alerta y preparadas para reaccionar en caso de desatarse una situación de violencia.

También, confirmaron haber detectado en algunos casos la presencia de hombres armados. En otros casos, relataron que hubo presencia de la policía estatal durante las asambleas. Sin embargo, su opinión es que esta decisión tampoco favoreció que las consultas pudieran realizarse en un marco de tranquilidad y respeto, libre de actos de intimidación y coerción.



**Tabla 11. Implicaciones de la problemática de violencia y presencia de grupos armados para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
La intimidación de parte de grupos armados impide la libre participación de las personas en las comunidades indígenas en los procesos de consulta, genera tensión y rompimiento del tejido social y vulneración de su integridad física.	La presencia de grupos criminales abona incertidumbre sobre el proceso de consulta y la operación del proyecto en general. También, aumenta el costo, los riesgos asociados a la implementación del proyecto y la desconfianza en las empresas por parte de las comunidades, quienes asocian su presencia con sentirse presionadas para aceptar el proyecto.	La presencia de grupos criminales en el proceso de consulta impide que las personas que actúan como autoridad responsable se sientan cómodas y puedan actuar en plena libertad.

#### Vertientes

- Las consultas se dan, en algunos casos, en un contexto de percepción permanente de riesgo de situaciones potencialmente violentas.
- Amenazas, conductas violentas y hostigamiento contra las personas que participan.
- Se percibe un ambiente generalizado de violencia en las comunidades.

#### Preguntas para reflexionar

- ¿Cómo debe actuar la autoridad cuando percibe la presencia de grupos armados en las asambleas?
- ¿Cómo debe actuar la autoridad cuando le reportan actos de intimidación y violencia hacia personas de la comunidad?
- ¿Cuáles son las condiciones mínimas que se deben garantizar para llevar a cabo la consulta en un ambiente de confianza y libertad?
- ¿Qué acciones pueden seguir las autoridades para evitar situaciones de violencia e intimidación en contra de los miembros de la comunidad y de ellos mismos?

Fuente: Elaboración propia.

## 2.12. NADA POR DEBAJO DEL AGUA.

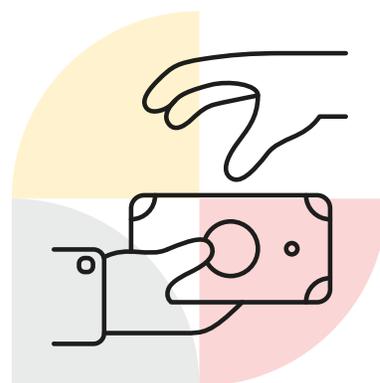
---

### Conductas poco transparentes que limitan la creación **confianza**.



*El comisario Antonio asistió a una comida organizada por la empresa. La gente del pueblo se molestó mucho porque solo se invitó a quienes están a favor del proyecto y ahora a él se le relaciona con este grupo, afectando su relación con la comunidad.*

Las personas nos relataron diversas acciones de actores involucrados en el proceso de consulta que dificultan la construcción de confianza. Entre estas acciones están la obtención anticipada de permisos locales, la negociación de terrenos con propietarios y la firma de contratos con sectores que se beneficiarían de los proyectos, todo ello antes de iniciar la consulta. Estas prácticas vulneran el carácter previo del proceso, generan desconfianza y dividen a las comunidades.





También nos relataron que una de las razones detrás de estas acciones es la falta de reglas claras que definan cuándo y cómo debe realizarse la consulta, además de la ausencia de guías metodológicas y manuales de buenas prácticas que orienten a los actores. La carencia legislativa sobre el derecho a consulta de pueblos indígenas impide tener claridad sobre el acto administrativo sujeto a consulta, el momento en que debe realizarse y los criterios técnicos para su implementación adecuada. Esto ha llevado a situaciones donde, antes de la consulta, ya se han gestionado permisos y firmados contratos, lo que genera divisiones internas al haber un grupo de habitantes a favor del proyecto, motivado por expectativas económicas.

Otro grupo de acciones que las personas relataron que limita la creación de confianza es la celebración de reuniones sociales visibles para todo el pueblo y convivios que se realizan después de las asambleas, donde se invita a grupos a favor del proyecto, personas propietarias, líderes locales y al funcionariado que actúa como autoridad responsable de la consulta. Estos actos fueron percibidos por las personas que se oponen como una señal de contubernio, relatan que desalientan la participación del resto

de la población, minan la confianza en la imparcialidad con la que se dirige el proceso y quebrantan los lazos de cohesión social al interior de las comunidades.

Otra situación relatada es la contratación de asesores externos para que impartan pláticas informativas a las comunidades alternando a las sesiones oficiales del proceso consultivo; para convencer sobre la factibilidad y potenciales beneficios de su proyecto. Las personas entrevistadas refieren que estos esfuerzos por cambiar la opinión pública fuera de los espacios designados para ello ponen a quienes se oponen al proyecto en una situación de desventaja.

Por último, las personas nos contaron que las empresas cubren los costos y gestionan la contratación de todos los insumos que se requieren para efectuar las asambleas. Ante la falta de recursos por parte de la autoridad responsable para la realización de las sesiones, las empresas cubren esta deficiencia y pagan todos los gastos de la consulta de forma directa. Este mecanismo de operación genera también polarización en la comunidad y desconfianza en las autoridades encargadas de organizar e implementar las consultas.



**Tabla 12. Implicaciones de la problemática de formas de actuar que limitan la creación de confianza para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
La ruptura de la confianza en el proceso de consulta mina la legitimidad de éste. Las personas deben sentir que la decisión se tomó en un contexto de pleno ejercicio de su libertad para que le otorguen valor al mismo y estén de acuerdo con lo pactado. De lo contrario, el proceso puede resultar contraproducente ocasionando ruptura del tejido social y polarización al interior.	Lograr el consentimiento en el papel, pero sin que se haya logrado detonar un proceso de verdadera reflexión al interior de la comunidad ni se haya logrado construir la suficiente confianza de parte de la población de que la decisión es colectiva, hace que el proyecto se sienta como una imposición de parte de algunos sectores de la población. Lo que a la larga traerá conflictos para la operación del proyecto.	La ruptura de la confianza en el proceso de consulta abona a la generación de crisis de gobernabilidad y atenta contra la reputación de la autoridad responsable.

#### Vertientes

- Acuerdos entre empresas, autoridades municipales y líderes locales, así como negociaciones de beneficios económicos con personas propietarias de terrenos, infringen el carácter previo de la consulta.
- La financiación de las consultas ocurre en un contexto de elevada discrecionalidad, donde las empresas pagan y gestionan la contratación de todos los insumos requeridos para el desarrollo de las asambleas; realizan reuniones sociales con autoridades y grupos con un posicionamiento a favor de los proyectos; pagan asesores externos para impartir información afín a sus intereses.
- La falta de asignación presupuestal y personal plenamente habilitado impide a la autoridad responsable contar con los recursos necesarios para la implementación de las consultas.
- En la práctica, las empresas son las que gestionan gran parte del proceso consultivo, y no el Estado.
- Percepción de la consulta, por parte de integrantes de las comunidades indígenas, como un medio de legitimación de los proyectos y no como mecanismo para ejercer sus derechos colectivos.

#### Preguntas para reflexionar

- ¿Cómo puede evitar la autoridad responsable que las empresas inicien negociaciones en torno a la instalación de proyectos en cualquier territorio en donde existan pueblos o comunidades indígenas, antes del inicio del proceso consultivo?
- ¿Cómo debe actuar la autoridad responsable, cuando detecta que han sucedido estas situaciones? ¿Qué pueden hacer para mitigar su impacto y evitar iniciar la consulta en un contexto de polarización social?
- ¿Qué conductas deben ser normadas para que las autoridades responsables de la implementación de las consultas sean percibidas como confiables por toda la comunidad?

Fuente: Elaboración propia.



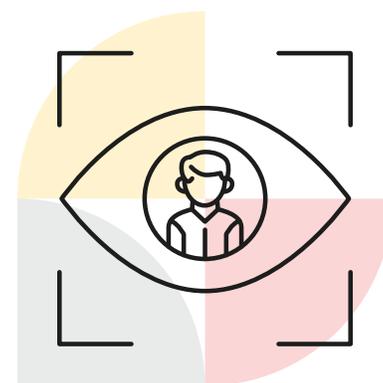
## 2.13. ¿DÓNDE ESTÁ EL ÁRBITRO CUANDO LO NECESITAMOS?

### Ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso.



*La Lic. Ana, que viene desde la Ciudad de México a las reuniones para representar al gobierno federal como la autoridad responsable, recibe siempre quejas de las personas sobre las irregularidades que observan. Están muy molestos porque no hay un árbitro que las sancione.*

Las personas nos contaron que en las consultas no estuvieron presentes organizaciones que fungieran como observadores independientes. El protocolo publicado por la CDI, ahora INPI, estipula la necesidad de contar con la presencia de un organismo que vigile que las consultas se lleven a cabo de conformidad con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y con pleno respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Idealmente, este órgano garante debería estar representado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos o la comisión estatal. Las personas funcionarias públicas entrevistadas nos contaron que estos organismos no aceptaron la invitación a participar en los procesos y, aun así, las consultas se llevaron a cabo. Esta ausencia implica que las consultas pueden suceder en un marco donde están presentes las problemáticas



de las que aquí se ha hablado sin un organismo de defensa y protección de derechos humanos que pueda auxiliar a la población en caso de ser necesario.

En los casos estudiados, personal de la oficina de derechos humanos de la Secretaría de Gobernación asistió para actuar como órgano garante. No obstante, las personas entrevistadas manifestaron que al ser funcionarios federales del poder ejecutivo no se les percibe como actores independientes. Las personas también manifestaron su necesidad de contar con un actor a quien le puedan reportar sobre las amenazas y actos intimidatorios a los que son sujetos durante la consulta, y que idealmente este actor pudiera actuar en consecuencia. En todos los

casos de estudio, a saber, de las personas entrevistadas, las personas que fungieron como representantes del órgano garante no juegan un papel visible en la vigilancia del pleno respecto a los derechos humanos de la población indígena, ni en garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Convenio 169.

Como consecuencia de esta percepción, las personas que son sujeto de consulta no se sienten respaldadas. Por el contrario, las personas manifestaron haberse sentido en posición de desventaja respecto a las empresas, sus recursos, el poder que ostentan y su capacidad de influir sobre líderes, autoridades locales y propietarios.





**Tabla 13. Implicaciones de la problemática de la ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso con cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
Es importante para la construcción de confianza en el proceso que las comunidades sientan la presencia de actores independientes y/o que vigilen el proceso, a quienes se puedan acercar para externar sus quejas o sugerencias. La presencia de un árbitro en el proceso abona a construir un ambiente de legalidad en el que las personas puedan confiar.	La ausencia de observadores independientes y/o árbitros que vigilen el proceso también afecta a las empresas, pues evita que se cree un ambiente de legalidad que dé certeza jurídica al proceso. Eso hace más fácil que criterios subjetivos e interpretaciones puedan convertirse en fuente de apelaciones.	Ante la ausencia de observadores independientes y/o árbitros del proceso, la autoridad responsable carga con el doble peso de la logística y organización de la consulta, y al mismo tiempo de su vigilancia. Poder depender de un actor independiente para la vigilancia ayudaría a liberar presión a la autoridad responsable para atender a la organización de la consulta.

#### Vertientes

- Las Comisiones Estatales y Nacional de Derechos Humanos no siempre acuden a todas las consultas.
- La deuda histórica en el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas genera desconfianza en los procesos de consulta.
- La falta de acompañamiento, por parte de un órgano independiente encargado de velar por el respeto de los derechos humanos, deja a la población indígena en una condición de vulnerabilidad ante abusos y disminuye sus posibilidades de impugnar procesos en caso de requerirlo.
- La ausencia de sanciones al incumplimiento o entorpecimiento del proceso de consulta mina la confianza de la población no solo en las autoridades, sino en el proceso mismo de la consulta, y deja impunes presuntos actos de cohecho.

#### Preguntas para reflexionar

- ¿Cómo se puede asegurar la participación de las Comisiones de Derechos Humanos en los procesos consultivos?
- ¿Qué atribuciones debe tener el órgano garante? ¿Cómo debe actuar cuando se enfrente a situaciones que involucran violaciones de derechos humanos, actos de intimidación o censura?
- ¿Cómo debe intervenir cuando no se cumplen a cabalidad los objetivos de una etapa procedimental en la consulta?

Fuente: Elaboración propia.

## 2.14. AQUÍ NADIE ES MÁS QUE NADIE, NO SE VALE APROVECHARSE.

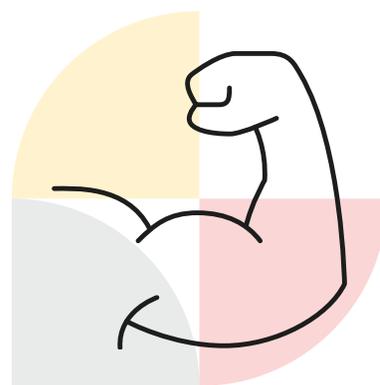
---

### Asimetrías en las relaciones de poder entre partes.



*Carla alienta a la gente del pueblo a que tomen en cuenta los impactos que el proyecto tendrá en el futuro antes de decidir. Pero sabe que muchas personas viven en situaciones precarias y tienen necesidades urgentes y por eso se enfocan más en lo que van a recibir hoy y no tanto en el futuro.*

Las comunidades indígenas enfrentan desigualdad de poder frente a las empresas debido a la situación de pobreza y marginación que viven como consecuencia de procesos históricos de exclusión y discriminación. En este contexto, las personas mencionaron sentirse en una posición de desventaja frente al poder de la iniciativa privada para materializar sus intereses en la forma de proyectos. Las diferencias en las condiciones de partida de los actores involucrados en el proceso de consulta definen, en gran medida, las expectativas con las que llegan, su nivel de participación y los medios de los que pueden hacer uso para defender sus intereses.





Algo que preocupa a la personas entrevistadas es que en las comunidades consultadas a menudo prevalecen altos niveles de pobreza y marginación, y la urgencia por resolver necesidades básicas de alimentación a corto plazo, y obtener algunos beneficios, como la generación de fuentes de empleo, a mediano plazo, restringe la posibilidad de reflexionar sobre los posibles impactos negativos de los proyectos en el largo plazo, como los asociados con daños ambientales, cambios del uso tradicional de tierras, entre otros.

En los casos analizados, las comunidades indígenas enfrentan asimetrías en dos aspectos. En primera instancia, por el desconocimiento de sus derechos y la carencia de medios accesibles para reclamarlos y; en segundo lugar, las dificultades que enfrentan para prever y evaluar los impactos y la compatibilidad de los proyectos con su visión de desarrollo, a partir de la información que se les proporciona.

Como ya se comentó, son pocas las comunidades que, previo al inicio del proceso de consulta, tienen un conocimiento completo sobre este derecho, sus alcances y el poder de decisión que les otorga. Una consecuencia de esto es que la conversación tienda a versar en torno a beneficios a corto plazo y se pierda la oportunidad de sostener reflexión sobre el tipo de desarrollo que desean las comunidades en sus territorios, para que puedan valorar si el proyecto en cuestión es compatible con su visión de futuro. Las personas entrevistadas refieren que la información que se provee es sumamente técnica y difícil de interpretar para la población general. Existe la posibilidad de que el desbalance de poder tenga un rol en la información que se hace disponible a la comunidad, la forma en que se les presenta y la posibilidad de exigencia para que se presente de forma que fomente una conversación sobre si los proyectos que se buscan instalar son adecuados a la visión de desarrollo de las comunidades. En la medida en que el poder de un actor le permita omitir aspectos importantes para poner en contexto los impactos de un proyecto, éste podrá utilizar esto en su beneficio para guiar la negociación hacia sus intereses.



**Tabla 14. Implicaciones de la problemática de relaciones asimétricas de poder entre las partes con cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
Las comunidades indígenas a menudo no saben qué pedir a las empresas o se encuentran en una posición de desventaja que puede ser aprovechada para que la conversación se concentre en beneficios a corto plazo, o en asuntos que corresponde a los municipios u otras autoridades otorgar. Como por ejemplo brindar servicios de salud, educación y de vías de comunicación, entre otros. Se pierde la oportunidad de sostener una reflexión sobre el tipo de desarrollo que desean las comunidades en sus territorios.	Cuando las personas de la comunidad perciben que las empresas aprovechan su poder de forma coercitiva se desarrollan sentimientos de recelo y enojo que posteriormente pueden desembocar en conflictos y tensiones en la relación de la empresa y las personas de la comunidad.	Un proceso consultivo donde la negociación no sucede de forma libre a causa del uso coercitivo del poder genera tensión entre la comunidad y el gobierno.

**Vertientes**

- Existe una relación asimétrica de poder entre las partes, marcada por la situación de pobreza y marginación que, en general, enfrentan las comunidades indígenas, lo que las coloca en una posición de desventaja frente al Estado y la iniciativa privada.
- Falta de sensibilidad sobre la cosmovisión de grupos étnicos.
- Riesgo de que los acuerdos a los que llegan las empresas con las comunidades no se den en un ambiente libre.
- Falta de información culturalmente apropiada que sea clara, oportuna y pertinente.

**Preguntas para reflexionar**

- ¿Cómo se debe presentar la información a las comunidades para que puedan hacer una valoración profunda sobre la conveniencia de aceptar los proyectos en sus territorios?
- ¿Qué acciones pueden tomarse para asegurar que las comunidades reciban una información completa y equitativa que les permita evaluar adecuadamente la conveniencia de aceptar proyectos en sus territorios, considerando las desigualdades de poder presentes? ¿Cómo evitar la asimetría de acceso a información? ¿Cómo evitar que les escondan información?
- ¿Cuáles son los medios necesarios para que las comunidades hagan pleno ejercicio de su derecho a la consulta?
- ¿Qué capacidades se deben desarrollar en las autoridades para que promuevan la implementación de procesos de consulta en apego a las disposiciones del Convenio 169?
- ¿Qué tipo de ejercicios participativos deben realizar las empresas para planear sus proyectos en territorios indígenas y cuándo es el momento adecuado para hacerlo?
- ¿Qué diseño metodológico permite que se fortalezcan las capacidades para ejercer plenamente el derecho a la consulta?

Fuente: Elaboración propia.



## 2.15. ¡FÍRMELE AQUÍ! SI NO, NO.

---

**Los acuerdos no se plasman** en documentos jurídicamente vinculantes y/o no hay mecanismos de seguimiento a acuerdos.



*Carla recuerda bien los acuerdos a los que se llegó con la empresa y sabe que no se han cumplido. Por más que pregunta en la comisaría no le saben decir de qué forma puede obligar legalmente a la empresa en caso de que no cumpla.*

Las personas nos contaron que a menudo la falta de experiencia jurídica de las comunidades las lleva a negociar acuerdos solo de palabra, sin respaldo legal como la firma de contratos, que garanticen el cumplimiento de los acuerdos pactados e incluya sanciones por su incumplimiento. Es decir, en ocasiones se termina la consulta y muchos de los acuerdos se quedan en palabras y lo que queda en las actas de la consulta no se traduce en instrumentos jurídicos vinculantes.



A partir de las entrevistas, las personas refieren que debe ser responsabilidad del órgano garante y/o la autoridad responsable vigilar que los acuerdos pactados entre la autoridad responsable, las empresas y las comunidades sean respetados, que se cuente con mecanismos para su seguimiento y se estipulen sanciones por su incumplimiento. También recomiendan que los compromisos adoptados por las empresas queden plasmados en las actas de registro correspondientes y que luego se formalicen con la firma de los instrumentos jurídicos que apliquen.

Un ejemplo de las consecuencias de no contar con esta clase de instrumentos se pudo identificar en casos donde las personas relatan que los propietarios que estuvieron inicialmente a favor de los proyectos ahora demandan el incumplimiento de acuerdos por parte de las empresas a cargo de su implementación. Las personas que trabajan en el gobierno validaron que esto es un problema y lamentan que en algunos casos no se logra asentar acuerdos y mecanismos de supervisión adecuados para proteger los intereses de las comunidades.





**Tabla 15. Implicaciones de la problemática de dificultad de vigilar los acuerdos para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
Las comunidades quedan en situación de desprotección y sin la posibilidad de exigir el cumplimiento de acuerdos a los que se llegó en la consulta.	La falta de formalización de acuerdos hace que se eleve el riesgo de que aun cumpliendo se les pueda seguir exigiendo.	Con los recursos y atribuciones actuales de las dependencias que fungen como autoridad responsable no es posible asumir la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de los acuerdos.

#### Vertientes

- Los acuerdos no son asentados en actas, no se establecen mecanismos de seguimiento y tampoco se designan organismos revisores.
- La falta de legislación nacional especializada en la materia genera dificultades para que las comunidades puedan exigir el cumplimiento de acuerdos.

#### Preguntas para reflexionar

- ¿Qué cuestiones debe supervisar la autoridad responsable en relación con las negociaciones entre comunidades y empresas?
- ¿Cómo debe proceder la autoridad responsable para asegurar la negociación de cláusulas que protejan a la comunidad?
- ¿Con qué atribuciones debe contar el órgano garante para proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas consultados? ¿Debería actuar como abogado de la comunidad y hacer una revisión jurídica de las actas donde se plasman los acuerdos?
- ¿Qué acciones debe contemplar la empresa al negociar con las comunidades para asumir su responsabilidad social?

Fuente: Elaboración propia.

## 2.16. SE TIENEN QUE VOLVER A GANAR NUESTRA CONFIANZA.

### Erosión de la confianza en la autoridad y en el proceso.



*Don Pedro reconoce que, de entrada, no tenía confianza en que la consulta traería algo bueno. Aun así, le dio el beneficio de la duda al gobierno y decidió participar. Muchos de sus conocidos confían tan poco en el gobierno que de entrada no participaron.*

Las personas nos contaron que la experiencia de sus comunidades ha sido en general negativa y que no recomendarían a otras comunidades someterse a un proceso similar. Fueron comunes las percepciones de que estos ejercicios les han traído más impactos negativos que beneficios. La larga duración de los procesos, prácticas intimidatorias, acciones de difamación, actos de violencia, polarización social y alteración de la vida cotidiana, son solo algunas de las consecuencias con las que las personas entrevistadas manifestaron que sus pueblos han tenido que lidiar.

Las personas relatan que el costo personal y social que conlleva participar en un proceso consultivo es muy alto e incluso, algunos de los entrevistados que se pronunciaron a favor de los proyectos, no consideran que haya valido la pena ni recomiendan su implementación. Recomiendan que otras comunidades





puedan conocer sus experiencias antes de someterse a un proceso de consulta para sensibilizarlas sobre las posibles implicaciones que tendrían que afrontar.

Aquello que más lamentan las personas entrevistadas es la división social que estos procesos generaron al interior de sus comunidades. Se tuvo cuenta de testimonios donde existía

preocupación por la posibilidad de que se desencadenaran actos de violencia. Las personas entrevistadas que se manifestaron en contra del proyecto durante el proceso para el que fueron entrevistadas, declararon arrepentirse por las consecuencias que esto tuvo, ya que enfrentaron repercusiones que les hicieron perder su prestigio y la confianza de su comunidad.

**Tabla 16. Implicaciones de la problemática de erosión de la confianza para cada uno de los actores.**

Relación de la problemática con los actores		
Comunidades	Empresas	Autoridad responsable
La reputación negativa que tiene el proceso de consulta puede influir en las expectativas con las que nuevas comunidades entran al proceso y provocar que pierdan confianza en el proceso.	La reputación negativa de la consulta y la pérdida de confianza de la población constituye una barrera adicional a un proceso que ya de por sí es complejo de realizar.	La reputación negativa de la consulta y la pérdida de confianza de la población hace la labor más complicada para la autoridad responsable.

**Vertientes**

- Las amenazas y el hostigamiento del que es objeto la población que se opone a la ejecución de los proyectos durante los procesos de consulta, desincentiva su participación y mina la confianza en el proceso.
- Cuando se ejercen actos de coerción y violencia, se infringe el carácter libre de la consulta.
- El costo personal y social que conlleva participar en un proceso consultivo es considerado alto y, para algunos entrevistados, no vale la pena asumirlo.

**Preguntas para reflexionar**

- ¿Cómo se podrían evitar afectaciones sociales graves en las comunidades durante los procesos consultivos?
- ¿Qué medidas deben tomar las autoridades responsables cuando las consultas ocasionan estos impactos en la población?
- ¿Qué acciones podrían contribuir a regenerar la confianza en el proceso y entre las partes?

Fuente: Elaboración propia.

## ***Una visión integral y comprensiva de la consulta en pueblos indígenas***

Este informe ofrece una visión integral y comprensiva del marco legal, los actores involucrados y los principales desafíos de la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada para los pueblos indígenas en México. Aborda estos desafíos desde un enfoque interdisciplinario, lo que facilita su comprensión y, a su vez, la implementación de acciones, políticas y estándares por parte de los actores involucrados. En general, el documento presenta una metodología clara y didáctica para entender el reto que representa la consulta previa.

En 2023, se realizaron reformas importantes en materia de consulta en el sector minero. Sin embargo, es relevante destacar que la Ley de Minería (anteriormente conocida como Ley Minera), a la fecha de redacción de esta opinión, está impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Este hecho abre un espacio crucial para la reflexión sobre el impacto de las recientes reformas en los actores que participan en los procesos de consulta previa y en los territorios indígenas. Las siguientes son solo algunas vertientes interesantes para el análisis posterior.

Las reformas de 2014 a la anterior Ley Minera no incluyen la expropiación como consecuencia necesaria, aunque permiten la celebración de contratos de ocupación temporal de superficie o, en su defecto, la expropiación si el superficiario es también el titular de la concesión. Otro aspecto, menos tratado, es la preferencia otorgada a las actividades extractivas en términos de uso de suelo. Tanto la ley vigente como su predecesora limitan la prohibición de actividades extractivas solo en casos de “riesgo grave”, un concepto ambiguo que podría permitir la exploración o explotación en áreas como asentamientos humanos —donde, además, podría haber población indígena— así como en zonas protegidas, cuerpos de agua o ecosistemas importantes.

Uno más es la importancia de reflexionar sobre la ausencia de evaluaciones previas al otorgamiento de concesiones mineras. Actualmente, existen casos donde no hubo un proceso de evaluación de impacto social o ambiental antes de la concesión, lo que contraviene los estándares internacionales que exigen esta prelación. Solo la evaluación ambiental, realizada después de otorgar el título de concesión, parece cumplir con estos requisitos, pero esta podría estar llegando demasiado tarde para evitar daños significativos.

**Edmundo Estefan Fuentes**  
*Abogado Senior. ProDESC*

# 3. DISEÑO DE EJES DE ACCIÓN CON POTENCIAL DE DETONAR CAMBIOS SISTÉMICOS

**P**ara el diseño de ejes de acción, se realizaron talleres participativos y se organizaron tres mesas de trabajo, cada una de las cuales tuvo un enfoque de análisis particular. Estas estuvieron integradas por representantes de varios pueblos originarios de México y por un grupo diverso y multidisciplinar de personas provenientes de diferentes formaciones académicas y profesionales, con el fin de sostener una reflexión rica en puntos de vista y diversidad de saberes sobre cómo resolver los problemas de la consulta de forma integral. Cada mesa

aportó un enfoque específico e ideas para resolver aspectos particulares de los problemas. Entre todas, se cruzaron ideas para conformar un portafolio de soluciones que tuviera una lógica integral. La participación de representantes de pueblos originarios ayudó a asegurar que la priorización de lo urgente y lo importante reflejara el sentir de las comunidades y, que, en el diseño de los ejes de acción, se integrara su visión de desarrollo y del cambio que desean ver a largo plazo. Estas fueron las mesas de trabajo:

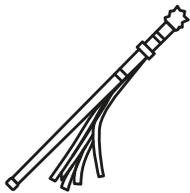
**Figura 5. Enfoques de análisis relevantes para el diseño de soluciones.**



**Enfoque de análisis A. Derecho y justicia:** las reglas del juego, roles, responsabilidades y el modelo de sostenibilidad financiera del ejercicio de la consulta.



**Enfoque de análisis B. Creatividad y enseñanza:** la logística, temporalidad y organización de la consulta, el proceso pedagógico y la forma de presentar la información.



**Enfoque de análisis C. Cultura y cosmovisión:** percepciones, significados, incentivos, conductas, y relaciones de poder.

Fuente: Elaboración propia.

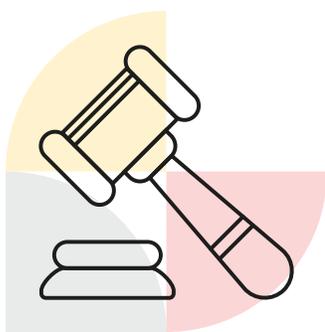
Cada enfoque de análisis aborda una dimensión específica de los problemas y está conformada por personas con perfiles profesionales, experiencias e intereses similares. Estas mesas de trabajo y sus enfoques de análisis se pensaron para que las personas profundizaran en la forma de atender aspectos específicos de los problemas, creando ejes de acción para enfrentarlos basados en la mejor información disponible y que, a la vez, se complementen con las de los otros enfoques de análisis.



## 3.1. ENFOQUE DE ANÁLISIS A. DERECHO Y JUSTICIA

---

**Las reglas del juego**, roles, responsabilidades y el modelo de sostenibilidad financiera del ejercicio de la consulta.



*La reflexión de este enfoque de análisis trata de la importancia de contar con un marco jurídico sólido que establezca claramente quiénes deben participar, en qué condiciones, con qué atribuciones y demás aspectos relevantes sobre la actuación de las personas involucradas; así como el modelo financiero que permite que todos los actores cuenten con recursos suficientes para cumplir sus responsabilidades.*

La conforman idealmente personas con los siguientes perfiles académicos y profesionales, aunque puede participar cualquier persona con interés estos temas:

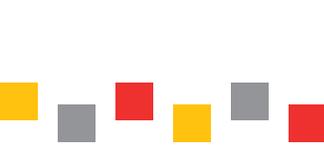
Abogacía y juristas indígenas

Economía y consultorías organizacionales

Personas especialistas en derechos humanos

Personas líderes indígenas con experiencia en consultas

Experiencia en políticas públicas



Una de las conclusiones de la investigación que se realizó sobre el derecho a la consulta y que se presenta en el Anexo 1, es que aún hay mucho camino por avanzar en el proceso de regulación de la consulta para que lo ratificado en el Convenio 169 de la OIT quede adecuadamente plasmado en todas las leyes y reglamentos que conforman la legislación mexicana. Conforme se avanza en este proceso y se crean normativas específicas que lo regulan, se clarifican las reglas del juego y definen mejor los roles y responsabilidades de los actores involucrados.

Las preguntas detonadoras para la reflexión del enfoque de análisis fueron las siguientes:

- ¿El problema se relaciona con la ausencia de una norma?
- ¿El problema se relaciona con falta de especificidad en la norma?
- ¿La norma tal y como está fomenta que exista el problema?
- ¿Es claro en quién recae la responsabilidad de atender esta problemática?
- ¿El actor en quien recae la responsabilidad de atender esta problemática, tiene las facultades, recursos y capacidad suficiente para hacerlo?
- ¿Los actores que están involucrados en esta problemática, tienen roles bien definidos y los conocen?
- ¿Hay quién vigile y/o sancione cuando no se obedece la norma?
- ¿Hay un modelo de financiamiento que contempla recursos para atender este problema?
- ¿La fuente de donde se obtienen los recursos para atender este problema tiene fondos suficientes?
- ¿La fuente de financiamiento de donde se obtienen los recursos para atender este problema genera algún problema?

La reflexión del **Enfoque de análisis A. Derecho y justicia** abre la puerta para intervenciones que permitan mejorar la regulación del proceso de consulta y la construcción de un marco jurídico sólido, con reglas claras y roles y responsabilidades bien definidos, así como un modelo de financiación sostenible que permita que el proceso cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para el pleno ejercicio del derecho. También, abre la puerta para intervenir de forma indirecta mediante la creación de materiales didácticos suplementarios, como guías y manuales de buenas prácticas, memorias de consultas anteriores y casos de éxito que rescaten lecciones aprendidas, para fortalecer capacidades en las personas que participan en las consultas.



## 3.2. ENFOQUE DE ANÁLISIS B. CREATIVIDAD Y ENSEÑANZA

**La logística, temporalidad y organización** de la consulta, el proceso pedagógico y la forma de presentar la información.



*La reflexión de este enfoque de análisis trata de los problemas que se derivan de la logística de la consulta en la práctica, la duración de los distintos momentos y el orden en el que suceden, en relación con otros. Así como los aspectos de los problemas que se producen por la forma de conducir y moderar las sesiones, la información que se presenta u omite y la forma en la que se presenta.*

La conforman idealmente, personas con los siguientes perfiles académicos y profesionales, aunque puede participar cualquier persona experta y con interés en estos temas:

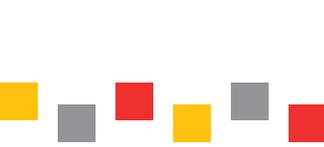
Diseño estratégico, de servicios y de información

Comunicación visual y periodismo de investigación

Profesorado y pedagogos/as con experiencia en educación intercultural

Talleristas con experiencia en facilitación de procesos participativos

Diseño centrado en las personas y experiencia de usuarios



A la par de construir un marco jurídico sólido, importa también atender la forma en la que se organizan y moderan las sesiones informativas, asambleas, votaciones y el orden y duración de todos los eventos que conforman la consulta. Reflexionar sobre la forma moderar la consulta, teniendo en mente ejes de acción para enfrentar las problemáticas identificadas aquí, presenta una puerta de entrada para el diseño de intervenciones con el potencial de generar cambios a nivel sistémico.

Las preguntas detonadoras para la reflexión del enfoque de análisis fueron las siguientes:

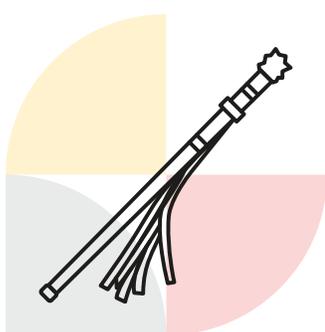
- ¿De qué manera se relaciona el problema con el momento en que sucede?
- ¿Hay algo que debería suceder antes o que debe suceder después?
- ¿Cuál es el momento idóneo para intervenir en este problema?
- ¿Cómo se relaciona este problema con aspectos de la logística de la consulta?
- ¿Cómo se relaciona este problema con aspectos de la duración de la consulta?
- ¿Cómo se relaciona este problema con la manera de conducir las sesiones?
- ¿Cómo se relaciona este problema con la forma de presentar la información?
- ¿Cómo se relaciona este problema con la forma de convocar a las personas?

La reflexión del **Enfoque de análisis B. Creatividad y enseñanza** abre la puerta para diseñar intervenciones complementarias a las del enfoque A. Derecho y justicia, que abonen a llenar los espacios para la interpretación que deja la reglamentación y resolver aspectos de los problemas sobre la organización y logística de las sesiones. Asimismo, propone intervenciones que hagan variar la duración u orden de los momentos de las consultas para evitar que alguna situación devenga en un problema y para que el proceso se dé de buena fe. También, abre la puerta a intervenir en torno a la forma de llevar las sesiones, la formación que deben tener quienes las facilitan, los temas en los que deben estar sensibilizadas las personas para dirigir la conversación, el enfoque pedagógico a utilizar y todo aquello que puede abonar a resolver problemas mediante un mejor diseño de las actividades de la consulta.



## 3.3 ENFOQUE DE ANÁLISIS C. CULTURA Y COSMOVISIÓN

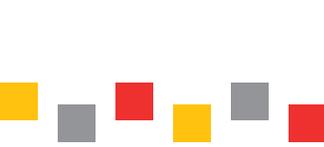
**Percepciones**, significados, incentivos, conductas, y relaciones de poder.



*La reflexión de este enfoque trata de reconocer aquello que sucede a nivel emocional, los significados que tiene la consulta, lo que simbolizan los hitos y los resultados del proceso; pero también, a nivel interpersonal, lo que permite que el significado para unos lo entiendan los otros y se genere un entorno de empatía y respeto que permita estrechar puentes de colaboración entre los actores involucrados.*

La conforman idealmente personas con los siguientes perfiles académicos y profesionales, aunque puede participar cualquier persona con interés estos temas:





La reflexión de este enfoque ayuda a fortalecer los ejes de acción planteados en las otras dos, ya que, es importante, además de fortalecer el marco jurídico y mejorar la forma en la que se organiza y modera la consulta, poner atención a la dimensión de los sentimientos que genera la consulta, la percepción de las personas, los significados que le otorgan las personas, los incentivos que se despiertan en los actores, las conductas que adoptan distintos grupos y el juego de relaciones de poder presentes en toda negociación.

La consulta no debe ser vista solo como un trámite o una serie de pasos a seguir. Sino como un proceso de reflexión colectiva que deriva en una decisión que tiene grandes repercusiones, tanto para las comunidades como para las empresas. En la medida en que se identifiquen áreas para la intervención en esta dimensión de análisis, se avanza para que la consulta sea un proceso mediante el cual la comunidad decida, en libertad, si desea comenzar una relación con la empresa, bajo qué términos y se sienten las bases para que esta relación sea de mutuo beneficio y se evite el surgimiento de conflictos durante y posterior a la consulta.

Su objetivo es abonar a que las consultas se diseñen teniendo en cuenta, además de los principios del derecho, la forma en que funciona el comportamiento humano. La reflexión de los problemas vistos a través del lente de esta dimensión busca acciones que contribuyan a impedir el surgimiento de escenarios de confrontación, polarización social

y desinformación sobre el proceso de consulta y sus resultados. Se busca, por un lado, que se genere conciencia en los actores sobre las dinámicas de convivencia y organización de las partes involucradas, para encontrar puntos en común sobre los cuales se puedan construir puentes de confianza y colaboración que permitan llegar a una resolución óptima y conveniente, tanto para las comunidades como para las empresas, y; por otro lado, establecer límites a las personas o grupos cuyo comportamiento o prácticas infrinjan las disposiciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT.

La reflexión de este enfoque busca también identificar acciones para atender y equilibrar el desbalance en las relaciones de poder que existe al momento de la negociación de acuerdos. Para generar mayor equidad en la mesa de negociación, mejorar la relación entre los actores y evitar situaciones que tienen el potencial de resultar coercitivas para un colectivo, un género, o un grupo en particular. Las dinámicas de poder se dan entre diferentes tipos de actores (comunidades, gobiernos y empresas), pero también al interior de cada grupo: entre diferentes niveles de gobierno, entre hombres y mujeres, entre comunidades de distintos tamaños y poder económico, entre generaciones de jóvenes y adultos, etc. La invitación es a reflexionar, primero sobre los desequilibrios que existen, y luego sobre la forma idónea de intervenir para reducir las brechas de desigualdad en la participación.



Las preguntas detonadoras para la reflexión del enfoque de análisis fueron las siguientes:

- ¿Qué emociones genera este problema para los distintos actores?
- ¿Cómo interpretan los distintos actores este problema y qué significa para ellos?
- ¿Cómo se relaciona este problema con las expectativas que las personas generan de la consulta?
- ¿Qué incentivos se generan en las personas en torno a este problema y qué acciones realizan en consecuencia?
- ¿Cómo se relaciona este problema con las dinámicas de poder que existen entre actores?
- ¿Cómo se relaciona esta problemática con los distintos niveles de información que poseen los actores?
- ¿Cómo se relaciona esta problemática con los distintos niveles de influencia que poseen los actores?
- ¿Cómo se relaciona esta problemática con los distintos niveles de fuerza (económica, política, etc.) que poseen los actores?

La reflexión del **Enfoque de análisis C. Cultura y cosmovisión** abre la puerta para diseñar intervenciones suplementarias para mejorar el entendimiento y la empatía entre actores, alinear incentivos, evitar conductas nocivas y generar equidad en la negociación. Intervenciones que ayuden a acercar a las personas a la experiencia del otro y generen las condiciones para construir confianza, ajustes al diseño de la consulta para evitar conflictos de interés que motiven a actuar en formas que contravienen los principios de buena fe de la consulta y acciones afirmativas que eleven la voz de quienes participan en el proceso en condiciones de desigualdad.

En lo restante del capítulo, se analiza cómo los tres enfoques de análisis tienen el potencial de atender aspectos particulares de los 16 problemas, aprovechando las habilidades y saberes de las personas que los integran. Entre todas, y trabajando de forma coordinada, tienen el potencial de resolver los problemas de forma integral y sinérgica. También, se presentan las áreas con mayor potencial para detonar cambios sistémicos y una propuesta de portafolio de intervenciones que consiste en cinco ejes de acción.

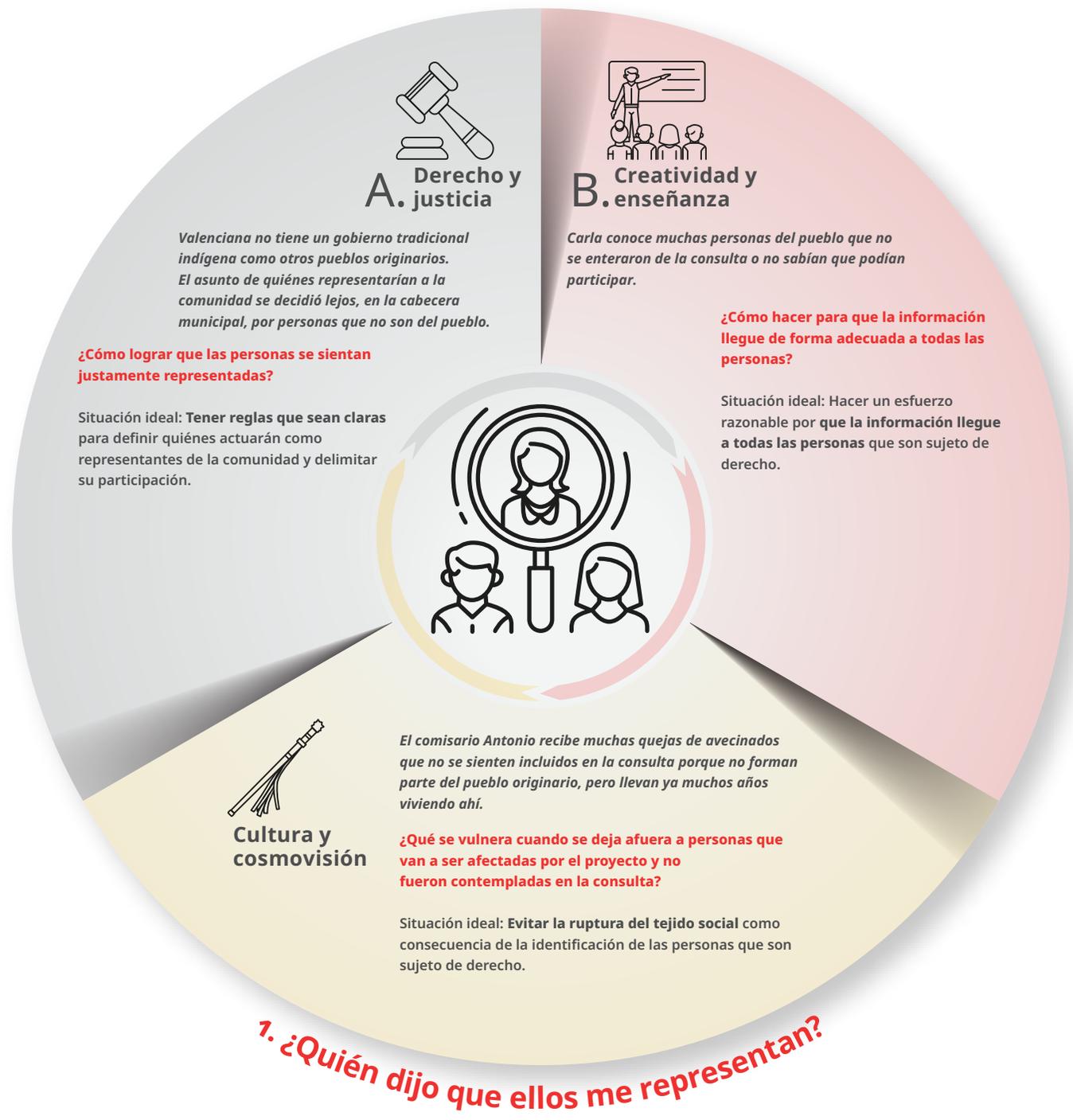
## 3.4. ANÁLISIS SIMULTÁNEO DE LOS PROBLEMAS

En esta sección hay un diagrama para cada problema, 16 en total, donde se presentan ejemplos del problema vistos desde la perspectiva de cada enfoque de análisis. Esto permite entender mejor cómo los enfoques de análisis se complementan para atender diferentes aspectos del problema. También, hay preguntas para pensar en los ejes de acción para enfrentar las problemáticas y la situación ideal a la que se debe aspirar, inspirados en el trabajo de co-creación y polinización cruzada que realizaron los grupos de trabajo durante los talleres que se realizaron para la elaboración de este estudio.





**Figura 6. ¿Quién dijo que ellos me representan? Dificultades para identificar autoridades representativas de las comunidades y las personas que son sujeto de derecho a la consulta.**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 7. ¡No nos avisaron, ni sabemos de qué va la consulta! Desconocimiento de parte de la población del derecho a la consulta que les impide ejercerlo plenamente.**



Fuente: Elaboración propia.



**Figura 8. La presidencia municipal y el gobierno del estado, ¿ustedes pichan, cachan o batean? Desconocimiento de las autoridades subnacionales de su rol y el alcance de su participación en la consulta.**



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 9. Todavía ni empezaba la consulta y ya habían pactado. Incumplimiento del carácter previo de la consulta.**



Fuente: Elaboración propia.



Figura 10. Asambleas que no entendemos. Las sesiones de las consultas se realizan en un ambiente antipedagógico.



Fuente: Elaboración propia.

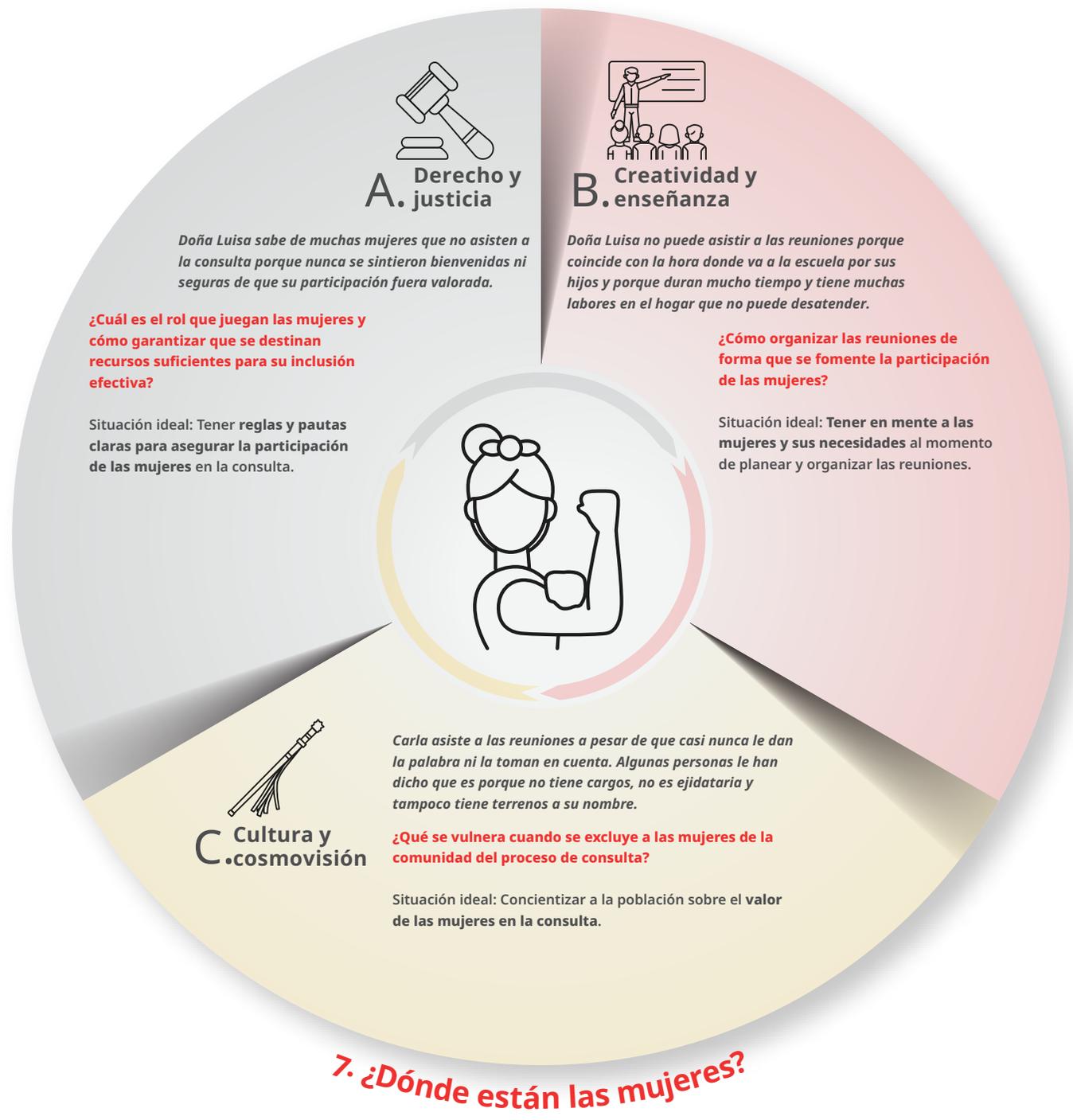
Figura 11. ¿Cuándo se va a acabar esto? Duración del proceso de consulta que se extiende por años.



Fuente: Elaboración propia.

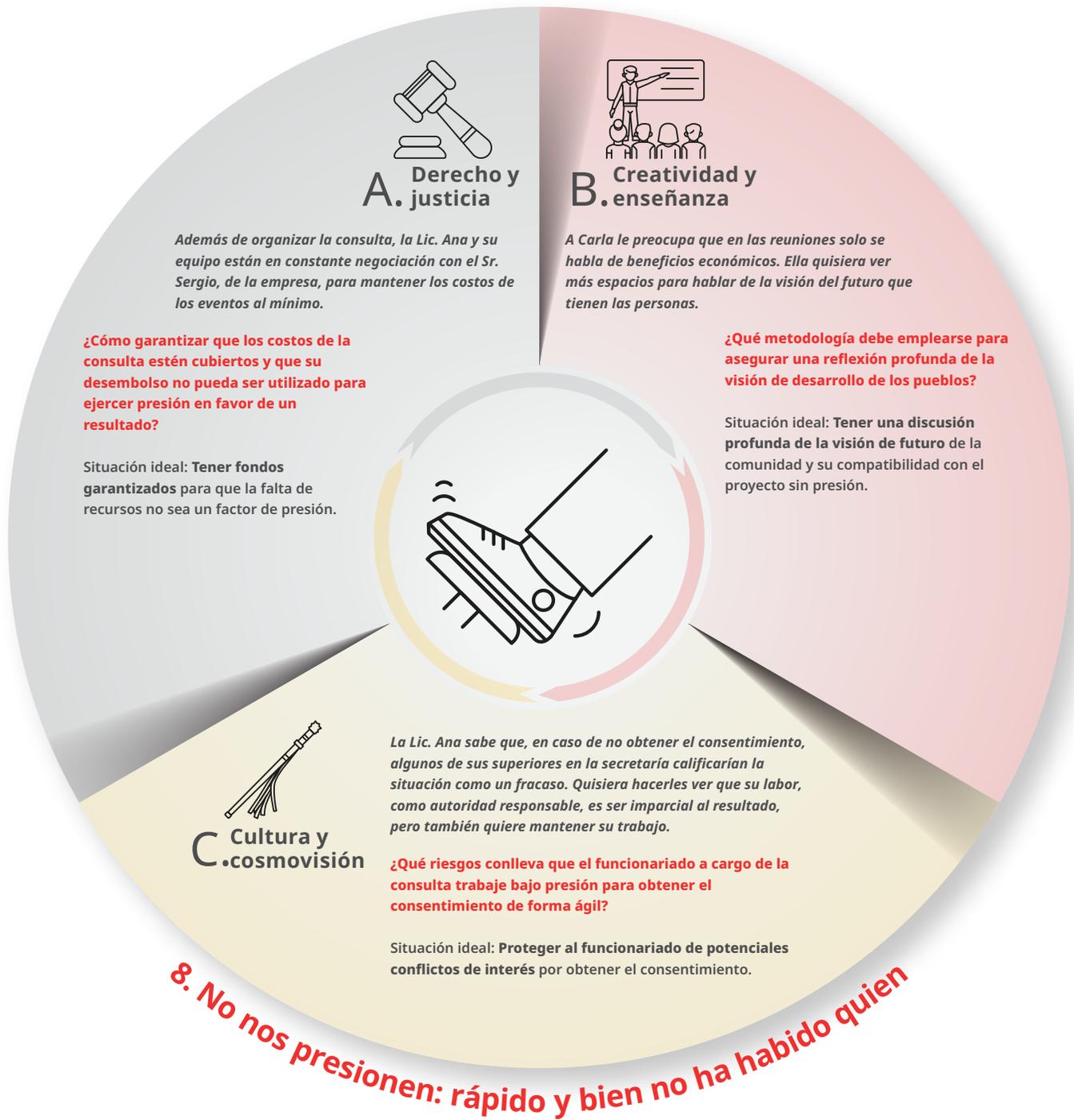


Figura 12. ¿Dónde están las mujeres? La problemática de la brecha de género analizada desde los tres enfoques de análisis.



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 13. No nos presionen: rápido y bien no ha habido quien. Presión para acelerar y obtener el consentimiento.**



Fuente: Elaboración propia.

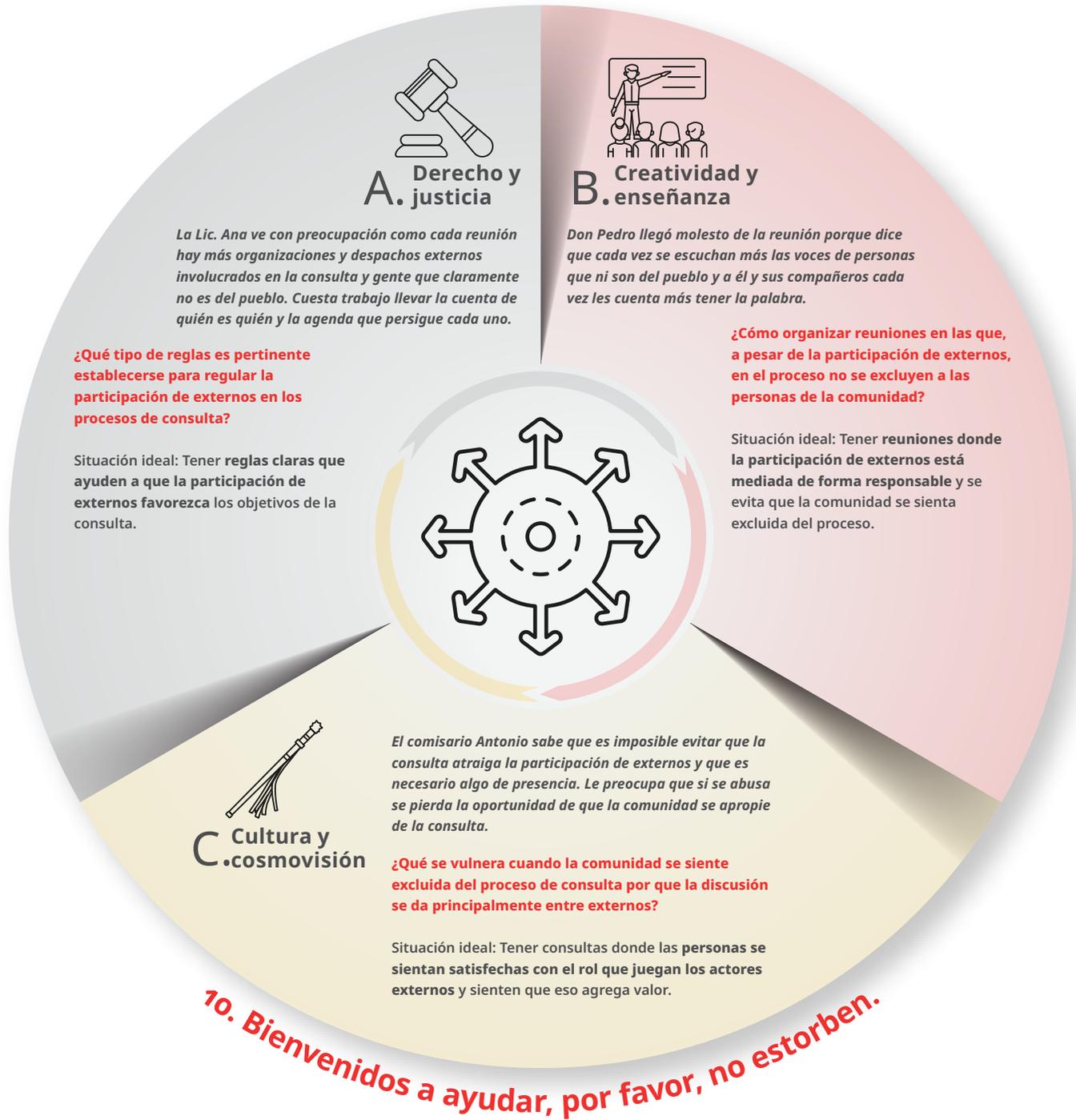


Figura 14. Que la consulta sirva para unir, no para separar. Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.



Fuente: Elaboración propia.

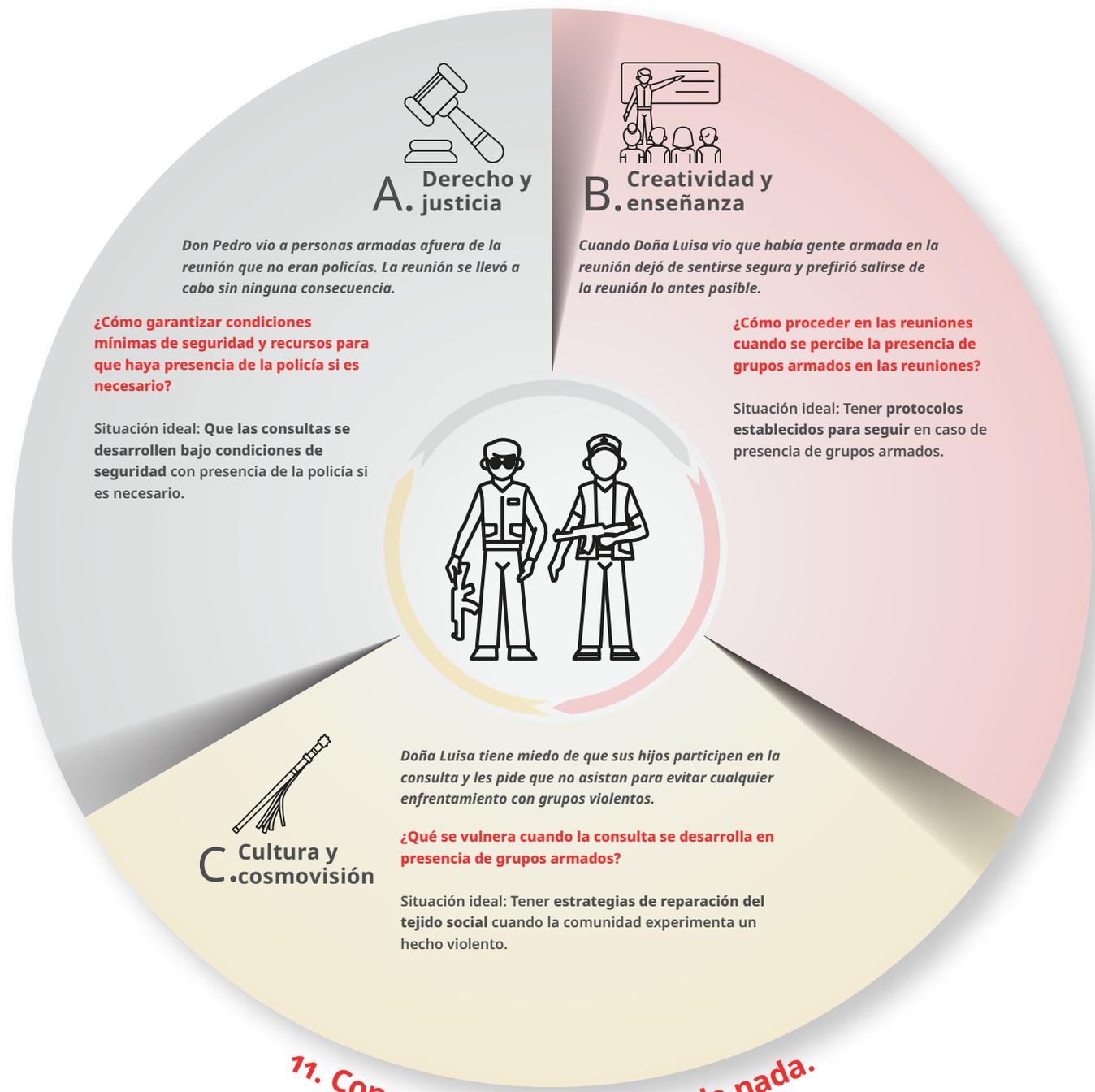
Figura 15. Bienvenidos a ayudar, por favor, no estorben. *Presencia de actores externos no regulada.*



Fuente: Elaboración propia.



Figura 16. Con violencia no se arregla nada. *Violencia y presencia de grupos armados.*



Fuente: Elaboración propia.

Figura 17. Nada por debajo del agua. Conductas poco transparentes que limitan la creación confianza.



Fuente: Elaboración propia.



**Figura 18. ¿Dónde está el árbitro cuando lo necesitamos? Ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso.**



Fuente: Elaboración propia.



**Figura 19. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse. Asimetrías en las relaciones de poder entre partes.**



Fuente: Elaboración propia.



Figura 20. ¡Fírmele aquí! Si no, NO. Los acuerdos no se plasman en documentos jurídicamente vinculantes y/o no hay mecanismos de seguimiento a acuerdos.



15. ¡Fírmele aquí! Si no, NO.

Fuente: Elaboración propia.

**Figura 21. Se tienen que volver a ganar nuestra confianza. La confianza de las comunidades en las autoridades y en el proceso consultivo ya están erosionadas.**



Fuente: Elaboración propia.



## 3.5. IDENTIFICACIÓN DE ÁREAS DE INTERVENCIÓN CON MAYOR POTENCIAL DE DETONAR CAMBIO SISTÉMICO

Para incidir a nivel sistémico hay que lograr que las intervenciones que se proponen como ejes de acción desencadenen transformaciones significativas y sostenidas a lo largo del tiempo. No es igual de efectivo invertir en resolver todos los problemas ni hacerlo al mismo tiempo, hay que elegir cuáles funcionan como puntos de apalancamientos para desencadenar transformaciones importantes en las estructuras, dinámicas o comportamientos del sistema.

Por eso nos hicimos la pregunta, ¿en dónde debemos enfocar los esfuerzos para diseñar ejes de acción que detonen cambios sistémicos? Si tomamos en cuenta que cada enfoque de análisis se dio a la tarea de reflexionar sobre aspectos específicos de los 16 problemas, hay en total 48 posibilidades de intervención (16 problemas x 3 enfoques de análisis = 48). Esto es, 48 áreas específicas en las que se pueden concentrar los esfuerzos para el diseño de intervenciones. Sabemos también que algunos enfoques de análisis son más relevantes para resolver unos problemas y otras para otros.





Definimos 5 categorías para identificar el potencial de cada enfoque de análisis para diseñar ejes de acción que detonen cambios sistémicos:

Muy alto potencial	*****
Alto potencial	****
Potencial medio	***
Potencial bajo	**
Potencial muy bajo	*

Después de hacer este ejercicio llegamos a los siguientes resultados. Al final de la sección se explica cómo se llegó a esta valoración en los talleres participativos.

El **Enfoque de análisis A. Derecho y justicia** debe enfocarse, en primer lugar, en diseñar ejes de acción para garantizar el carácter previo de las consultas. Ahí es donde el enfoque particular tiene mayor potencial de detonar cambios sistémicos. También, tiene alto potencial en los problemas relacionados con garantizar la representatividad de las personas, el desconocimiento de la población sobre sus derechos, la regulación de actores externos, evitar conductas poco transparentes que limitan la confianza, y en la generación de acuerdos jurídicamente vinculantes. Asimismo, tiene potencial medio para incidir en los ejes de acción para enfrentar el desconocimiento de las autoridades subnacionales sobre su rol, la duración

de la consulta, la baja participación de las mujeres, la ausencia de observadores independientes y la pérdida de confianza de la población en el proceso.

El **Enfoque de análisis B. Creatividad y enseñanza**, en cambio, tiene mayor potencial de detonar cambios sistémicos si se centra en diseñar ejes de acción para el diseño pedagógico de las asambleas y para combatir el desconocimiento de la población de sus derechos. También, cuenta con alto potencial para ayudar a diseñar ejes de acción para las campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad. Adicionalmente, tiene potencial medio para incidir en los ejes de acción que permiten garantizar la participación de las mujeres, evitar conductas poco transparentes, contar con la presencia de observadores independientes, equilibrar los desbalances de poder en la mesa de negociación y recuperar la confianza de la población en el proceso.

Por último, el **Enfoque de análisis C. Cultura y cosmovisión** tiene mayor potencial de detonar cambios sistémicos si se enfoca en diseñar ejes de acción para garantizar la participación de las mujeres, evitar las campañas de desprestigio al interior de la comunidad y equilibrar el balance de poder entre las partes, al momento de la negociación. Tiene también alto potencial de detonar cambios sistémicos en la construcción de confianza en el proceso al interior de las comunidades. Asimismo, tiene potencial medio para promover ejes de acción para el problema de la representatividad, el ambiente antipedagógico de las sesiones, la larga duración de las consultas, la regulación de actores externos y la violencia.



**Tabla 17. Matriz de análisis sobre el potencial de cada dimensión para detonar cambios sistémicos que lleven al ejercicio pleno del derecho a la consulta.**

Problemas		Enfoques de análisis		
		 A. Derecho y justicia	 B. Creatividad y enseñanza	 C. Cultura y cosmovisión
	1. ¿Quién dijo que ellos me representan?	****	**	***
	2. ¡No nos avisaron, ni sabemos de qué va la consulta!	****	*****	*
	3. La presidencia municipal y el gobierno del estado, ¿ustedes pichan, cachan o batean?	***	**	*
	4. Todavía ni empezaba la consulta y ya habían pactado.	*****	*	**
	5. Asambleas que no entendemos.	**	*****	***
	6. ¿Cuándo se va a acabar esto?	***	*	***
	7. ¿Dónde están las mujeres?	***	***	*****
	8. No nos presionen: rápido y bien no ha habido quien.	***	**	**
	9. Que la consulta sirva para unir, no para separar.	**	*****	*****
	10. Bienvenidos a ayudar, por favor, no estorben.	****	**	***
	11. Con violencia no se arregla nada.	**	**	***
	12. Nada por debajo del agua.	****	***	**
	13. ¿Dónde está el árbitro cuando lo necesitamos?	***	***	*
	14. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse.	*	***	*****
	15. ¡Fírmele aquí! Si no, NO.	****	**	**
	16. Se tienen que volver a ganar nuestra confianza.	***	***	*****

Fuente: Elaboración propia.



Para llegar a esta calificación de las áreas con mayor potencial para detonar cambios sistémicos, realizamos dos ejercicios de valoración de forma participativa y los integramos en un solo índice. El primer ejercicio de valoración consistió en definir, para cada problema, cuál de los enfoques de análisis era más relevante. Este ejercicio lo realizó el equipo de investigación, otorgándole a cada enfoque de análisis una de las siguientes tres calificaciones en cada problema.

**3 puntos**  
para el  
enfoque más  
relevante para  
atender el  
problema x

De los tres enfoques de análisis, este es el más relevante, ya que presenta la mejor oportunidad, dada la situación actual, de ser intervenida y modificada hacia una situación ideal, sentando así las bases para un cambio sostenido y de largo plazo.

**2 puntos**  
para el  
segundo  
enfoque más  
relevante para  
atender el  
problema x

De los tres enfoques de análisis, este es el segundo en relevancia, ya sea, porque se percibe que hay menos oportunidades para el diseño de intervenciones o retos para avanzar hacia la situación ideal por la influencia de otros factores.

**1 punto**  
para el  
enfoque  
menos  
relevante para  
atender el  
problema x

De los tres enfoques de análisis, este es el último en relevancia, ya sea porque se perciben muy limitadas oportunidades para el diseño de intervenciones o porque los retos para avanzar hacia la situación ideal son tales, que los esfuerzos por atender esta dimensión de forma directa, y sin que se resuelvan antes otras causas subyacentes, se consideran como un uso poco eficiente de recursos.



El segundo ejercicio se realizó durante los talleres participativos, al interior de cada una de las mesas de trabajo. Se realizaron una lluvia de ideas y una votación para identificar, de los 16 problemas, en cuáles de ellos la mesa tenía mayor facilidad para identificar intervenciones precisas y específicas para alcanzar la situación ideal. A esta dimensión de análisis se le dio el nombre de especificidad. El ejercicio consistió en otorgar a cada enfoque de análisis un presupuesto hipotético

de 30 unidades para asignarlo en el diseño de intervenciones. Como mínimo, los problemas recibían una unidad de presupuesto y las personas valoraban si merecía la pena otorgar dos o hasta tres unidades en total a cada problema (de las 14 unidades de presupuesto restantes). Así, los problemas resultaban en tres niveles de especificidad para encontrar intervenciones específicas como se describe a continuación:

**3 puntos**  
si recibía 3  
unidades de  
presupuesto

Cuando la mesa de trabajo consideró que merecía la pena asignarle el mayor presupuesto posible al diseño de intervenciones para atender dicho problema. Esto, porque las personas consideraron que intervenir en ese problema era sumamente prioritario, para ayudar a resolver otros de raíz o conocen referencias de intervenciones similares para atender esa dimensión específica del problema.

**2 puntos**  
si recibía 2  
unidades de  
presupuesto

Cuando la mesa de trabajo consideró que valía la pena asignarle presupuesto adicional al diseño de ejes de acción para atender el problema, pero no el máximo disponible. Ya sea porque valoró que está en un nivel de prioridad menor, está menos conectado con atender las causas de raíz o las referencias de intervenciones con que se cuentan no son específicas para el problema o no se cuenta con evidencia de sus resultados y existe incertidumbre sobre su aplicabilidad al caso de las consultas en México.

**1 punto**  
si recibía 1  
unidad de  
presupuesto

Cuando la mesa de trabajo no consideró idóneo asignar más unidades de presupuesto que la mínima establecida. Ya sea porque no se conocen referencias de intervenciones enfocadas a atender esta dimensión del problema, no se considera tan prioritario como los demás o se sospecha que es algo complicado a lo que no merece la pena asignar más presupuesto.

Para medir el potencial de cada una de las áreas sumamos los valores de ambos ejercicios de la siguiente forma:

**Tabla 18. Criterio de relevancia para el diseño de intervenciones con potencial de cambio sistémico.**

Relevancia	Especificidad		
	Alta	Media	Baja
Primera en relevancia	6 puntos- Muy alto potencial	5 puntos- Alto potencial	4 puntos - Potencial medio
Segunda en relevancia	5 puntos - Alto potencial	4 puntos - Potencial medio	3 puntos - Potencial bajo
Tercera en relevancia	4 puntos - Potencial medio	3 puntos - Potencial bajo	2 puntos - Potencial muy bajo

Fuente: Elaboración propia.

En la última sección de este capítulo, presentamos el portafolio de intervenciones que se diseñó a partir de los insumos generados en los talleres participativos. Las distintas mesas de trabajo contaron con esta valoración para enfocar sus esfuerzos y pensar en intervenciones con potencial para detonar cambios a nivel sistémico. Luego compartieron sus ideas con las otras mesas para hacer una polinización cruzada y así llegar a ejes de acción integrales que fueran ricos en puntos de vista y diversidad de saberes.



## 3.6. PORTAFOLIO DE SOLUCIONES CON POTENCIAL DE CAMBIO SISTÉMICO

El portafolio de soluciones que surgió de los talleres participativos contiene cinco ejes de acción. Este es un primer paso para resolver, de forma simultánea, los problemas que las y los representantes de pueblos originarios le relataron al Laboratorio de Aceleración del PNUD, a partir de sus experiencias, tras haber participado en diversas consultas. En

total, son cinco ejes de acción, para cada uno hay una ficha con información más detallada. Al final de la sección, hay una serie de diagramas para entender cómo operan en conjunto, cómo se comparte la experiencia de los enfoques de análisis para liderar cada una, cómo entre todas atienden los problemas que las personas identificaron y a qué actores están dirigidas.

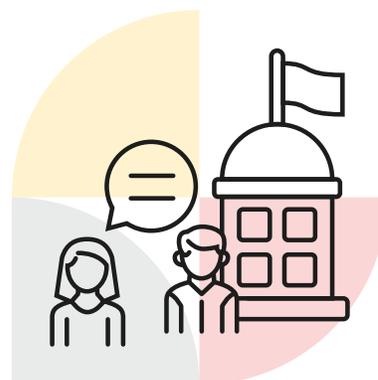
**Figura 22. Portafolio de soluciones para detonar cambios sistémicos.**



Fuente: Elaboración propia.

## 3.6.1. EJE 1: ACTIVISMO Y CABILDEO

Para impulsar una **regulación nacional del proceso de consulta** que ayude a cerrar las brechas y vacíos legales que aún existen en la materia.



¿Qué perfiles lideran este eje de acción?

¿Qué problemáticas atiende?



**Enfoque de análisis A: Derecho y justicia**

Abogados/as, juristas y economistas



**12. Nada por debajo del agua.** Conductas poco transparentes que limitan la creación confianza.



**15. ¡Firmele aquí! Si no, NO.** Los acuerdos no se plasman en documentos jurídicamente vinculantes y/o no hay mecanismos de seguimiento a acuerdos.



**3. La presidencia municipal y el gobierno del estado, ¿ustedes pichan, cachan o batean?** Desconocimiento de las autoridades subnacionales de su rol y el alcance de su participación en la consulta.



**4. Todavía ni empezaba la consulta y ya habían pactado.** Incumplimiento del carácter previo de la consulta.

**Descripción general del eje de acción**

Consiste en reunir un equipo de especializado de activistas, juristas, abogados/as, indigenistas y defensores/as de los derechos humanos que conozcan los pormenores del estado actual de la regulación nacional y diseñen estrategias de cabildeo y activismo para impulsar cambios en las reglas del juego. Este equipo trabajaría en estrecha coordinación con legisladores/as, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) y las áreas jurídicas de las dependencias del Estado en temas relacionados con la regulación de la consulta, buscando detonar alianzas estratégicas con otras organizaciones que persiguen fines similares para potenciar el impacto de las campañas. El tipo de actividades para realizar son:

- Labores de investigación legislativa
- Redacción de iniciativas y reformas de ley y reglamentos
- Organización de foros y eventos relacionados con la regulación de la consulta
- Organización de campañas de cabildeo y activismo
- Vinculación con tomadores de decisión



### ¿En qué actores sociales o instituciones se busca generar cambios?

- Poder legislativo
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)
- Áreas jurídicas de las dependencias del Estado

### ¿Con qué organizaciones se podrían generar alianzas estratégicas?

- [Dirección de consultas del INPI](#)
- [Centro de Estudios Legislativos del Senado de la República](#)
- Comisiones legislativas relacionadas con los Derechos Humanos
- [Umbrella Consultores de Negocios](#)
- [FUNDAR](#)
- [PRODesc](#)
- [OXFAM México](#)
- [Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM](#)
- [Fundación para el Debido Proceso](#)
- [ETHOS Lab](#)
- [Centro de Estudios Espinosa Yglesias](#)

### ¿Qué ejemplos nos inspiran?

- En marzo de 2021, la Fundación para el Debido Proceso, FUNDAR y OXFAM México publicaron un informe sobre los alcances y limitaciones del ejercicio del derecho a la consulta en México desde una perspectiva legal (Ramírez-Espinosa, 2020)
- En diciembre de 2021, el Senador Clemente Castañeda Hoeflich sometió una iniciativa de ley para expedir una Ley Federal de Consulta Previa, Libre e Informada a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas (Castañeda H., 2021).
- En noviembre de 2023, la Fundación para el Debido Proceso publicó su tercera edición del Manual para Defender los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales (Fundación para el Debido Proceso, 2023).

### ¿Qué propósitos se desean alcanzar?

- Que las áreas responsables de realizar consultas en las dependencias de gobierno tengan los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para cumplir con la obligación del estado de consultar.
- Que el INPI cuente con las facultades y recursos necesarios para cumplir su rol de ser el organismo rector de las políticas para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.

### ¿Con qué fin?

- Que las leyes y reglamentos relacionados con el ejercicio de la consulta existan y estén homologadas en todo el país para completar el proceso de regulación nacional de la consulta.
- Que el Estado esté facultado para cumplir con su obligación de realizar consultas que sean previas, libres, informadas, culturalmente adecuadas y de buena fe.

## 3.6.2. EJE 2: CAPACITACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

De las dependencias del Estado y gobiernos subnacionales para **sensibilizar al funcionariado público** y garantizar que estén bien habilitados para realizar consultas.



¿Qué perfiles lideran este eje de acción?

¿Qué problemáticas atiende?



**Enfoque de análisis B. Creatividad y enseñanza**

Diseñadores/as, talleristas y maestros/as

...con el apoyo de...



**Enfoque de análisis A: Derecho y justicia**

Abogados/as, juristas y economistas



**3. La presidencia municipal y el gobierno del estado, ¿ustedes pichan, cachan o batean?** Desconocimiento de las autoridades subnacionales de su rol y el alcance de su participación en la consulta.



**16. Se tienen que volver a ganar nuestra confianza.** La confianza de las comunidades en las autoridades y en el proceso consultivo ya están erosionadas.



**4. Todavía ni empezaba la consulta y ya habían pactado.** Incumplimiento del carácter previo de la consulta.



**13. ¿Dónde está el árbitro cuando lo necesitamos?** Ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso.



## Descripción general del eje de acción

El eje de acción consiste en reunir a un grupo de especialistas en diseño de experiencias de aprendizaje y pedagogía para crear una serie de cursos especializados en la consulta, desde sus fundamentos legales hasta la forma en que se deben de realizar en la práctica. Estos cursos se impartirán a personas que laboran en la función pública y representantes de gobierno de todos los niveles, con el fin de familiarizarlos con el derecho a la consulta, sus implicaciones y sensibilizarlos para que no les tomen por sorpresa los problemas a los que, muy posiblemente, se enfrentarán al momento de llevar a cabo una consulta, ya sea como autoridad responsable o representantes de los gobiernos subnacionales. Esta serie de cursos deberá ser diseñada tomando en cuenta los aprendizajes y lecciones aprendidas de las consultas que ya se tienen en diversas dependencias de gobierno como las secretarías de Energía (SENER), Medio Ambiente (SEMARNAT), el INPI, etc. Lo anterior, con miras a socializar y homologar los aprendizajes y formas de actuar que se tienen en el país, y facilitar la curva de aprendizaje para dependencias nuevas que comiencen a realizar consultas o personas nuevas en estas mismas dependencias. Este eje de acción reconoce que ya se tiene mucho conocimiento y experiencia valiosa en muchas dependencias, la cual merece ser rescatada y compartida para que el tema de la consulta se conozca más entre el funcionariado. También, con el apoyo de estrategias y economistas del enfoque de análisis A, asesorar a las dependencias de gobierno y gobiernos subnacionales para diseñar modelos de sostenibilidad financiera para las consultas y adecuar sus estatutos orgánicos y reglamentos internos, evitando los conflictos de interés entre actores y fortaleciendo la capacidad de las instituciones del Estado para garantizar el derecho. El tipo de actividades para realizar son:

- Conceptualización y creación de cursos de capacitación y recursos de aprendizaje
- Capacitación de personas funcionarias públicas
- Diseño de modelos de sostenibilidad financiera para las consultas
- Asesoría para la adecuación de estatutos orgánicos y reglamentos internos
- Organización de foros y eventos para compartir experiencias

**¿En qué actores sociales o instituciones se busca generar cambios?**

- Áreas de participación o impacto social de las dependencias de gobierno
- Gobiernos estatales
- Gobiernos municipales

**¿Con qué organizaciones se podrían generar alianzas estratégicas?**

- [Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal](#)
- [Instituto Nacional de Administración Pública A.C.](#)
- [Consejo Nacional de Normalización y Certificación](#)
- [Centro de Investigación y Docencia Económicas](#)
- [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales](#)
- [KPMG Mexico](#)
- [Deloitte México](#)



### ¿Qué ejemplos nos inspiran?

- En noviembre del año 200, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) desarrolló una guía detallada para llevar a cabo consultas públicas enfocado en la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, destacando la importancia de la transparencia, la inclusión de diversas voces y la comunicación clara que ofrece consejos prácticos (U.S. Environmental Protection Agency, 2000).
- En octubre de 2021, la red [Strong Cities Network](#) lanzó la Iniciativa “Diálogo Transatlántico” para promover la cooperación entre alcaldes, gobiernos locales y funcionarios de Europa y Norteamérica en el tema de prevención del extremismo, el odio y la polarización, y salvaguardar la democracia local. La red facilita el aprendizaje, el intercambio y las recomendaciones tanto para representantes electos como para el funcionariado público.
- En enero de 2019, la ONG Cohesión Comunitaria y Cohesión Social diseñó la “Ruta crítica para la participación democrática, plena, directa, sustantiva y activa de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación del desarrollo” con propuestas de modificaciones a los marcos jurídicos para respetar y garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación democrática del país (Cohesión Comunitaria e Innovación Social, 2019).

### ¿Qué propósitos se desean alcanzar?

- Desarrollar una serie de materiales educativos y una estrategia de capacitación enfocada al funcionariado público sobre la consulta, en particular, para quienes laboran en las áreas de participación o de impacto social en las secretarías, y a quienes se les suele designar como la autoridad responsable de las consultas.

### ¿Con qué fin?

- Que las personas que trabajan en la administración pública reciban una capacitación que las familiarice con el derecho a la consulta, sus implicaciones y que se sensibilicen.

## 3.6.3. EJE 3: BIBLIOTECA DE RECURSOS Y CARAVANAS INFORMATIVAS

---

Para la socialización del derecho a la **consulta de los pueblos originarios**.





¿Qué perfiles lideran este eje de acción?	¿Qué problemáticas atiende?
 <p><b>Enfoque de análisis B. Creatividad y enseñanza</b> Diseñadores/as, talleristas y maestros/as</p> <p>...con el apoyo de...</p> 	 <p><b>2. ¡No nos avisaron, ni sabemos de qué va la consulta!</b> Desconocimiento de parte de la población del derecho a la consulta que les impide ejercerlo plenamente.</p>  <p><b>9. Que la consulta sirva para unir, no para separar.</b> Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.</p>  <p><b>1. ¿Quién dijo que ellos me representan?</b> Dificultades para identificar autoridades representativas de las comunidades y las personas que son sujeto de derecho a la consulta.</p>
<p><b>Enfoque de análisis C: Cultura y cosmovisión</b> Psicólogos/as, sociólogos/as y antropólogos/as</p>	 <p><b>10. Bienvenidos a ayudar, por favor no estorben.</b> Presencia de actores externos no regulada.</p>
<p><b>Descripción general del eje de acción</b></p>	

Consiste en crear una biblioteca de recursos específicamente diseñados para socializar entre las personas de los pueblos originarios sus derechos, incluido el derecho a la consulta. También, que esta biblioteca pueda ser trasladada de comunidad en comunidad por un grupo de especialistas en diálogo intercultural y Derechos Humanos, y utilizada en eventos con la comunidad y sus representantes para preparar una eventual consulta. Para conformar la biblioteca, primero se deben consolidar todos los materiales que ya existen y desarrollar una estrategia de pedagogía para realizar en las comunidades visitadas. Después, el equipo debe darse a la tarea de generar los materiales que se consideren necesarios para lograr los objetivos de la estrategia de aprendizaje. Por último, se debe diseñar una ruta de viaje para visitar todas las comunidades del país en las que se considere es más urgente e importante llegar primero. El objetivo es que, tras la visita de este equipo, las comunidades hayan diseñado un protocolo propio que les ayude a estar mejor preparadas para una consulta. También, que puedan determinar, en libertad, cómo y por quiénes les gustaría ser representados, así como la forma de ser consultados. Tanto los materiales como la estrategia de enseñanza deben ajustarse para llegar a todos los pueblos originarios del país. Es decir, no hay una sola forma que aplique para todos los pueblos originarios. Es importante considerar la gran diversidad cultural, social y lingüística que existe en el país. El tipo de actividades para realizar son:

- Investigación y desarrollo de materiales de aprendizaje y empoderamiento de derechos
- Desarrollo e implementación en campo de metodologías participativas
- Acompañamiento comunitario para la creación de protocolos propios
- Realización de encuentros entre comunidades para compartir experiencias



### ¿En qué actores sociales o instituciones se busca generar cambios?

- Gobiernos tradicionales de pueblos originarios
- Población local de los pueblos originarios

### ¿Con qué organizaciones se podrían generar alianzas estratégicas?

- [Cohesión Comunitaria e Innovación Social](#)
- [People Powered](#)
- [Ollin A.C.](#)
- [Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social](#)
- [Instituto Nacional de Lenguas Indígenas](#)
- [Escuela Nacional de Antropología e Historia](#)
- [Oficinas de Representación y Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas del INPI](#)
- [Universidad del Medio Ambiente](#)
- [Fondo de Cultura Económico](#)
- [Congreso Nacional Indígena](#)
- ONGs que realizan trabajo social en comunidades indígenas del país

### ¿Qué ejemplos nos inspiran?

- [#QueSepanQueSabemos](#) es una iniciativa creada por Cohesión Comunitaria e Innovación Social para reducir las asimetrías de información y poder y aumentar la participación informada de mujeres y grupos vulnerables en la toma de decisiones sobre sus territorios. Como parte de la iniciativa se crearon 13 videos de animación en 12 lenguas indígenas y variantes lingüísticas sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía ante megaproyectos.
- El gobierno de Japón realiza [charlas sobre Derecho Humanos](#) como una actividad de concienciación sobre derechos humanos en las que los ciudadanos aprenden sobre la importancia de la vida y la compasión. Están dirigidas principalmente a estudiantes de primaria, pero también a estudiantes de secundaria, bachillerato, universidad y adultos. Son realizadas principalmente por voluntarios en todo el país utilizando elementos multimedia.
- [JUNTOS](#) es una campaña de las Naciones Unidas que promueve el respeto, la seguridad y la dignidad de los refugiados y los migrantes. Lanzada en septiembre de 2016, esta campaña tiene como objetivo contrarrestar el aumento de la xenofobia y la discriminación. La campaña realizó acciones como un Festival de Cine sobre el tema de la migración y la discriminación, podcasts y talleres de información, etc.

### ¿Qué propósitos se desean alcanzar?

- Crear una biblioteca de recursos específicamente diseñados para socializar entre la población de los pueblos originarios sus derechos, incluido el derecho a la consulta.
- Crear una estrategia pedagógica para asistir a las comunidades a determinar en libertad cómo y por quienes les gustaría ser representados y cómo les gustaría ser consultados.
- Desplegar una caravana que visite todos los pueblos originarios del país y ayude a cada comunidad a diseñar su propio protocolo de consulta.

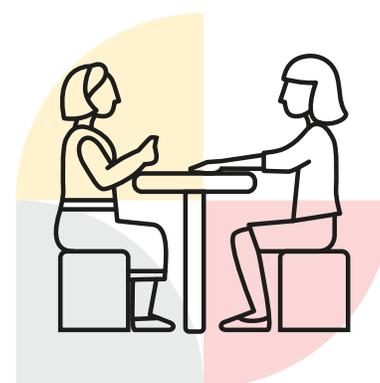


### ¿Con qué fin?

- Que las personas conozcan sus derechos, incluido el derecho a la consulta.
- Que todos los pueblos originarios estén preparados para una eventual consulta y tengan elementos para exigir sus derechos.

## 3.6.4. EJE 4: ORGANIZACIÓN DE CONSULTAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Para apoyar al Estado a organizar consultas que cuenten con **espacios seguros para las mujeres y grupos vulnerables.**



### ¿Qué perfiles lideran este eje de acción?

### ¿Qué problemáticas atiende?



#### Enfoque de análisis C: Cultura y cosmovisión

Psicólogos/as, sociólogos/as y antropólogos/as

...con el apoyo de...



#### Enfoque de análisis B. Creatividad y enseñanza

Diseñadores/as, talleristas y maestros/as



**7. ¿Dónde están las mujeres?** Limitada o nula participación de las mujeres.



**14. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse.** Asimetrías en las relaciones de poder entre partes.



**9. Que la consulta sirva para unir, no para separar.** Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad.



**5. Asambleas que no entendemos.** Las sesiones de las consultas se realizan en un ambiente antipedagógico.

## Descripción general del eje de acción

El eje de acción consiste en reunir a un equipo de especialistas debidamente sensibilizados y habilitados con los recursos necesarios para organizar la logística de una consulta con un enfoque que sea género-transformador. Es decir, que más allá de abordar la igualdad de género de manera superficial o incrementar la participación de las mujeres y la de otros grupos vulnerables, busque transformar activamente las relaciones de género para promover la igualdad de manera profunda y sostenible. El eje de acción debe incluir un mecanismo de recuperación de costos, a ser cubierto por la empresa interesada en la consulta, que garantice que la dependencia de gobierno que funja como autoridad responsable y la empresa, cuenten con todo el apoyo logístico de un grupo de personas independientes del proceso para organizar la consulta. Así, la autoridad responsable y la empresa pueden enfocarse en sus roles como garante del derecho y proveedor de información, respectivamente, eliminando situaciones que deriven en incentivos perversos o conflicto de interés. Es importante mencionar que este equipo no deberá suplir, en ningún momento, las funciones de la autoridad responsable, sino que acompaña y ayuda a organizar la consulta con calidad, transparencia, tiempo suficiente y cumpliendo con los criterios del Convenio 169 de la OIT. El tipo de actividades para realizar son:

- Diseño del modelo de negocio de recuperación de costos para hacer el modelo sostenible
- Presupuestación de los costos asociados a consultas específicas
- Capacitación de personal para llevar a cabo la logística de consulta
- Misiones previas para la producción de eventos asociados a una consulta
- Facilitación de espacios participativos en el marco de consultas

### ¿En qué actores sociales o instituciones se busca generar cambios?

- Autoridad responsable de consultas específicas
- Empresas interesadas en consultas específicas
- Gobiernos tradicionales o representantes de la comunidad a consultar
- Mujeres y grupos vulnerables de la comunidad a consultar
- Población de la comunidad a consultar

### ¿Con qué organizaciones se podrían generar alianzas estratégicas?

- [ONU Mujeres](#)
- [Secretaría de las mujeres](#)
- [Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas](#)
- [Comisión Nacional de los Derechos Humanos](#)
- [Naciones Unidas Derechos Humanos](#)

### ¿Qué ejemplos nos inspiran?

- IFES desarrolló el [Marco de Violencia contra la Mujer en las Elecciones](#) para abordar las barreras que la violencia electoral presenta para la participación de las mujeres. Este marco incluye programas para aumentar su participación y liderazgo en procesos democráticos, así como para visibilizar la violencia que enfrentan en diferentes ámbitos durante las elecciones ya sea en sus hogares, en el ámbito político o en espacios públicos.
- “[Empoderamiento cívico-ciudadano de jóvenes afroperuanos](#)” es una iniciativa peruana, con el propósito de impulsar colectivamente los derechos humanos y políticos desde una perspectiva intercultural para fortalecer la democracia y luchar contra la desigualdad y exclusión social. Como parte de este proyecto, se han desarrollado talleres y encuentros de capacitación en liderazgo, derechos humanos y participación ciudadana, dirigidos específicamente a este grupo demográfico.



### ¿Qué propósitos se desean alcanzar?

- Ofrecer al gobierno y empresas del país una alternativa costo efectiva para la organización de consultas que sean participativas, inclusivas, legítimas y respetuosas de las instituciones autónomas de las comunidades, así como culturalmente apropiadas y organizadas por personas que son independientes del proceso.
- Organizar la logística de consultas que sean espacios seguros para que las mujeres participen plenamente en las decisiones de sus comunidad

### ¿Con qué fin?

- Que las mujeres de las comunidades consultadas se sientan en libertad de expresarse.
- Que las consultas sirvan como un espacio de reflexión para que la comunidad determine las pautas de su propio desarrollo.
- Que las consultas sean un espacio donde se construye confianza entre la comunidad y las autoridades, así como relaciones de colaboración a largo plazo con la empresa, en caso de que la comunidad decida aceptar el proyecto.

## 3.6.5. EJE 5: CAMPAÑA DE CONCIENTIZACIÓN EMPRESARIAL

---

**Para difundir el derecho a la consulta** en el sector privado y generar el compromiso de realizar consultas previas, libres, informadas, de buena fe y culturalmente apropiadas.



## ¿Qué perfiles lideran este eje de acción?



### Enfoque de análisis C: Cultura y cosmovisión

Psicólogos/as, sociólogos/as y antropólogos/as



**5. Asambleas que no entendemos.** Las sesiones de las consultas se realizan en un ambiente antipedagógico.



**8. No nos presionen: Rápido y bien no ha habido quien.** Presión para acelerar y obtener el consentimiento.



**6. ¿Cuándo se va a acabar esto?** Duración del proceso de consulta que se extiende por años.



**14. Aquí nadie es más que nadie, no se vale aprovecharse.** Asimetrías en las relaciones de poder entre partes.

## Descripción general del eje de acción

Consiste en reunir a un equipo de especialistas para que impulsen el conocimiento de la consulta entre el sector privado, principalmente entre las industrias para las que es más relevante. Por ejemplo, las industrias eléctrica y extractiva, con el fin de difundir el derecho a la consulta en sectores estratégicos y generar el compromiso de realizar consultas previas, libres, informadas, de buena fe y culturalmente apropiadas. Idealmente, este equipo deberá trabajar con las áreas de responsabilidad social de las empresas y otras áreas en las que recae la labor de atender los requerimientos de las consultas, para hacer llegar información clave a las personas que toman decisiones e incidir en su comportamiento en favor de los derechos humanos de los pueblos originarios. Este eje de acción contempla capacitaciones específicas, la elaboración y socialización de productos de conocimiento como guías prácticas y manuales de ética y eventos para compartir experiencias. El objetivo de este equipo es cambiar la visión que se tiene del ejercicio de consulta en las cúpulas empresariales, para que no se le vea como un requisito solamente, sino como parte de un proceso necesario para garantizar el éxito y sostenibilidad de cualquier proyecto, que evite conflictos con la población local y cree vías para compartir los beneficios de forma inclusiva. El tipo de actividades para realizar son:

- Diseño de capacitaciones específicas para la enseñanza de las y los ejecutivos de empresas.
- Creación de guías, manuales y códigos de ética para la consulta
- Organización de foros y eventos para socializar experiencias y buenas prácticas.
- Asesoría a las áreas de responsabilidad social de empresas sobre la consulta

## ¿En qué actores sociales o instituciones se busca generar cambios?

- Cámaras industriales relevantes para la consulta
- Empresas de sectores que realizan consultas

## ¿Con qué organizaciones se podrían generar alianzas estratégicas?

- [Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos](#)
- [Cámara Minera de México](#)
- [Asociación Mexicana de la Industria Eléctrica](#)
- [Confederación Patronal de la República Mexicana](#)
- [Consejo Mexicano de Energía](#)
- [Cámara Nacional de la Industria de la Transformación](#)
- [Umbrella Consultores](#)
- [Global Compact](#)



### ¿Qué ejemplos nos inspiran?

- [“People Against Violence Everywhere”](#) (PAVE) es una iniciativa de seguridad electoral que proporciona a los líderes e influyentes locales las herramientas y habilidades necesarias para anticipar, mitigar y prevenir la violencia en torno a las elecciones a través de actividades de consolidación de la paz a través de la capacitación experimental y práctica.
- En 2023, la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), que es parte del Grupo del Banco Mundial publicó el [“IFC Handbook for Land Acquisition and Involuntary Resettlement”](#) para proporcionar directrices y prácticas recomendadas para la adquisición de tierras y el reasentamiento involuntario, asegurando que estos procesos se manejen de manera justa y sostenible. El propósito de tales directrices es dar herramientas para minimizar el impacto negativo de proyectos en las comunidades y individuos afectados, y contribuyendo al desarrollo sostenible (International Finance Corporation, 2023).
- [La Comisión Europea y Extreme Dialogue](#) crearon un manual dirigido a cualquier persona responsable o interesada en impartir trabajo para prevenir o contrarrestar el extremismo, la polarización y la marginación durante diálogos y negociaciones utilizando films, entrenamiento y recursos educativos.

### ¿Qué propósitos se desean alcanzar?

- Recopilar y crear materiales como guías de ética y manuales de buenas prácticas, para orientar el comportamiento de las empresas antes y durante las consultas.
- Diseñar una estrategia de aprendizaje y capacitación para impulsar el conocimiento de la consulta entre el sector privado, principalmente entre las industrias para las que es más relevante.
- Organizar foros y eventos para compartir experiencias y buenas prácticas en el desarrollo de consultas.

### ¿Con qué fin?

- Cambiar la visión que se tiene de la consulta entre las cúpulas empresariales, para que no se vea como un trámite sino como parte de un proceso necesario para garantizar el éxito y sostenibilidad de cualquier proyecto.
- Que las empresas actúen conforme al derecho al momento de realizar consultas con pueblos originarios.



## 3.7. SINERGIAS DEL PORTAFOLIO DE SOLUCIONES

El enfoque de portafolio del PNUD consiste en implementar, de forma simultánea, múltiples intervenciones que abordan diferentes aspectos del mismo desafío, los cuales se complementan y refuerzan mutuamente, y que, en conjunto, conforman una estrategia clara y coherente para el logro de objetivos identificados. Este portafolio de soluciones sienta las bases para establecer un sistema de monitoreo y

evaluación robusto para medir el progreso de los logros y fomenta la participación de todos los actores involucrados en las consultas, incluidos gobiernos, sociedad civil, sector privado y pueblos originarios, para garantizar la pertinencia y sostenibilidad de las intervenciones.

La forma en la que los ejes de acción aprovechan la experiencia y perfiles de los enfoques de análisis es la siguiente:



Las personas con perfiles como abogadas, juristas y economistas del **Enfoque de análisis A: Derecho y Justicia** lideran:

- Eje de acción 1: **Activismo y cabildeo** para promover cambios en la legislación que sienten las bases legales para el resto del portafolio.



Las personas con perfiles como diseñadoras, talleristas y maestras del **Enfoque de análisis B: Enseñanza y creatividad** lideran:

- Por un lado, el Eje de acción 2: **Capacitación y fortalecimiento institucional**, con el apoyo del **Enfoque de análisis A**, para trabajar con los gobiernos y crear condiciones para el Estado pueda cumplir con la obligación de realizar consultas.
- Por el otro, lideran el Eje de acción 3: **Biblioteca de recursos y caravanas informativas**, con el apoyo del **Enfoque de análisis C**, para socializar el derecho a la consulta en los pueblos originarios.

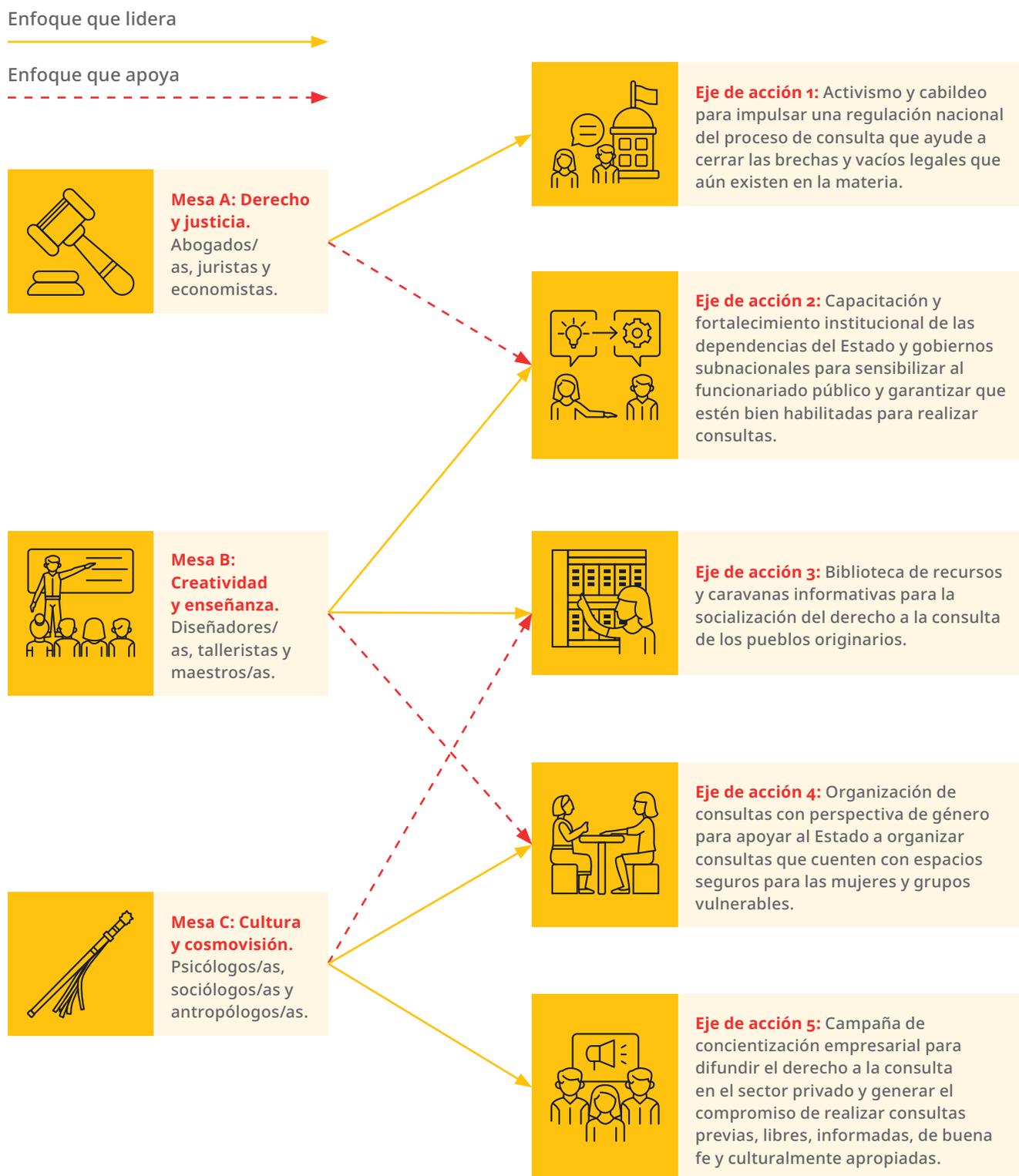


Las personas con perfiles como psicólogas, sociólogas, y antropólogas del **Enfoque de análisis C: Cultura y cosmovisión** lideran:

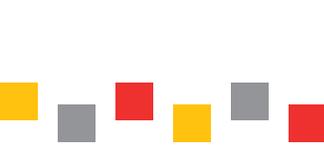
- Por un lado, el Eje de acción 4: **Organización de consultas con perspectiva de género**, con el apoyo del **Enfoque de análisis B**, para organizar ejercicio de consulta inclusivos donde quepan todas las voces.
- Por el otro, lideran el Eje de acción 5: **Campaña de concientización empresarial**, para socializar el derecho a la consulta con el sector privado.



**Figura 23. Liderazgo y sinergias de los ejes de acción por parte los enfoques de análisis.**



Fuente: Elaboración propia



La población objetivo son los actores sociales en los que cada eje de acción busca generar cambios. Los cinco ejes de acción abarcan a todos los actores que forman parte del ecosistema alrededor de las consultas.

**El Eje de acción 1: Activismo y cabildeo**

trabaja para que el poder legislativo y el Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas promuevan cambios en las reglas de juego, impulsando modificaciones en leyes, reglamentos y estatutos orgánicos de las dependencias de gobierno.

**El Eje de acción 2: Capacitación y fortalecimiento institucional**

trabaja con las áreas la secretarías que se designan como autoridad responsable en las consultas, típicamente son las áreas relacionadas con participación o impacto social, para fortalecer su capacidad para organizar consultas. También, con los gobiernos estatales y municipales para esclarecer su rol en las consultas.

El **Eje de acción 3: Biblioteca de recursos y caravanas informativas** despliega campañas de socialización sobre el derecho a la consulta en el territorio para que los pueblos originarios estén mejor preparados para afrontar un proceso consultivo.

El **Eje de acción 4: Organización de consultas con perspectiva de género**, acompaña al gobierno a realizar la consulta con perspectiva de género, donde comunidades y empresas se reúnen a dialogar, de forma segura, en espacios inclusivos y que abonen a la construcción de confianza.

El **Eje de acción 5: Campaña de concientización empresarial** trabaja para concientizar al sector empresarial sobre el derecho a la consulta, en especial, a las industrias que son relevantes para la consulta como las industrias extractivas, a través de sus cámaras.



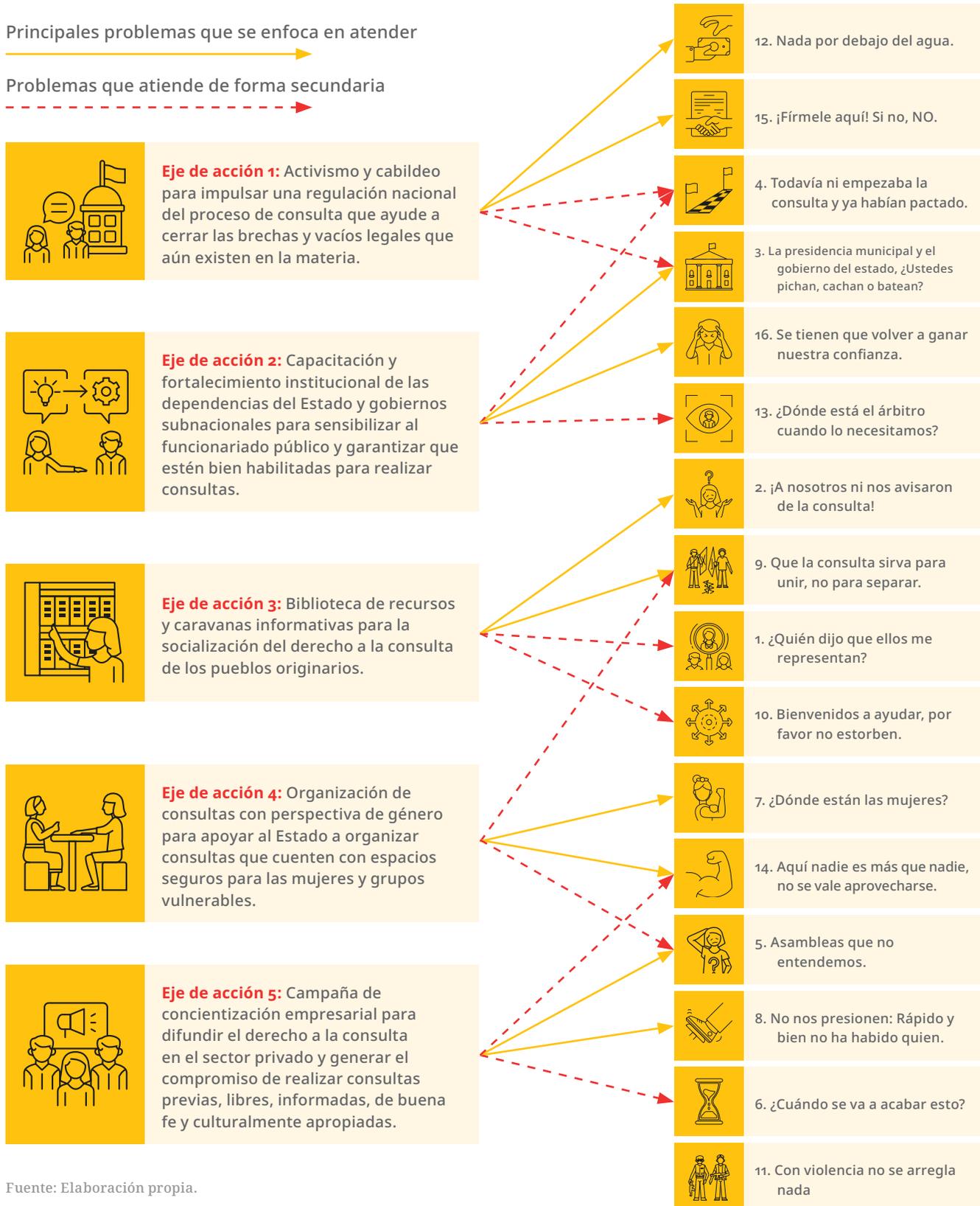
**Figura 24. Población objetivo de cada uno de los ejes de acción en el portafolio de soluciones.**



Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, los cinco ejes de acción que integran el portafolio de soluciones atienden 15 de los 16 problemas identificados por las personas. El diagrama siguiente, muestra cómo todos los ejes de acción interactúan y se apoyan entre estos para atender al mayor número de problemas posibles. Esto es, gracias a que el diseño de los ejes de acción se realizó de forma simultánea entre las distintas mesas de trabajo y a que las personas pudieron compartir ideas y experiencias con otras mesas para complementar el diseño de los ejes de acción.

**Figura 25. Sinergias entre los ejes de acción para la resolución de problemas.**



Fuente: Elaboración propia.

## ***Estrategias multisectoriales para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada***

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas está consagrado en instrumentos internacionales ratificados por México, así como en diversas disposiciones legales a nivel nacional y estatal desde hace varios años. Sin embargo, su ejercicio pleno sigue siendo un desafío. En muchas comunidades, la implementación de los procesos de consulta resulta compleja, poco conocida y, en ocasiones, sesgada. En este contexto, el trabajo de investigación realizado por el Laboratorio de Aceleración del PNUD en México cobra especial relevancia, ya que, a partir de los testimonios de miembros de pueblos y comunidades originarias que han vivido estos procesos, identifica y analiza los principales problemas en la consulta previa, y propone ejes de acción que pueden desencadenar cambios estructurales para lograr el ejercicio pleno de este derecho en el país.

Este análisis se realiza mediante un enfoque sistémico, que permite abordar la complejidad de los desafíos y facilita la identificación de soluciones a largo plazo. Así, este informe marca la pauta para la creación conjunta de estrategias que permitirán a los pueblos indígenas exigir que se garantice este derecho de manera más auténtica y objetiva en nuestro país.

Aunque aún queda mucho por hacer para alcanzar la plena realización del derecho a la consulta previa, este informe representa un paso firme que permitirá a los pueblos y comunidades originarias exigir este y otros derechos, como el acceso a un medio ambiente sano y un empleo digno, entre otros. Este avance fortalece la capacidad de las comunidades para participar activamente en los procesos de desarrollo que afectan sus territorios y recursos naturales, lo cual es fundamental para su autodeterminación y bienestar.

Los componentes de este estudio son multisectoriales, proporcionando una visión integral de los retos de la consulta previa en el país y de las intervenciones propuestas para asegurar el ejercicio pleno de este derecho. Dada la innovadora metodología utilizada y su potencial para influir en políticas públicas, este informe es un trabajo de gran calidad que requiere un seguimiento cercano para evaluar su aplicación en políticas futuras.

Finalmente, la implementación del portafolio de intervenciones es crucial, ya que permitirá materializar las estrategias elaboradas con la participación de las propias comunidades originarias, contribuyendo a fortalecer el ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada.

**Greta Ríos**  
*Co Executive Director. People Powered*

# 4. CONCLUSIONES

Los Laboratorios de Aceleración del PNUD son una apuesta por re-imaginar el desarrollo para el siglo XXI a través de ciclos de aprendizaje que giran en torno a retos del desarrollo sostenible. Este informe presenta los resultados de un análisis exploratorio y una propuesta de problematización en torno al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados de manera previa, libre e informada en los términos del Convenio 169 de la OIT; un convenio suscrito por México en 1989, en el que se establece también su derecho a decidir sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo.

En este informe nos dimos a la tarea de explorar las principales problemáticas que surgen en torno a este derecho cuando se realizan, en la práctica, ejercicios de consulta. La principal fuente de aprendizajes la constituyen las consultas realizadas en uno de los sectores que más avance tiene en esta materia, el sector energético. Analizamos también el caso particular del sector minero, donde a la fecha no se ha realizado ningún ejercicio de consulta.

Este trabajo está inserto en un ciclo de aprendizaje alrededor del reto que implica para los gobiernos realizar ejercicios de consulta pública efectivos. Desde el PNUD ayudamos a que el Estado cuente con mecanismos efectivos para tomar decisiones de forma participativa y representativa, e impulse políticas públicas que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas a las que representa y que se ven afectadas por sus intervenciones; promoviendo así una sociedad más justa, pacífica e inclusiva, lo que también contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Un primer resultado de este estudio fue la identificación de 16 problemáticas relacionadas con la implementación de consultas indígenas y el reto de obtener el consentimiento previo, libre e informado, en los términos del Convenio 169 de la OIT, para el establecimiento de proyectos en territorios indígenas. Los retos se identificaron primero, en la fase de revisión documental, y luego fueron confirmados o complementados en la fase de entrevistas. Posteriormente, estos retos se tradujeron en siete dimensiones relevantes para el diseño de intervenciones con un enfoque de portafolio capaz de incidir en cambios sistémicos.



Gracias al enfoque de análisis, a partir de las rutas emocionales de las personas, podemos advertir que en todas las problemáticas existen situaciones que se relacionan con las prácticas cotidianas que realiza el funcionariado, empresas y comunidades, y que afectan la percepción y el entorno en el que se desenvuelve la consulta, las cuales se pueden distinguir de aquellas situaciones que implican violaciones a los derechos humanos o vacíos legales. Para reparar las potenciales violaciones de derechos o atender a la falta de un precepto definido por el Convenio, se requiere la creación de un marco normativo sólido junto con el despliegue de autoridades especializadas que lo hagan cumplir. Para ello, es importante movilizar una gran cantidad de voluntad política, personas expertas en la materia y en la creación de nuevas capacidades en las instituciones. Para atender las problemáticas que se relacionan con la forma en la que se relacionan los actores y diseñan los momentos de la consulta, la innovación social y diseño de intervenciones centradas en las personas es particularmente relevante. Hay mucho que se puede avanzar cambiando la forma de operar, creando capacidades específicas en las personas y protocolos centrados en las personas.

Reconocemos que realizar un proceso de consulta implica una enorme complejidad, tanto para las autoridades como para el resto de los actores involucrados. Sin embargo, no hacer consultas o realizarlas de forma inadecuada desemboca en

situaciones en las que todos los actores involucrados pierden. En las comunidades se genera conflicto socioambiental y ruptura del tejido social, las empresas se enfrentan a la incertidumbre legal sobre sus inversiones y los gobiernos pierden la confianza de la población, dificultando aún más la labor de promover el desarrollo sostenible desde el Estado.

Durante las entrevistas sostenidas con el empresariado del sector minero, donde a la fecha no se han realizado consultas y donde existe un alto reclamo social por el ejercicio de este derecho, se descubrió que el sector está abierto a recibir asesoría sobre la manera idónea de realizar acercamientos asertivos con las comunidades, en un marco de respeto y máximas garantías de derechos humanos. Existe, además, un sentido de urgencia para contar con un marco de actuación clara considerando que, en 2020, la Suprema Corte de Justicia determinó la obligatoriedad de realizar las consultas pertinentes, independientemente de que la Ley Minera no lo disponga así.

Asimismo, es urgente trabajar en el diseño de ejes de acción en cada uno de los enfoques de análisis identificados, para promover cambios a nivel sistémico que ayuden a materializar los principios del Convenio 169. Esto, debido a que las consultas con comunidades indígenas son un ejercicio importante para promover modelos de desarrollo que incorporen su visión. Además, las consultas son cada vez más frecuentes y relevantes para los diferentes sectores de la economía.



# ANEXO 1. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

---

La consulta previa, libre e informada es un derecho establecido en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, suscrito por México en 1989, ratificado por el Senado de la República en 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 1991.

En cuanto al desarrollo de este derecho en la región, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas lo reconoce plenamente en el Artículo XXIII, párrafos 1 y 2, y en el Artículo XXIX, párrafo 4. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha emitido sentencias importantes que establecen criterios clave sobre este tema. Dos ejemplos relevantes son los casos del Pueblo Saramaka contra Surinam (sentencia del 28 de noviembre de 2007) y del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador (sentencia del 27 de junio de 2012). Estos casos han sentado precedentes al reconocer y proteger el derecho a ser consultados de los pueblos, y comunidades indígenas.

En México, la Constitución Política establece en su Artículo 2 (reformado con fecha del 1 de octubre de 2024<sup>4</sup> la

---

4 El Apartado A, Fracción XIII del Artículo 2do Constitucional Reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de ser consultados de manera libre, previa e informada, mediante procedimientos apropiados, culturalmente pertinentes y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, con la finalidad de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento. Los procesos de consulta se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos

obligación del Estado de asegurar que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer plenamente sus derechos y garantizar su desarrollo integral, intercultural y sostenible. Esto incluye la obligación de que las autoridades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) consulten y cooperen de buena fe con los pueblos indígenas a través de sus representantes antes de tomar decisiones que puedan afectarlos. El objetivo es lograr un acuerdo u obtener su consentimiento libre, previo e informado, asegurando además la participación plena e igualitaria de las mujeres. Además, la reforma constitucional señala que el Estado debe realizar estudios que evalúen el impacto social, cultural y ambiental de las medidas, siempre con la participación de los pueblos indígenas. También se reconoce su derecho a participar de manera justa y equitativa en los beneficios generados por estas medidas.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido criterios importantes sobre el derecho a la consulta. Entre ellos, destacan las tesis de jurisprudencia aprobadas en 2023, como la tesis 11/2023 y la 10/2023, que se enfocan en el caso de la Comunidad Mayo-Yoreme “Lázaro Cárdenas” en Sinaloa. Estas decisiones afirman la importancia de consultar a las comunidades antes de realizar proyectos que impacten sus territorios. Asimismo, las tesis 61/2022 y 62/2022, Comisariado Ejidal de Tecoltemi y otro, refuerzan estos derechos,

---

sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales en la materia.



subrayando la importancia de la consulta en los procesos de desarrollo que son susceptibles de impactar en las formas de vida de los pueblos originarios.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2016), se trata de un derecho humano de las personas indígenas que busca prevenir la vulneración de sus derechos y garantizar su participación en la toma de decisiones respecto de actos y medidas legislativas y administrativas que los afecten o sean susceptibles de afectarles. La consulta indígena debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe y, entre los principios internacionales sobre los cuales se sustenta este derecho, se encuentran la libre determinación, la igualdad, la identidad cultural, el pluralismo, el respeto a la tierra, al territorio y a los recursos naturales.

## **El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

El Convenio 169 de la OIT es uno de los instrumentos legales de carácter vinculante más importantes para la protección y defensa de los derechos humanos de las personas indígenas (CNDH, 2016). Según lo expresado por Elizabeth Tinoco, directora regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo, en la presentación de la edición conmemorativa del Convenio publicada en el año 2014, el Convenio 169 tiene dos postulados básicos, que constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones establecidas en él. El primero se refiere al derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y el segundo a su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan.

Al ratificar un Convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar su legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes para cumplir con las disposiciones contenidas en él. De igual forma, se compromete a informar periódicamente a los órganos de control de la OIT sobre la aplicación, en la práctica y en la legislación, de las disposiciones del Convenio y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de esos órganos de control (OIT, Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas., 2014).

## **La regulación nacional del Convenio**

La regulación nacional en la materia de consulta indígena ha sido un proceso lento y pausado, que se ha ido construyendo gracias al impulso generado por distintos actos de reivindicación de pueblos y comunidades indígenas; acompañados de organizaciones de la sociedad civil y defensores de derechos humanos, algunas veces en la esfera jurídica y otras desde el ámbito social.

De 2013 a 2020 se realizaron en México 119 consultas: 32 para identificar Distritos Electorales Indígenas, 42 para la realización de proyectos carreteros, caminos e infraestructura, 26 para proyectos energéticos, y 19 más se llevaron a cabo en el marco de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (OIT, Nota técnica. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina. México., 2021).

Dentro de la legislación nacional, el derecho a la consulta indígena en los términos del Convenio 169 de la OIT, no había sido abordado de forma plena



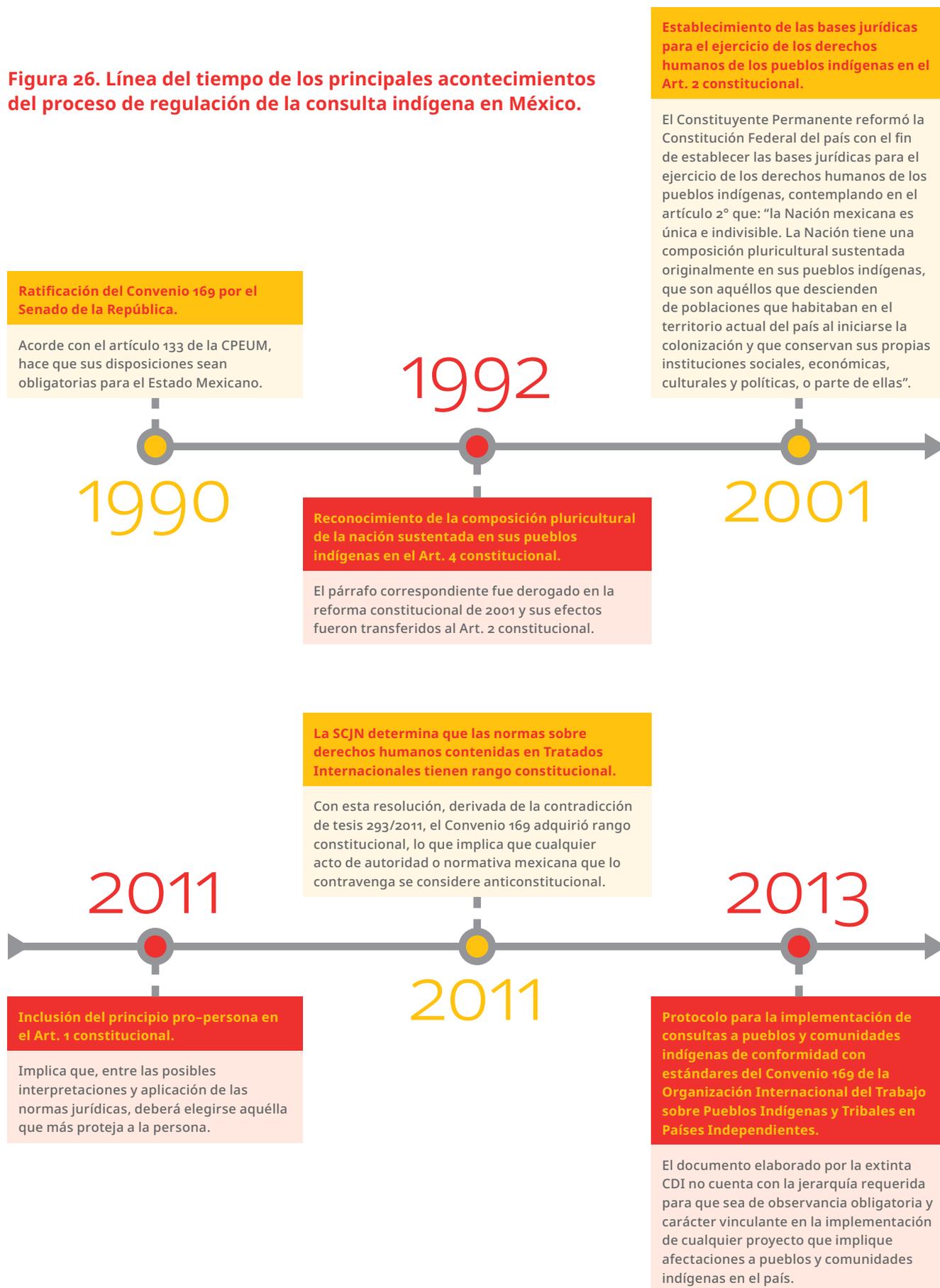
sino hasta la reciente reforma al Artículo 2do constitucional de fecha 1 de octubre de 2024, que reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a su autonomía. Para ello estipula el derecho a ser consultados de manera previa, libre e informada, mediante procedimientos apropiados, culturalmente pertinentes y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, con la finalidad de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento. Los procesos de consulta se realizarán de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales en la materia.

No obstante, aún hace falta una normativa específica de orden federal sobre la consulta indígena en México. Actualmente solo se cuenta con el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, que emitió la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ahora Instituto Nacional para los Pueblos Indígenas (INPI). Este protocolo fija las directrices para llevar a cabo el

proceso de consulta. Sin embargo, el instrumento no cuenta con la jerarquía requerida para que sea de observancia obligatoria y carácter vinculante en la implementación de cualquier proyecto que implique afectaciones a los pueblos y comunidades indígenas; lo que ha ocasionado que sectores como el minero, el de infraestructura, entre otros, dejen de lado su cumplimiento en la ejecución de proyectos dentro de territorios indígenas. La siguiente es una línea del tiempo que presenta los principales acontecimientos del proceso de regulación de la consulta indígena en México. Asimismo, en septiembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas que en su Artículo XV respecto de la consulta establece: que es función este mecanismo participar como instancia de coordinación interinstitucional en los procesos de consulta indígena.

De 2013 a 2020 se realizaron en México 119 consultas: 32 para identificar Distritos Electorales Indígenas, 42 para la realización de proyectos carreteros, caminos e infraestructura, 26 para proyectos energéticos, y 19 más se llevaron a cabo en el marco de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (OIT, Nota técnica. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina. México., 2021).

**Figura 26. Línea del tiempo de los principales acontecimientos del proceso de regulación de la consulta indígena en México.**



**Reforma a la fracción III, Apartado A, del artículo 2° de la CPEUM para confirmar el reconocimiento del rasgo pluricultural de la nación mexicana.**

Garantizando a los pueblos indígenas el derecho a: “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las practicas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

2018

**Se publica el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024**

Dentro de sus objetivos específicos se encuentra promover e instrumentar el derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

2015

**Creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).**

El INPI sustituyó a la CDI.

2018

2011

**Se presentaron 11 iniciativas de Ley sobre la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas ante el Congreso.**

Ninguna de estas iniciativas se planteó de manera consistente con las disposiciones del Convenio 169, ya que todas se refieren a la obtención del consentimiento<sup>5</sup>.

**La Segunda Sala de la SCJN ordenó al Congreso Federal emitir una ley que reglamente el derecho a la consulta previa, libre e informada.**

2020

2021

**Se turnó a las comisiones unidas de Gobernación, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos un Proyecto de Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas que, a la fecha, no ha sido promulgada.**

Pese a que no ha sido aprobado, el Proyecto de Ley atiende aspectos clave de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.

5 (OIT, Informe Regional. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina: Lecciones aprendidas., 2021)

Fuente: Elaboración propia.



Recientemente la Cámara de Diputados ha dado a conocer un Proyecto de Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, aunque esta aún no es aprobada. Entre los aspectos más relevantes del proyecto se encuentra el establecimiento de resultados vinculantes para las partes, la responsabilidad exclusiva del Estado de realizar los procesos de consulta y la definición de las características esenciales de estos procesos: previo, libre, informado, de buena fe y culturalmente adecuado.

Actualmente, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada, culturalmente apropiada y de buena fe está contemplado en distintas normas mexicanas; pero carecen de una guía procesal que oriente sobre la metodología apropiada, las funciones y las atribuciones de los involucrados y otros aspectos sustanciales que permitan un efectivo ejercicio del derecho<sup>6</sup>.

A nivel subnacional, los estados de San Luis Potosí, Oaxaca y Durango cuentan

con una Ley de Consulta específica en la materia y 23 entidades más<sup>7</sup> reconocen el derecho a la consulta indígena en distintos ordenamientos locales. En el siguiente cuadro se encuentran los ordenamientos legales que hacen alusión al ejercicio de este derecho en México.

Asimismo, en la **tesis de jurisprudencia 11/2023 (11a.)** la Segunda Sala de la SCJN resolvió la obligatoriedad de realizar consultas a pueblos y comunidades indígenas siempre que ocurran los siguientes supuestos: *ante la mera posibilidad de afectación o incidencia en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sin que resulte exigible acreditar el daño ni su impacto significativo, pues no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse; y no solo cuando el actuar estatal apareje posibles perjuicios, sino incluso cuando pueda aparejar ciertos beneficios para esas poblaciones.*<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> **Tesis de jurisprudencia 10/2023 (11a.)**. Aprobada por la Segunda Sala de la SCJN en sesión privada del quince de febrero de dos mil veintitrés.

**Amparo en revisión 498/2021**. Comunidad Mayo-Yoreme “Lázaro Cárdenas”, con asiento en el campo pesquero del mismo nombre, en el Municipio de Ahome, Sinaloa. 6 de abril de 2022. & Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **Artículo 2º** párrafo b), **inciso IX**.

---

<sup>7</sup> Estas entidades son Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y la Ciudad de México (OIT, Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), 2020).

<sup>8</sup> **Tesis de jurisprudencia 11/2023 (11a.)**. Aprobada por la Segunda Sala de la SCJN, en sesión privada del quince de febrero de dos mil veintitrés. **Amparo en revisión 498/2021**. Comunidad Mayo-Yoreme “Lázaro Cárdenas”, con asiento en el campo pesquero del mismo nombre, en el Municipio de Ahome, Sinaloa. 6 de abril de 2022.

**Tabla 19. Leyes que hacen referencia al derecho a la consulta indígena en México.**

Ley	Artículo	Señalamiento
<b>CPEUM</b>	Art. 1.	Establece que todas las personas en territorio nacional gozarán de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la Constitución y en los <b>tratados internacionales</b> de los que el Estado Mexicano sea parte.
<b>CPEUM</b>	Art. 2, apartado B, fracción IX	Establece que los pueblos indígenas deben ser <b>consultados</b> en la elaboración de los planes de desarrollo.
<b>CPEUM</b>	Art. 27, fracción VII	Establece la protección legal de la integridad de las <b>tierras</b> de los grupos indígenas para el asentamiento humano, su regulación para el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas, así como la provisión de acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus poblaciones.
<b>CPEUM</b>	Art. 133	Establece como <b>Ley Suprema</b> de toda la Unión la <b>Constitución</b> , las <b>leyes</b> del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los <b>tratados</b> que estén de acuerdo con la misma celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.
<b>Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</b>	Art. 4, fracción III	Establece la obligación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) de <b>promover, respetar, proteger y garantizar</b> el reconocimiento pleno y el ejercicio de los <b>derechos de los pueblos indígenas</b> y afromexicanos reconocidos en la CPEUM y los instrumentos jurídicos internacionales de los que México sea parte.
<b>Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</b>	Art. 4, fracción XV	Señala el deber del INPI de apoyar los procesos de <b>reconocimiento, protección, defensa y conservación</b> de las tierras, territorios, bienes y recursos naturales de los pueblos indígenas.
<b>Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</b>	Art. 4, fracción XXIII	Señala al INPI como el <b>órgano técnico</b> en los procesos de <b>consulta previa, libre e informada</b> cuando se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas.
<b>Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</b>	Art. 4, fracción XXV I	Señala la responsabilidad del INPI de elaborar, gestionar, impulsar, dar seguimiento y evaluar, de manera conjunta y coordinada con los pueblos interesados, los <b>Planes Integrales de Desarrollo Regional de los Pueblos Indígenas</b> .



Ley	Artículo	Señalamiento
<b>Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</b>	Art. 4, fracción XXXV	Señala que el INPI debe gestionar, <b>ejecutar</b> , dar seguimiento y <b>evaluar</b> los recursos presupuestales para promover y garantizar el reconocimiento e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como emitir recomendaciones y propuestas para el debido ejercicio del <b>presupuesto</b> .
<b>Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</b>	Art. 5.	Señala que el INPI deberá diseñar y operar un <b>sistema de consulta y participación indígena</b> para promover los derechos y la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en la formulación, ejecución y evaluación de los <b>planes y programas de desarrollo</b> . Así mismo, el INPI podrá realizar los <b>estudios técnicos</b> necesarios para la realización de las <b>consultas</b> .
<b>Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas</b>	Art. 6, fracción VII	Señala como una de las atribuciones del INPI garantizar el <b>derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado</b> a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas o actos administrativos que puedan afectarlas.
<b>Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados</b>	Art. 108.	Establece que la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados debe establecer los mecanismos para realizar la <b>consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas</b> asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de organismos genéticamente modificados, considerando el valor de la diversidad biológica.
<b>Ley de Energía Geotérmica</b>	Art. 4.	Señala que las actividades reguladas por esta Ley deberán realizarse de conformidad con las disposiciones relativas a la <b>consulta indígena previa, libre e informada</b> .
<b>Ley de Hidrocarburos</b>	Art. 120.	Establece que, con la finalidad de tomar en cuenta los <b>intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas</b> en los que se desarrollen proyectos de la industria de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan, deberá llevar a cabo los procedimientos de <b>consulta previa, libre e informada</b> necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, con el objetivo de alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento.



Ley	Artículo	Señalamiento
<b>Ley de la Industria Eléctrica</b>	Art. 119.	Establece el deber de la Secretaría de Energía de llevar a cabo los procedimientos de <b>consulta</b> necesarios y cualquier otra actividad necesaria para salvaguardar los <b>intereses y los derechos de las comunidades y pueblos indígenas</b> cuando se desarrollen proyectos de la industria eléctrica.
<b>Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable</b>	Art. 93. párrafo 4	Señala que, tratándose de terrenos ubicados en <b>territorios indígenas</b> , la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales deberá coordinarse con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para implementar medidas de <b>consulta previa, libre, informada</b> , culturalmente adecuada y de buena fe que acompañen la autorización de cambio de uso de suelo.
<b>Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente</b>	Art. 20 BIS 8	Establece el deber de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de promover el proceso de <b>consulta previa, libre e informada</b> y la <b>participación de las comunidades indígenas y afromexicanas</b> , las comunidades equiparables y de los propietarios y poseedores de la tierra en los procesos de elaboración, observancia, revisión y modificación de los Ordenamientos Ecológicos Territoriales, Ordenamientos Ecológicos Regionales y Ordenamientos Ecológicos Locales.
<b>Ley Minera</b>	Art. 5 Bis	Señala el deber del Estado mexicano de proteger los <b>derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas</b> y afromexicanas en la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento del litio y de sus cadenas de valor.
<b>Ley Minera</b>	Art. 10	Señala el deber del Estado de cumplir la legislación y <b>Tratados Internacionales</b> en materia de protección de los derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afromexicanas en actividades de exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento del litio.

Fuente: Elaboración propia.



## La práctica del derecho a la consulta

El Convenio 169 establece, en sus artículos 6 y 7, la responsabilidad de los gobiernos de realizar consultas a los pueblos indígenas ante cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles y, en su artículo 14, señala la obligación de los gobiernos de garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente. El artículo 133 de la CPEUM otorga rango constitucional a los tratados internacionales celebrados por el presidente con la aprobación del Senado, lo que obliga al Estado Mexicano a cumplir con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT. Asimismo, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de los que es parte.

El Estado también funge en ocasiones como parte interesada en el desarrollo de proyectos dentro de territorios indígenas. El papel de Estado como garante del derecho a la consulta indígena y como promotor del desarrollo plantea un riesgo latente de conflicto de interés para que se desarrollen consultas con imparcialidad si no se garantiza una arquitectura institucional que coloque estos objetivos a cargo de áreas independientes.

En México, la práctica del derecho a la consulta es reciente. Las primeras demandas de pueblos y comunidades indígenas para exigir su implementación sucedieron mediante procesos judiciales en los casos de la presa La Parota, en Guerrero (2006 - 2010), la demanda del pueblo Wixárica contra

la mina en Wirikuta (2011), los Yaquis contra la construcción del acueducto independencia (2012), los Mep'haa de Guerrero contra un proyecto minero, y la exigencia los pobladores de Zacualpan Colima para declarar su territorio libre de minería (2015).

En particular, son tres las legislaciones federales que más han avanzado en la incorporación del reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada. Se trata de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, su reglamento y el mecanismo para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de organismos genéticamente modificados, que es la más completa que se ha publicado; así como la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos y sus respectivos reglamentos, los cuales también prevén la obligatoriedad del Estado de realizar la consulta cuando se busque llevar a cabo proyectos que generen impactos significativos en territorios indígenas.

El Estado Mexicano no había garantizado, de manera proactiva, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, mediante una política que así lo fomentara; sino a partir de la reforma energética que entró en vigor en el año 2014, cuando el sector se convirtió en vanguardista en la procuración de este derecho, al publicarse las reformas a la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y sus respectivos reglamentos; donde por primera vez se estableció, en leyes del ámbito federal, la obligatoriedad del Estado de consultar a los pueblos y comunidades indígenas para

obtener su consentimiento previo, libre e informado para la ejecución de proyectos dentro de sus territorios.

Existen otras legislaciones nacionales, como la Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que hacen referencia a la consulta, pero de manera muy genérica, sin regular las directrices para su implementación ni los alcances de ésta; y en otros casos sin aclarar si se refiere a la consulta previa, libre e informada en los términos del Convenio 169 de la OIT o a algún otro mecanismo de participación.

A pesar de la normativa emitida en el sector energético sobre la consulta y el Protocolo emitido por la extinta CDI para tal fin, en la práctica muchos de los procesos consultivos terminan en juicios

de amparo en los que las comunidades reclaman que dichos ejercicios adolecen del carácter libre, previo, informado y de buena fe establecidos en el Convenio 169. Se tiene registro de siete expedientes donde el motivo de disputa está relacionado con el derecho a la consulta en el sector energético, ya sea para demandar su ejercicio, o en contra de violaciones durante los propios procesos consultivos.

A continuación, se presentan dos tablas que resumen la práctica del derecho a la consulta en el sector energético, que constituye la fuente de información para este estudio. Esta primera tabla contiene un resumen de los proyectos con procesos de consulta en el sector energético en México de los que se tiene cuenta a partir de datos oficiales.



**Tabla 20. Proyectos con procesos de consulta en el sector energético en México.**

Proyecto	Consulta	Fecha	Estatus	Consentimiento sí/no/en proceso
Proyecto de Generación de Energía Eólica. Juchitán de Zaragoza, Oaxaca.	<u>Consulta Previa, Libre e Informada a la comunidad indígena de Juchitán de Zaragoza, Oaxaca.</u> Grupo indígena: Zapoteca.	Fecha de inicio: 11 de noviembre de 2014 (fase de acuerdos previos). Fecha de término: Último acto: Relatoría de asamblea informativa con fecha del 25 de marzo de 2015 (fase informativa).	Concluida.	Sí
Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1.	<u>Consulta a Comunidades Nahuas y Totonacas sobre Proyecto Hidroeléctrico (Puebla).</u> Grupo indígena: Nahuas y Totonacas.	Fecha de inicio: 12 de marzo de 2015 (constitución del comité técnico en la fase de acuerdos previos). Fecha de término: Último acto: Informe del proceso de consulta indígena Ph Puebla 1 con fecha del 14 de agosto de 2015 (fase consultiva).	Concluida por consulta en las comunidades indígenas de Zoquiapa, Emiliano Zapata y Cuatpalcatla perteneciente al municipio de Tlapacoya, Puebla; y de las comunidades indígenas de Xochimilco, Xochicugtla, Altica y San Felipe Tepatlán, pertenecientes al municipio de San Felipe Tepatlán, Puebla.	Sí
Proyecto Gasoducto Sonora, Seguimiento Guaymas – El Oro.	<u>Consulta a la Tribu Yaqui sobre Gasoducto (Sonora).</u> Grupo indígena: Yaqui.	Fecha de inicio: 10 de julio de 2015 (fase de acuerdos previos). Fecha de término: Último acto: Fase de seguimiento de acuerdos derivados de la consulta previa, libre e informada con fecha del 1 de octubre de 2015.	Concluida.	Sí
Proyecto Gasoducto El Encino Topolobampo.	<u>Consulta a Comunidades Rarámuri sobre Gasoducto (Chihuahua).</u> Grupo indígena: Rarámuri.	Fecha de inicio: 07 de noviembre de 2014 (fase de acuerdos previos). Fecha de término: Último acto: Acta asamblea consultiva con fecha del 15 de marzo de 2015 (fase consultiva).	Concluida.	Sí



Proyecto	Consulta	Fecha	Estatus	Consentimiento sí/no/en proceso
Proyecto Gasoducto Tuxpan - Tula.	<p><a href="#">Consulta Previa, Libre e Informada por la Construcción y Operación del Gasoducto Tuxpan - Tula.</a></p> <p>Grupo indígena: Otomí y Totonaca.</p>	<p>Fecha de inicio: 04 de septiembre de 2016 (fase de acuerdos previos).</p> <p>Fecha de término: Último acto: Acta asamblea consultiva con fecha del 27 de agosto de 2017 (fase consultiva).</p>	Concluida.	Sí
Proyecto Hidroeléctrico Las Cruces.	<p><a href="#">Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Proyecto Hidroeléctrico "Las Cruces".</a></p>	Sin información, solo se realizó la evaluación de impacto social. <sup>9</sup>		
Proyecto Parque Solar Ticul A y Ticul B.	<p><a href="#">Consulta Previa, Libre e Informada a comunidades Mayas sobre el proyecto "Parque solar Ticul A y Ticul B".</a></p> <p>Grupo indígena: Maya.</p>	<p>Fecha de inicio: 23 de marzo de 2017 (fase de acuerdos previos).</p> <p>Fecha de término: Último acto: Acta asamblea acuerdos previos con fecha del 15 de octubre de 2017 (fase de acuerdos previos).</p>	Concluida.	Sí
Proyecto Parque Eólico Tizimin.	<p><a href="#">Consulta Previa, Libre e Informada a las comunidades Mayas sobre el Proyecto "Parque Eólico Tizimin".</a></p> <p>Grupo indígena: Maya.</p>	<p>Fecha de inicio: 17 de marzo de 2017 (fase de acuerdos previos).</p> <p>Fecha de término: Último acto: Acta consultiva con fecha del 11 de junio de 2017 (fase consultiva).</p>	Concluida.	Si

<sup>9</sup> De acuerdo con las Consultas Previas, Libres e Informadas a Comunidades y Pueblos Indígenas en el Sector Energético, consultada en el mes de febrero de 2021, en la página [Consulta Previa, Libre e Informada sobre el Proyecto Hidroeléctrico "Las Cruces"](#) | [Secretaría de Energía](#) | [Gobierno](#) | [gob.mx](#) ([www.gob.mx](#))

Proyecto	Consulta	Fecha	Estatus	Consentimiento sí/no/en proceso
Actividades de las Áreas Contractuales 10 y 11 de la Ronda 2.2.	<u>Consulta previa sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos en las Áreas Contractuales 10 y 11 de la Ronda 2.2.</u>  Grupo indígena: Zoque.	Fecha de inicio: 19 de agosto de 2016 (plan de consulta).  Fecha de término: Último acto: Acta de seguimiento de acuerdos con fecha del 17 de julio de 2017 (fase de seguimiento de acuerdos).	Concluida.	Si
Proyecto Eólico La Bufa.	<u>Procedimiento de consulta indígena sobre el Proyecto Eólico La Bufa.</u>  Grupo indígena: Wixárika.	Fecha de inicio: 08 de octubre de 2017 (acuerdos previos).  Fecha de término: Último acto: Acta de asamblea de etapa consultiva con fecha del 4 de noviembre de 2017 (fase consultiva).	Concluida.	Si
Proyecto Hidroeléctrico Chacala.	<u>Procedimiento de consulta previa a la comunidad indígena de Chacala sobre la construcción y operación del proyecto Hidroeléctrica Chacala.</u>	Fecha de inicio: Acta de acuerdos previos con fecha del 31 de agosto de 2017.	En Proceso.	En Proceso
Proyecto Par- que Yucatán Solar.	<u>Consulta Previa sobre la construcción y operación del proyecto "Parque Yucatán Solar".</u>  Grupo indígena: Maya.	Fecha de inicio: Minuta de reunión en Cuncul con fecha del 27 de junio de 2017 (acuerdos previos).  Fecha de término: Último acto: 9 de noviembre de 2017 (acta de asamblea informativa en la comunidad de Ebtún, Valladolid, Yucatán). Fase de acuerdos previos.	En Proceso.	En Proceso





Proyecto	Consulta	Fecha	Estatus	Consentimiento sí/no/en proceso
Proyecto Parque de Energía Solar Fotovoltaica.	<a href="#">Consulta Previa sobre la construcción y operación del proyecto "Parque de Energía Solar Fotovoltaica".</a>	<p>Fecha de inicio: Minuta de reunión Comisaría Ejidal de Justicia Social con fecha del 28 de junio de 2017 (acuerdos previos).</p> <p>Fecha de término: Último acto: 25 de octubre de 2017 (acta de asamblea con las autoridades de Justicia social, fase de acuerdos previos).</p>	En Proceso.	En Proceso

Fuente: Elaboración propia con base en [Consultas Previas, Libres e Informadas a Comunidades y Pueblos Indígenas en el Sector Energético](#) | [Secretaría de Energía](#) | [Gobierno](#) | [gob.mx](#) ([www.gob.mx](#)).

Esta segunda tabla, es un resumen de algunos de los juicios de amparo, que hasta 2020, habían sido promovidos por comunidades para reclamar el derecho a la consulta, de los que se tuvo cuenta a partir de la investigación documental.



**Tabla 21. Juicios de amparo promovidos por comunidades para reclamar el derecho a la consulta.**

Número de expediente del juicio	Juzgado que conoce del asunto	Estatus en juicio (SISE)	Nombre del proyecto	Nombre de la comunidad o pueblo indígena que reclama	Ubicación de comunidad indígena (Localidad, estado, municipio)	Nombre de empresa	Qué reclama la comunidad
Último proceso agrario: juicio agrario número 446/2006.	Tribunal Unitario Agrario (TUA) Distrito 41 con sede en Acapulco.	Convenio conciliatorio entre las partes.	Proyecto Hidroeléctrico Presa La Parota.	Las comunidades afectadas se organizaron formalmente y constituyeron el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota (CECOP).	Estado de Guerrero. Municipios: Acapulco, Juan R. Escudero, San Marcos, Chilpancingo y Tecoaapa.	Comisión Federal de Electricidad (CFE) opera el proyecto de capital principalmente extranjero.	Derecho a la tierra y el territorio. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.
Amparo 215/2015	Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca.	Se sobresee por inexistencia de datos.	Parque eólico Bií Hioxo.	La comunidad indígena zapoteca de Juchitán de Zaragoza.	Juchitán de Zaragoza, Oaxaca.	Gas Natural Fenosa.	Cierre de la etapa informativa dentro del proceso de consulta.
Amparo 454/2015	Juzgado Séptimo de Distrito en el estado de Oaxaca.	Suspensión definitiva. Revocación de suspensión definitiva.	Parque eólico Bií Hioxo.	La comunidad indígena zapoteca de Juchitán de Zaragoza.	Juchitán de Zaragoza, Oaxaca.	Gas Natural Fenosa.	Omisión e inobservancia del proceso de consulta, de conformidad a los estándares de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Amparo 475/2015	Juzgado Sexto de Distrito en el estado de Oaxaca.	Se niega el amparo a los quejosos y se confirma la constitucionalidad del proceso de consulta.	Parque eólico Bií Hioxo.	La comunidad indígena zapoteca de Juchitán de Zaragoza.	Juchitán de Zaragoza, Oaxaca.	Gas Natural Fenosa.	Por otorgar permisos para la construcción de un parque eólico, violentando así el derecho a una consulta previa. Por no proporcionar información culturalmente pertinente, en tiempos y formas establecidos por la ley. Por haber acordado entre autoridades responsables el cierre del proceso de consulta, sin cumplir con los estándares internacionales.

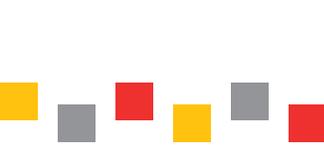
Número de expediente del juicio	Juzgado que conoce del asunto	Estatus en juicio (SISE)	Nombre del proyecto	Nombre de la comunidad o pueblo indígena que reclama	Ubicación de comunidad indígena (Localidad, estado, municipio)	Nombre de empresa	Qué reclama la comunidad
Amparo 675/2015	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Chihuahua.	Se sobreseyó, la comunidad desiste del amparo.	Gasoducto El Encino-Topolobampo	Rarámuris de San Luis de Majimachi.	Juchitán de Zaragoza, Oaxaca.	Transportadora de Gas Natural del Noroeste	Por la violación del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado.
Amparo 691/2015	Juzgado Octavo de Distrito en el estado de Chihuahua.	Se sobreseyó, la comunidad desiste del amparo.	Gasoducto El Encino-Topolobampo.	Rarámuris de Mogotavo.	Mogotavo.	Transportadora de Gas Natural del Noroeste.	Por la violación del derecho a la consulta y consentimiento libre, previo e informado.
Amparo 1235/2015	Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Chihuahua.	Suspensión definitiva. Se logró que el trazo del gasoducto fuera modificado para que no pasara por los bosques indígenas.	Gasoducto El Encino-Topolobampo.	Rarámuris de Bosques de San Elías Repechike.	Bosques de San Elías Repechike.	Transportadora de Gas Natural del Noroeste. (TGNN)	Por omisión del estado mexicano para otorgar permisos. Por violación al territorio ancestral. Por violación a la autodeterminación.
Amparo 598/2016	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Puebla.	Suspensión de plano levantada. Proyecto cancelado.	Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1 (PHP1).	San Felipe Tepatlán, Altica Y San Mateo Tlacotepec.	San Mateo Tlacotepec, Atica y San Felipe Tepatlán, pertenecientes a los municipios de Ahuacatlán y San Felipe Tepatlán, de la Sierra Norte del estado de Puebla.	Deselec 1, perteneciente al grupo Comexhidro.	Por otorgación de permisos por parte del Estado mexicano para la construcción del proyecto, el cual afecta su territorio y recursos naturales. -Por violación a los derechos colectivos.
Amparos 554/2018, 376/2018, 377/2018	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Oaxaca.	Sentencias dictadas.	Central Eólica Gunaa Sicarú.	Unión Hidalgo, Oaxaca.	Unión Hidalgo, Oaxaca.	Empresa Eólica de Oaxaca, SAPI de CV.	Suspensión al Procedimiento de Consulta, construcción y operación del Proyecto Central Eólica Gunaa Sicarú, en la comunidad zapoteca de Unión Hidalgo, Oaxaca.

Fuente: Elaboración propia.



## Conclusiones sobre el derecho a la consulta en México

- Realizar un proceso de consulta en los términos del Convenio 169 de la OIT implica una enorme complejidad, tanto para autoridades como para el resto de los actores involucrados. A pesar de estos desafíos, México ha dado pasos importantes en la última década, y en 2024 se consolidaron avances significativos con la reforma constitucional que reconoce a los pueblos indígenas y afroamericanos como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta reforma establece que las comunidades indígenas deben ser consultadas de manera previa, libre e informada antes de cualquier medida legislativa o administrativa que les afecte. Aunque aún persisten algunos vacíos en la regulación nacional, las reformas recientes son un paso fundamental hacia la implementación plena del derecho a la consulta, asegurando un mayor respeto a los derechos de las comunidades indígenas y afroamericanas en el proceso.
- Los aprendizajes obtenidos provienen de la experiencia liderada por el sector energético, en donde se han presentado diversas problemáticas directamente relacionadas con los contextos particulares de las comunidades en las que se pretenden desarrollar los proyectos.
- Es importante contar con una normativa clara, que brinde certeza jurídica para todas las partes, que en la práctica garantice el derecho a la consulta previa, libre e informada y cuyos resultados sean de carácter vinculante.
- Es necesario proveer una guía, tanto para la autoridad, como para pueblos y comunidades indígenas, la ciudadanía y el sector empresarial (en tanto que ejecutor y beneficiario de los proyectos), sobre la forma más adecuada de llevar a cabo su implementación, a fin de no violentar los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas.
- Las leyes federales especializadas en materia ambiental y energética reconocen el derecho a la consulta. A pesar de ello, aún se requiere más detalle y guía metodológica para establecer las fases, principios y lineamientos mediante los cuales deban ser consultados los pueblos indígenas en la práctica.
- Hay vacíos importantes en cuanto al alcance de la consulta y los pasos a seguir para su implementación. La mayoría de las leyes federales regulan la consulta únicamente para recabar la opinión de las comunidades. Son pocas las que establecen que las consultas se llevarán a cabo con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento libre, previo e informado.
- Las experiencias que se han tenido en el sector energético ponen en evidencia la necesidad de generar productos de conocimiento que rescaten las lecciones aprendidas sobre cómo se pueden construir, en la práctica, canales de diálogo y colaboración entre sociedad, gobierno y empresas para realizar los procesos de consulta de conformidad con las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.
- Hay sectores, como el minero, donde hasta el 2022, y a pesar de los esfuerzos y reclamos de las comunidades de exigir, por la vía del amparo, su derecho a la consulta desde una década atrás, no se había llevado a cabo aún ningún ejercicio de esta naturaleza.



## ANEXO 2. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

---

### Objetivo del estudio

El objetivo de esta investigación es realizar un análisis de las principales problemáticas a las que se enfrentan los actores involucrados en procesos consultivos. Para entender, desde la mayor cantidad de dimensiones posibles, los retos que supone efectuar un ejercicio de consulta de conformidad con las disposiciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT y entender cuáles son los factores determinantes para la creación de lazos de confianza y colaboración efectivos entre comunidades indígenas, gobiernos y empresas. Se busca avanzar en la comprensión de las problemáticas que giran en torno a la consulta para sentar las bases para establecer un portafolio de intervenciones con el potencial de generar cambios sistémicos.

El estudio se centra en los casos de la industria energética, un sector que tiene experiencias en la aplicación de este derecho desde la reforma energética y sus leyes secundarias, que entraron en vigor en 2014. Este sector se ha posicionado como una industria vanguardista al incorporar en sus procedimientos administrativos, previo a la autorización de cualquier proyecto, la realización de una evaluación de impacto social y, en

caso de ser procedente, la consulta con los pueblos y comunidades indígenas asentados en el territorio donde se busque establecer el proyecto.

En este estudio también se analiza el estado de la cuestión en el sector minero. Desde donde surgen señales tempranas de una necesidad urgente por cambiar la forma en que el sector se relaciona con las comunidades indígenas para hacerlo de forma más responsable. A pesar de tratarse de una actividad extractiva de alto impacto, a la fecha no se ha realizado ningún ejercicio de consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado de comunidades indígenas afectadas por la implementación de proyectos pertenecientes a esta industria.

### Investigación documental

Primero, se realizó una revisión exhaustiva de la información oficial disponible sobre el derecho a la consulta, la regulación nacional, las consultas realizadas en el sector energético y la normativa disponible en materia de consulta en este ramo. También se analizó la información pública disponible en bases de datos oficiales sobre la extensión de los territorios indígenas en México, la ubicación de concesiones mineras, los reclamos sociales y legales respecto al



ejercicio del derecho a la consulta en el sector minero, y los alcances de la normativa vigente en la materia. Los hallazgos y conclusiones de esta etapa de investigación permitieron entender el contexto de la situación actual del derecho a la consulta indígena en México. Los resultados más relevantes de esta etapa de la investigación y sus principales conclusiones se presentan en los capítulos 3 y 4 de este informe.

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas es un tema que ha sido abordado de forma extensiva en la academia y sobre el cual se han pronunciado en múltiples ocasiones las principales instancias observadoras de derechos humanos en México.

A partir de la investigación documental, se reunieron las problemáticas que han sido detectadas por terceros en los procesos de consulta en México. Se recopilaron, sistematizaron y analizaron los aportes encontrados en múltiples fuentes en torno a la implementación de ejercicios de consulta en América Latina. Se revisaron un total de nueve artículos académicos y de opinión, dos estudios publicados por organismos no gubernamentales, una publicación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y ocho publicaciones de agencias internacionales pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas. El conjunto de referencias bibliográficas utilizadas para la identificación de problemáticas se puede consultar en la tabla siguiente.



**Tabla 22. Referencias bibliográficas utilizadas para la identificación inicial de problemáticas.**

Tipo	Autor	Título	Cita
Artículos académicos y de opinión	Mena Valencia, M., Hinestroza Cuesta, L.,	Eficacia de la consulta previa en el trámite de licencias ambientales en el departamento del Chocó 2006 – 2011, Civilizar Ciencias Sociales y Humanas, vol. 14, número 26, enero – junio, 2014, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia.	(Mena Valencia, 2014)
	Lopera, G.; Dover, R.,	Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental, Boletín de Antropología, Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia, volumen 28, número 45, 2013	(Lopera, 2013)
	Gómez, R. M.,	Los pueblos indígenas y la razón de Estado en México: Elementos para un balance, Nueva Antropología, volumen XXVI, número 28, enero – junio 2013, Asociación Nueva Antropología A.C., CDMX, México	(Gómez R. , 2013)
	Gutiérrez R y Del Pozo E	De la consulta a la libre determinación de los pueblos: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México, UNAM, Fundación para el Debido Proceso y Fundar. 2019.	(Gutiérrez, 2019)
	Negrín, E.,	Violación del derecho a la consulta indígena: siembra de soya transgénica en comunidades mayas del estado de Campeche, México, RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas, vol. 7, núm. 13, 2018, Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente A.C., 2017, Universidad Autónoma de Campeche, Campeche, México.	(Negrín, 2018)
	Figuera-Vargas, S., y Ortiz-Torres, M.	El Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Casos de estudio: Ecuador y Colombia, Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas, Bogotá, Colombia	(Figuera-Vargas)
	Cruz, E.,	Mecanismos de Consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT: El caso mexicano, Revista Pueblos y Fronteras Digital, número 5, junio – noviembre 2008, UNAM, CDMX.	(Cruz, 2008)
	Díaz, G.,	ONU expresa preocupación ante ausencia de consultas a pueblos indígenas en México, Proceso, 4 de septiembre de 2019,	(Díaz, 2019)
	Rea, S.,	Derechos a la Consulta y a la participación de los pueblos indígenas, la experiencia constitucional en los casos de México y Chile, Boletín mexicano de derecho comparado, número 144, septiembre -diciembre 2015, UNAM, CDMX.	(Rea, 2015)



Tipo	Autor	Título	Cita
Estudios publicados por organismos no gubernamentales	Miguel Lévano Muñoz	Derechos de las mujeres y consulta previa alrededor de las industrias extractivas Viernes, 8 marzo, 2019 - 17:58 Blog de Miguel Lévano Muñoz Oficial del Programa de Derechos Territoriales e Industrias Extractivas - Oxfam en Perú	(Lévano Muñoz, 2019)
	Gómez, C y Peláez J,	Minería en México: Despojo, contaminación, conflictos y movilización, trabajo de investigación 2010 a 2018.	(Gómez J. )
Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	CNDH	La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. noviembre, 2016	(CNDH, 2016)
Publicaciones de agencias internacionales pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas	OIT	Informe Regional. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina: Lecciones aprendidas	(OIT, Informe Regional. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina: Lecciones aprendidas., 2021)
	OIT	Nota técnica. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina	(OIT, Nota técnica. Perspectiva empresarial sobre la consultaprevia del C169 en América Latina. México., 2021)



Tipo	Autor	Título	Cita
OIT		Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales	(OIT, Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), 2020)
OIT		Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT.	(OIT, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT., 2013)
OIT		Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo	(OIT, Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo, 2019)
ONU		Las mujeres indígenas y el sistema de las Naciones Unidas. Buenas prácticas y experiencia adquirida.	(ONU, 2008)
ONU-DH		Cerrando la Brecha: Recomendaciones para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en México. Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. México. 2019 1ª edición	(ONU-DH, 2019)
ONU-DH		Observaciones y recomendaciones de la ONU-DH sobre el proceso de consulta de la Secretaría de Energía a la comunidad indígena maya de San José Tipceh en relación con el proyecto solar Ticul A y Ticul B	(ONU-DH, 2019)

Fuente: Elaboración propia.



## Entrevistas a profundidad

Después de la revisión de la literatura, se seleccionaron cuatro casos de consulta indígena en el sector energético para ser estudiados a profundidad mediante entrevistas a actores de todos los ámbitos: autoridades, empresas y comunidades. Se seleccionaron casos de diversas geografías y diferentes tipos de proyectos. Se indagó sobre los distintos tipos de problemas a los que se enfrentaron los actores que formaron parte del proceso consultivo, considerando que las características propias de las comunidades y las peculiaridades de cada proyecto arrojarían un rico conocimiento sobre los retos a resolver en materia de consulta.

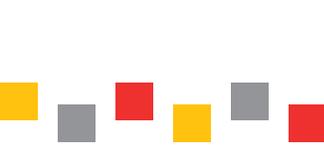
Se realizaron entrevistas semiestructuradas a profundidad a los actores que participaron en los procesos consultivos, tanto líderes comunitarios o representantes tradicionales, como autoridades encargadas de la consulta y miembros de la iniciativa privada, para entender, desde la experiencia de las personas entrevistadas, en qué circunstancias se consolidó o se rompió un lazo de confianza entre las partes, así como para recabar sus impresiones y juicios de valor sobre lo que ocurrió en dichos procesos, y la percepción de la actuación de los otros actores involucrados.

Los 4 proyectos seleccionados pertenecen al sector energético y se encuentran distribuidos en el norte, centro y sur del país y en la península de Yucatán. Para proteger la confidencialidad de las personas que participaron como informantes se omite el detalle de las consultas específicas de las cuales se obtuvo la información para la elaboración

de esta publicación. Tres son proyectos de energías renovables y uno es un proyecto de hidrocarburos.

En lo que refiere al sector minero, se procedió con un enfoque diferente. Debido a que a la fecha no se han realizado procesos consultivos, se buscó el acercamiento con personal de empresas que tienen actividades extractivas en regiones indígenas para recoger su postura respecto al ejercicio de este derecho por parte de las comunidades indígenas, y sus expectativas sobre los cambios que deben efectuarse en la política nacional como consecuencia del reciente (2022) pronunciamiento de la SCJN sobre la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley que regule el derecho a la consulta indígena.

En total, se realizaron 20 entrevistas, de las cuales, nueve corresponden a miembros de comunidades que han vivido procesos consultivos, siete a autoridades de distintos niveles de gobierno que participaron en la organización de las consultas, y cuatro a empleados de las empresas interesadas en la ejecución de los proyectos. Las entrevistas se realizaron con la finalidad de conocer la perspectiva de los involucrados sobre cómo las consultas los han afectado a ellos o a sus comunidades, empresas o dependencias; así como para recabar sus valoraciones sobre las consultas mismas, y la forma en que evalúan los distintos elementos y problemáticas en juego en estos procesos. Vale la pena resaltar que, en el caso del sector eléctrico, se trata de un análisis en retrospectiva por parte de los actores entrevistados, que se realiza una vez concluidas las consultas y habiendo tenido la oportunidad de vivir las consecuencias futuras de los procesos consultivos y los proyectos.



## Un enfoque de análisis basado en las emociones

En las entrevistas realizadas, se buscó que las personas narraran su experiencia emocional, a partir de la metodología propuesta por el doctor Esteban Marín Ávila, parte del equipo de consultores de Umbrella, consultoría a cargo de la investigación. Así, al realizar las entrevistas a partir de la identificación de las emociones que fueron experimentadas por los sujetos durante las distintas etapas del proceso, se pudo establecer un hilo conductor para que las personas entrevistadas expresaran sus juicios de valor en torno a los distintos escenarios por los que atravesaron. De acuerdo con Marín (Marín-Ávila, Hope and Trust as Conditions for Rational Actions in Society: A Phenomenological Approach, 2021), entrar el análisis en la experiencia emocional nos ayuda a identificar la presencia de elementos subjetivos clave para la consulta como la construcción de confianza. Además de narrar los hechos, las guías de las entrevistas incluían otras interrogantes con las que se pretendía conocer los juicios de valor de los entrevistados sobre distintos aspectos del proceso de consulta, los beneficios o repercusiones que esperaban de ella, sus percepciones sobre la confiabilidad de los distintos agentes involucrados y si se logró crear un ambiente de confianza. Estas preguntas sobre la confianza y las valoraciones de los involucrados fueron elaboradas siguiendo teorías psicológicas y filosóficas según las cuales los juicios de valor remiten, en última instancia, a experiencias del orden afectivo, emotivo o sentimental.

Con este marco teórico, se buscó que los entrevistados ahondaran en la narración sobre cómo se sintieron durante distintos momentos del proceso consultivo, cómo se posicionaron frente a los diferentes actores con quienes participaron, cómo reaccionaron a las situaciones que vivieron y cómo se sienten ahora a propósito de dicha experiencia, entre otros aspectos. La metodología buscó que los entrevistados expresaran sus juicios de valor y apreciaciones sobre la confianza en otros actores y en el proceso mismo de consulta en un contexto donde pudieran hablar de sus emociones de forma abierta y segura.

Este enfoque permitió explorar creencias, disposiciones prácticas y juicios de valor relacionados con dichas emociones para entender y hacer explícitas sus implicaciones en el actuar de las personas y en el proceso de construcción de confianza entre los actores involucrados.

## La teoría detrás del análisis de las emociones

La teoría que se presenta en el presente está basada en una concepción de la emoción que es compartida por teorías cognitivas de las emociones en psicología (Lazarus, 1999); (Ortony, Clore, & Collins, 1990), por descripciones y análisis fenomenológicos de las vivencias afectivas (Husserl, 1988), (Husserl, 2004) y (Husserl, 2020); (Heidegger, 2004); (Steinbock, 2014); (Marín-Ávila, 2021), así como por ciertos planteamientos de filosofía analítica (Nussbaum, 2001), (Nussbaum, 2018); (Goldie, 2002), (Goldie, 2012) y de teoría crítica (Honneth, 1995).



La tesis establece que las emociones se refieren a objetos, personas o situaciones determinadas, e implican juicios e interpretaciones de ellas. Es decir, ahí donde se identifica que hubo una emoción determinada, tuvo que haber estado acompañada de un determinado juicio o interpretación. Estos juicios e interpretaciones trascienden culturas y son compartidos por todos los seres humanos. Bajo este enfoque, por ejemplo, no es posible experimentar miedo o esperanza sin que la persona sienta que está ante algo amenazante o potencialmente benéfico, respectivamente. Las personas pueden experimentar alguna de estas emociones, sin tener conciencia plena del por qué. Si es así, la presencia de la emoción nos da la guía para indagar sobre aquello que perciben como amenazante o benéfico. Otro hecho, a manera de ilustración, es que tampoco se puede sentir ira sin que esta emoción tenga como referente a una persona o grupo respecto del cual se asume que se ha cometido una injusticia o ha afectado intencionalmente el estatus social de quien tiene esta emoción.

Es preciso señalar que, en lo que concierne a esta investigación, en ningún caso se buscó indagar sobre la forma en la que los sujetos entrevistados interpretan sus propias emociones a partir de sus contextos socioculturales, ni sobre la delimitación de las formas concretas y posiblemente variables que asumen sus emociones en tales contextos. Las emociones fueron objeto de interés para esta investigación solo en cuanto a sus formas más básicas y en lo relativo a elementos de creencia, axiológicos y prácticos, sin los cuales no serían identificables ni concebibles. Se trata de una gama de posibles emociones a las cuales pueden convenir distintos nombres y que pueden aparecer entremezcladas con otras emociones o simplemente no ser experimentadas por un sujeto particular en una forma básica y pura.

Para los efectos de esta investigación, en cada emoción se identificaron disposiciones prácticas, que pueden ser inclinaciones en relación con el carácter motivante de las valoraciones pertenecientes a la emoción, o rasgos estructurales que se pueden apreciar en el hecho de que dichas emociones obedecen a pautas narrativas. Por ejemplo, el miedo puede motivar acciones encaminadas a proteger lo amenazado, a enfrentar lo amenazante, o a eludir la situación. La esperanza puede motivar acciones en las que se asumen riesgos con tal de contribuir a la realización de lo deseado. La ira puede motivar acciones de venganza o en las que se busque la reparación del daño sufrido.

En este punto, debe señalarse que los términos “bueno” y “bien” se utilizan como sinónimos de “deseable” y “cosa o situación deseable”, respectivamente. De igual manera “malo” y “mal” son sinónimos de “indeseable” y “cosa o situación indeseable”. Es posible que los sujetos entrevistados asocien los conceptos de “bueno” o “malo” con nociones morales. Por tal motivo, es se decidió utilizar expresiones como “deseable” o “indeseable” o términos como “benéfico” y “perjudicial”, o “provechoso” y “algo que le afecta negativamente”, etc. En este sentido, se buscó adaptar la terminología al entrevistado, siempre con la precaución de evitar expresiones que puedan contener un sentido moral o religioso.

A continuación, se presenta una tabla con las emociones que se utilizaron para el análisis, así como las creencias que suponen para quienes las experimentan, ejemplos de las acciones a las que conducen a las personas y las valoraciones que implican.



**Tabla 23. Emociones y sus respectivas creencias, acciones y valoraciones.<sup>10</sup>**

Emoción	Creencia	Acciones	Valoraciones	Palabras y frases que se pueden asociar a esta emoción
Confianza	“La persona en quien confío me tiene buena voluntad”; “La persona en quien confío es capaz de hacer lo que le confío”.	“Dejo de hacer algo para que lo haga la persona en quien confío”; “Bajo la guardia ante la otra persona”; “Dejo de mantenerme a la defensiva”; “Hago cosas bajo el supuesto de que la persona en quien confío hará otras cosas”.	“Vale la pena correr el riesgo de que la persona en quien confío traicione mi confianza porque valoro la relación con la otra persona en sí misma, o porque permite realizar un bien”.	Traición (donde hay traición hubo confianza), riesgo, exponerse, sinceridad, buena fe, fe, tener palabra.
Esperanza	“Algo bueno puede pasar o conservarse, o algo malo puede evitarse, pero no es seguro”.	“Hago lo que pueda para contribuir a que lo deseable ocurra, o cuando menos aguardo a que ocurra”.	Vale la pena actuar para que lo deseable ocurra, a pesar de que no sea seguro, o cuando menos esperar a que ocurra.	Expectativas, deseos, temores, preocupaciones, sueños.

<sup>10</sup> La conceptualización de los tipos ideales de emociones que aparecen en el cuadro se basa en los proyectos de investigación de Esteban Marín Ávila titulados *Normatividad, poder, violencia y emotividad en la conformación de lo social. Una propuesta fenomenológica* (Coordinación de la Investigación Científica de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2020-2022) y *Análisis fenomenológico del papel de la confianza en el establecimiento de relaciones e instituciones sociales* (Secretaría de Educación Pública, PRODEP, 2020-2021), así como en la metodología expuesta en Esteban Marín-Ávila, *Sense and Uncertainty: A Phenomenology of Rational Actions in an Uncertain World (Series In Continental Thought)*, Athens, Ohio, Ohio University Press, 2025; Esteban Marín Ávila, “Confianza Reflexiva. La reflexión sobre la confianza ante conocimientos y acciones sociales”, en *Investigaciones Fenomenológicas*, editada por la UNED, Madrid, número 20, diciembre de 2023, pp. 141-157; Esteban Marín-Ávila, “Hope and Trust as Conditions for Rational Actions in Society: A Phenomenological Approach”, en *Husserl Studies*, vol. 37, número 3. Springer, mayo de 2021, pp. 229-247.



Emoción	Creencia	Acciones	Valoraciones	Palabras y frases que se pueden asociar a esta emoción
Miedo	<p>“Estoy en peligro”;</p> <p>“Es posible que algo indeseable ocurra en el futuro inmediato o lejano”;</p> <p>“Estoy en peligro de perder algo que estimo”;</p> <p>“Es posible que pierda en el futuro inmediato o lejano algo que estimo”;</p> <p>“Algo me amenaza a mí o a algo que estimo”.</p>	<p>Inclinación por protegerse o proteger lo que está en peligro;</p> <p>Inclinación por combatir o enfrentar lo que se percibe como amenaza para eliminarla;</p> <p>Inclinación por huir de lo que se percibe como amenaza.</p>	<p>“Sería malo que algo ocurriera”;</p> <p>“Sería malo perder algo que estimo”;</p> <p>“Sería malo que algo que deseo no se haga realidad”.</p>	<p>Preocupación, ansiedad, temor, quitar el sueño, riesgo, amenaza, enfrentar, luchar, huir, posibilidad de perder, posibilidad de destruir.</p>
Alivio	<p>“Una amenaza no se cumplió”;</p> <p>“Una amenaza resultó menos mala de lo esperado”.</p>	<p>Dejar de hacer lo que se hacía ante el miedo.</p>	<p>“Es bueno o deseable que no haya ocurrido algo que temía”.</p>	<p>“Descansé”, “dejé de preocuparme”, “me relajé”, “me calmé”, “me tranquilicé”, “me serené”.</p>
Ira, enojo o indignación	<p>En general: “Alguien hizo algo que me afectó y es culpable de ello”;</p> <p>En particular:</p> <p>“Alguien me ofendió”;</p> <p>“Alguien me hizo daño”;</p> <p>“Alguien cometió una injusticia contra mí”;</p> <p>“Alguien no me dio mi lugar o no reconoció mi posición en sociedad”;</p> <p>“Alguien no reconoció mis cualidades o méritos personales”;</p> <p>“Alguien afectó mi autoestima”;</p> <p>“Alguien afectó mi estima social o reputación”;</p> <p>“Alguien tiene la culpa de un daño que se cometió en mi contra”;</p> <p>“Alguien hizo algo contra mí que pudo haber evitado”.</p>	<p>Inclinación a buscar venganza;</p> <p>Inclinación a buscar una reparación del daño cometido contra mi identidad o posición.</p>	<p>“Padecí un mal o algo me afectó negativamente”;</p> <p>“Estuvo mal lo que alguien hizo en mi contra”.</p>	<p>Rencor, molestia, merecer, mérito, justicia, injusticia, dar su lugar, honor.</p>



Emoción	Creencia	Acciones	Valoraciones	Palabras y frases que se pueden asociar a esta emoción
Alegría	“Algo bueno o deseable para mí ocurrió o es seguro que va a ocurrir”; “He ganado algo”.	Inclinación por esperar a que ocurra lo deseado; Inclinación por no hacer nada que pueda impedir que se pierda o que no ocurra lo que alegra.	Es bueno o deseable que algo haya ocurrido o que vaya a ocurrir con seguridad.	Dar gusto, estar contento, querer, desear, apreciar, disfrutar.
Tristeza	“Algo malo o indeseable para mí ocurrió o va a ocurrir”; “He perdido algo”.	Inclinación por no hacer nada o resignación.	Es malo o indeseable que algo haya ocurrido o que vaya a ocurrir con seguridad.	Pena, lamentable; “ni modo”, “se fue una oportunidad”, “se acabó algo”, “se rompió algo”.
Vergüenza	“Hice algo que, de conocerse, me hace aparecer ante los demás de una forma indeseable para mí”; “No me gusta cómo me vi o cómo quedé frente a otros”; “Hice algo o me encontré en una situación que habla mal de mis características personales”	Inclinación por auto examinarse; Inclinación por querer reivindicarse y mostrarse ante los demás de una forma positiva.	Sentimientos de humillación y de menoscabo de la autoestima o de cualidades personales.	Humillación, malentendido, “quedar mal”, “pérdida de honor”, “no tener cara”, “caérsele la cara”.
Culpa o arrepentimiento	“No cumplí una regla moral o de otro tipo que debí respetar”; “Hice o dije algo que no debí hacer o decir”.	Inclinación por querer redimirse; Inclinación por querer corregir la acción o el dicho indebido; Inclinación por buscar el perdón de los afectados por una falta; Inclinación por querer compensar una falta.	“Cometí un acto indeseable o dije algo que no debí”.	“Me pesa algo” “siento haber dicho o hecho algo”, “me equivoqué”, “disculpa”, corregir, reivindicar, compensar, deber, falta.



Emoción	Creencia	Acciones	Valoraciones	Palabras y frases que se pueden asociar a esta emoción
Gratitud	<p>“Alguien me dio algo que no era necesario que me diera”;</p> <p>“Alguien hizo algo por mí que no era necesario que hiciera”;</p> <p>“Alguien dijo algo de mí que no era necesario que dijera”.</p>	<p>Inclinación por expresar que reconoce lo recibido;</p> <p>Inclinación por hacer algo semejante por la persona o grupo ante quien se siente gratitud.</p>	<p>“Es bueno o deseable que alguien me haya dado algo, o que haya hecho o dicho algo por mí o sobre mí”;</p> <p>“Es deseable que alguien valore mi bienestar”;</p> <p>“Es deseable que alguien actúe en beneficio de los demás”.</p>	Agradecimiento, buen gesto, buena onda, recibir, dar, donar.
Orgullo	<p>“Logré hacer u obtener algo valioso”;</p> <p>“El grupo al que pertenezco logró hacer u obtener algo valioso”.</p>	<p>Inclinación por hacer saber a los demás que uno o su grupo hicieron u obtuvieron algo: presumir.</p>	<p>“Es bueno y deseable ser estimado por hacer u obtener cosas valiosas”.</p>	Honor, dignidad, valentía, carácter, tenacidad, perseverancia.
Envidia o celos	<p>Envidia: “Alguien tiene un bien o algo deseable que yo también merezco”;</p> <p>Celos: “Alguien me arrebató algo que aprecio o deseo”.</p>	<p>Inclinación por mostrar que el objeto de la envidia no es realmente valioso;</p> <p>Inclinación por obtener lo deseado;</p> <p>Inclinación por privar a la persona envidiada o de la que se sienten celos del bien deseado;</p> <p>Inclinaciones propias de la ira, enojo o indignación.</p>	<p>“Lo que alguien más tiene y yo también merezco es valioso”;</p> <p>“Sería bueno o deseable que yo tuviera o disfrutara de lo que envidio o de lo que suscita mis celos”.</p>	Injusticia, merecimiento, equidad, competencia, quitar, “quedarse con algo que debió ser mío”.

Fuente: (Marín-Ávila, Hope and Trust as Conditions for Rational Actions in Society: A Phenomenological Approach, 2021).

## Análisis del discurso

Como complemento adicional a la identificación de emociones, creencias, disposiciones prácticas y juicios de valor de los sujetos entrevistados en torno a las distintas etapas y problemáticas relacionadas con el proceso consultivo, se realizó también un informe de análisis del discurso de las entrevistas grabadas y transcritas. Este análisis partió de la identificación de tres variables cualitativas que se pusieron en relación para observar las tramas sentimentales que las personas entrevistadas construyen a partir de la narración de su experiencia como participantes de uno o más procesos de consulta.

La primera de las variables es el rol de las personas en la consulta. Por un lado, los miembros de las comunidades o habitantes consultados (C), por otro, los funcionarios de instituciones públicas identificados como autoridades (A), y finalmente los funcionarios de las empresas que fueron entrevistados (E).

La segunda variable contemplada es la temporalidad en la que se organiza la experiencia narrada y que se divide de manera general en cinco momentos: 1) el contexto previo a la consulta, en el que se incluye el momento en el que las personas se enteran del proceso de consulta y la fase de acuerdos previos; 2) el inicio de la consulta a partir de una primera reunión de asamblea pública; 3) el desarrollo de la consulta como tal; 4) la fase consultiva; y 5) la etapa posterior a la consulta o el momento actual de la misma (si ésta no ha terminado).

El tercer elemento tomado en consideración son las expresiones afectivas, las emociones y sentimientos manifestados por las personas que, ya sea de forma directa o indirecta,<sup>11</sup> están

asociados con cada una de las etapas de la experiencia narrada. De esta forma, por medio de la interrelación de las tres variables, se ubicaron las tramas sentimentales básicas asociadas a las experiencias de consulta de las personas entrevistadas. La organización de las tramas sentimentales a partir de la relación de las tres variables permitió observar la forma en la que las emociones de cada actor evolucionan a lo largo del proceso de consulta, de manera que se pudieron establecer recorridos sentimentales globales.

### Rol de las personas

- Comunidad (C)
- Autoridad (A)
- Empresa (E)

### Temporalidad

- Previo a la consulta
- Al inicio de la consulta
- Durante el desarrollo de la consulta
- La fase consultiva
- Posterior a la consulta

### Expresiones afectivas, emociones y sentimientos manifestados

- Directos
- Indirectos

---

las señales a posteriori, “los informes sobre los estados psíquicos y los modos de comportamiento perceptibles característicos de una persona emocionada (manifestaciones fisiológicas, mimoposturo-gestuales o conductuales)”, y las señales a priori, “los rasgos que dan cuenta de la situación dentro de un formato narrativo-descriptivo adecuado para inducir una u otra clase de emoción”, es decir, su asociación con situaciones estereotipadas (Plantin, C., 2014, págs. 161-173).

---

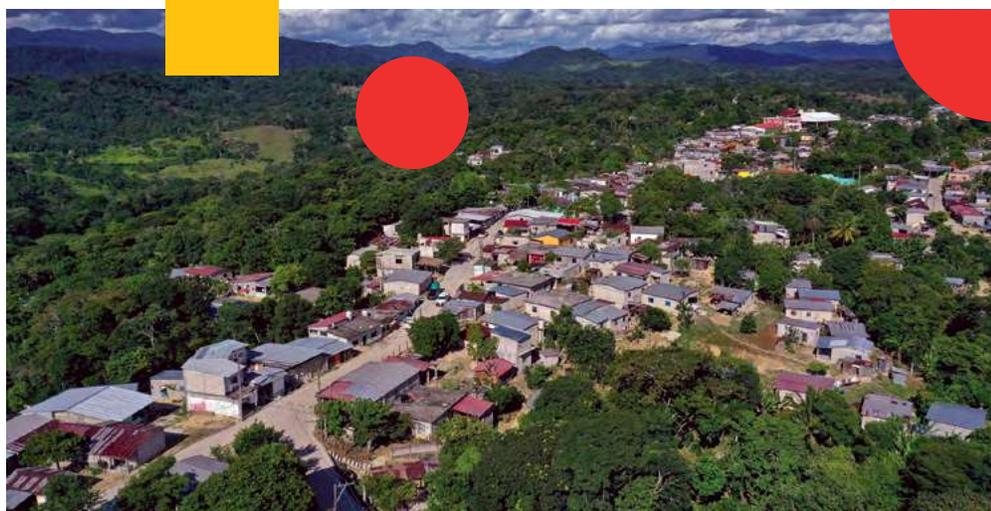
<sup>11</sup> Según Plantin, existen dos vías indirectas de expresión de las emociones a partir de cuyas señales las mismas pueden ser reconstruidas:

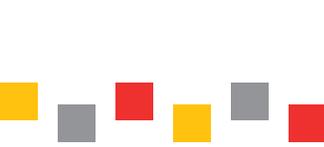
## ANEXO 3. EL SECTOR MINERO Y EL DERECHO A LA CONSULTA INDÍGENA

Analizar el potencial minero del país y su intersección con los territorios indígenas es de particular interés para el Laboratorio de Aceleración, ya que se tienen identificadas señales tempranas que apuntan a que el derecho a la consulta en los términos del Convenio 169 de la OIT está entre los temas más importantes que se deben resolver en los sectores extractivos en los próximos años. Entre 2012 y 2022 se comenzaron a gestar las primeras demandas de amparo por la concesión de autorizaciones mineras para la exploración y extracción de minerales en territorios indígenas. Los fallos a favor de las comunidades en los tribunales elevan la necesidad de contar con una regulación efectiva que garantice el derecho a la consulta.

Desde la perspectiva de la industria, entre los principales desafíos para lograr una correcta aplicación del Convenio 169 de la OIT se han identificado:

- a) la complejidad de adoptar una adecuada regulación que garantice la tutela del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas conforme a lo establecido en el Convenio 169, y
- b) la necesidad de construir en el ámbito nacional la institucionalidad requerida para la adecuada aplicación del instrumento (OIT, Informe Regional. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina: Lecciones aprendidas., 2021)





La ausencia de consultas previo a otorgar concesiones mineras en territorios indígenas es, en primer lugar, una violación sistemática un derecho humano colectivo de las comunidades. Pero también representa un problema grave para las empresas, ya que deja en estado de incertidumbre sus inversiones y las enfrenta al riesgo de perder concesiones. La inacción lleva a la sociedad a un escenario donde todos resultan afectados:

- A las comunidades se les priva de su derecho de decidir sobre las dinámicas de desarrollo en sus territorios, violando un derecho humano colectivo reconocido (el cual a partir de 2011 tiene rango constitucional) y genera desconfianza.
- La sociedad, pues se desarrollan proyectos extractivos bajo prácticas socioambientales no óptimas.
- Las empresas mineras, pues sus inversiones carecen de certeza legal (contravienen un tratado internacional con rango constitucional al no existir consulta por parte de la autoridad, previo a emitir la concesión).
- Las autoridades mexicanas, quienes van perdiendo la confianza de la población indígena y la capacidad de gestionar los reclamos de las comunidades que hoy están usando el marco regulatorio vigente para ampararse y así tratar de defender sus derechos.

## El potencial minero de México

De acuerdo con el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI, 2018), México ocupa el décimo segundo lugar a nivel mundial en producción minera, *“70 % del territorio mexicano es susceptible a desarrollar proyectos mineros y las concesiones otorgadas solo cubren el 11 % del territorio nacional, correspondiente a una superficie de 25.1 millones de hectáreas”*. No obstante, si bien México cuenta con una abundante y diversa riqueza mineral, el hecho de que gran parte del territorio sea susceptible a desarrollar proyectos mineros no implica que sea viable ni sostenible.

Según la Dirección General de Desarrollo Minero de la Secretaría de Economía (DGDM-SE), en 2017 en México existían 991 proyectos de empresas de capital extranjero, de las cuales, 665 se encuentran en etapa de exploración, 45 en desarrollo, 107 en producción y 174 se encuentran en postergación. Además de poseer una vasta riqueza en plata, fluorita, bismuto, plomo, zinc, cobre, oro y otros minerales, en México se encuentran 33 yacimientos de clase mundial.



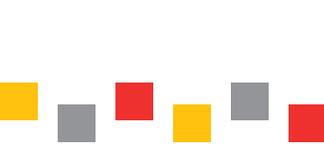
Figura 27. Potencial geológico de México.



Fuente: Servicio Geológico Mexicano

De acuerdo con el Índice de Potencial Minero del Instituto Fraser, que evalúa el potencial geológico para atraer inversión, México se ubicó en el lugar 27 de 77 jurisdicciones analizadas en 2020, con un puntaje de 68.52 sobre 100. En todo Latinoamérica solo está detrás de Colombia (77.27) y Brasil (71.05).

Por otro lado, en el Índice de Política Minera del mismo Instituto, que mide el atractivo de una jurisdicción para la inversión minera con base en factores de política pública como regulación, tasas impositivas, calidad de la infraestructura, entre otros; México obtuvo un puntaje de 64.41, ubicándose en el lugar 61, por debajo de países de América Latina y el Caribe como Chile (83.06), Perú (75.16), Guyana (68.84), Brasil (66.65), República Dominicana (66.35) y Colombia (64.83).



## Los territorios indígenas en México

De acuerdo con información de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la superficie continental del territorio nacional abarca una extensión de 196,018,900 hectáreas, de las cuales 27,354,471.86 (13.96 %) corresponden a territorios indígenas.

Según datos del Censo de Población y Vivienda, en 2020, 6.1 % de la población de tres años y más (7,364,645 personas) habla alguna lengua indígena. Aunque este indicador ha sido comúnmente utilizado como el criterio más importante para identificar a la población indígena en México, en 2015 la Encuesta Intercensal incorporó la auto adscripción étnica como una pregunta con la que 25,694,928 personas (21.5 % de la población) en el país se identificaron como indígenas.

Con base en información de los hogares censales, en 2020, 9.4 % de la población (11,800,247 de personas) vivía en hogares donde la persona de referencia (esposa(o), pareja, madre, padre o suegra(o))

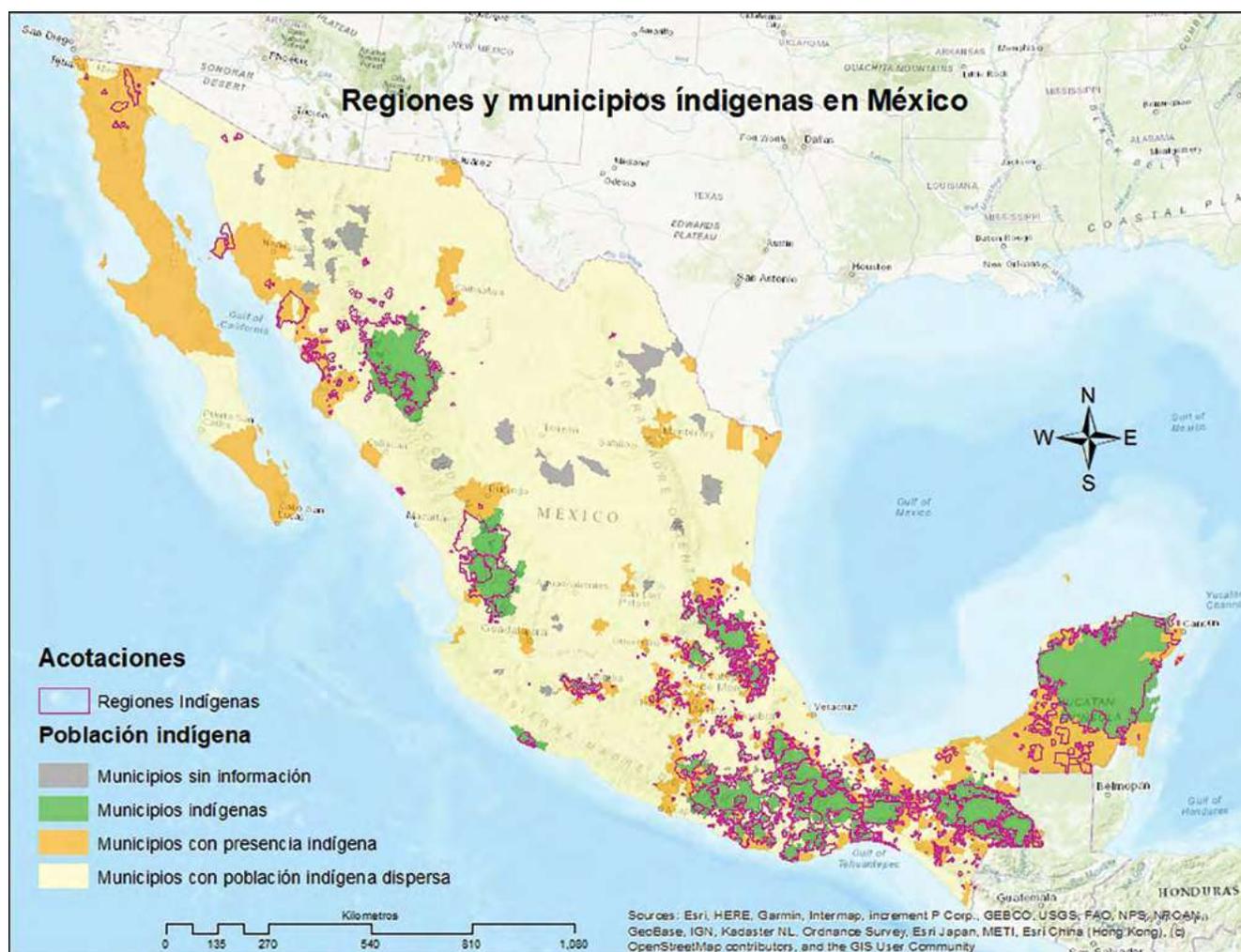
habla alguna lengua indígena. Todos los integrantes de estos hogares se contabilizan como población indígena, aun cuando hayan manifestado no hablar alguna lengua indígena. Con base en esta definición, los 2,469 municipios que conforman el territorio nacional se clasificaron en las siguientes categorías:

- Municipios indígenas: con un porcentaje de población indígena igual o mayor a 40.
- Municipios con presencia indígena: aquéllos con menos de 40 % de población indígena y más de 5,000 indígenas dentro de su población total.
- Municipios con población indígena dispersa: con menos de 40 % de población indígena y menos de 5,000 habitantes indígenas.

En el siguiente mapa, se muestra la distribución de municipios de acuerdo con esta clasificación y las 25 regiones indígenas, identificadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), en el territorio nacional.



Figura 28. Mapa de regiones y municipios indígenas de México.



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de población y vivienda 2020 de INEGI y

Eckart Boege (2015), [Mapa de regiones indígenas de México](#).

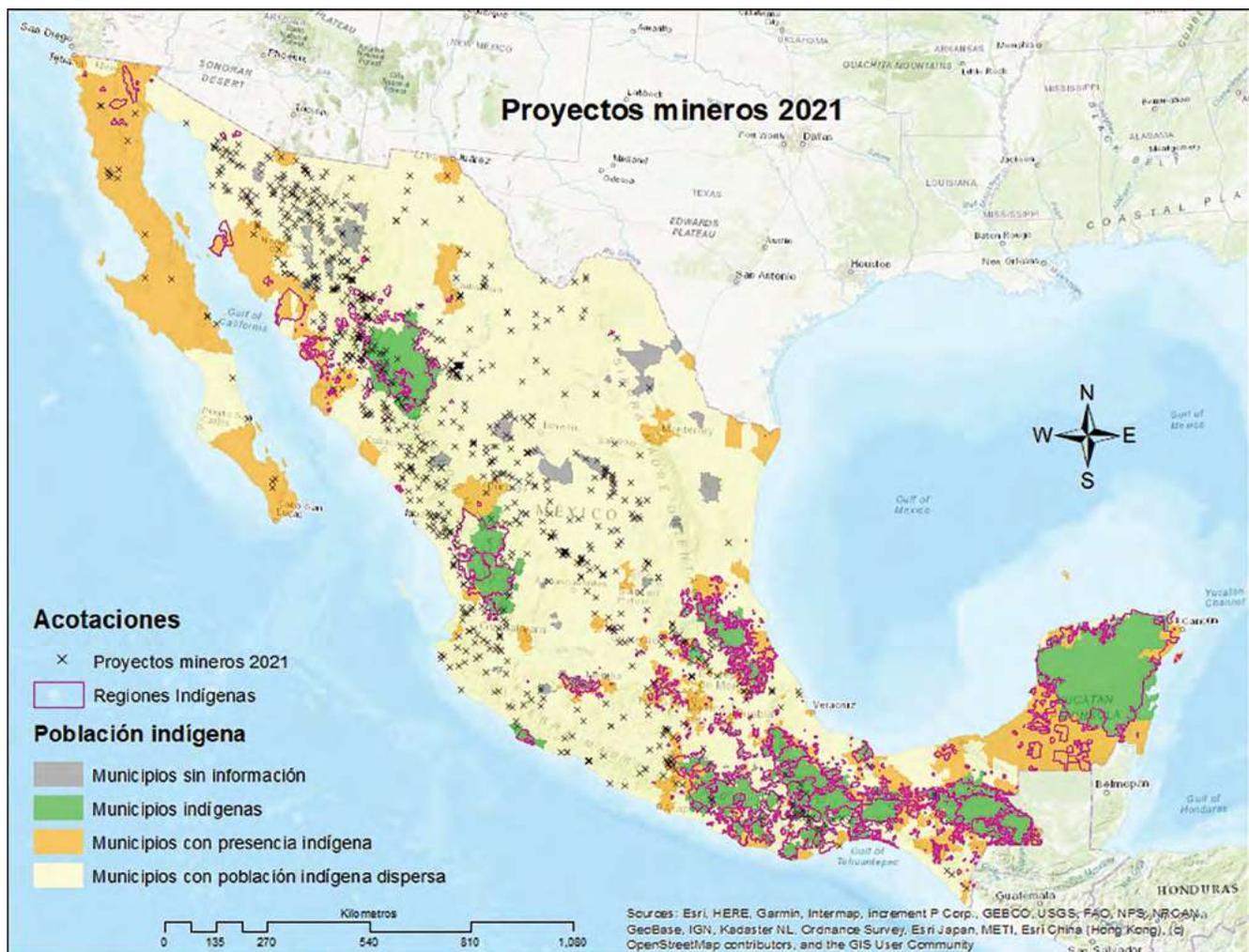
Los territorios indígenas, además de preservar el patrimonio cultural, también concentran gran parte de la riqueza natural del país: 23 % del total nacional anual de captación vertical de agua, 76 % de la selva mediana caducifolia, 70 % de la selva alta perennifolia, 63 % de la selva mediana subcaducifolia, 54% de los bosques mesófilos de montaña, 50 % de la selva mediana subperennifolia, y 37 % de los bosques de cedro de México (Boege, E., 2008).

Según la DGDM-SE, 17.33 % del territorio concesionado a particulares para minería (4,349,583.94 ha) se ubica dentro de territorios indígenas, lo que representa 15.9 % del total de la superficie de denominada como regiones indígenas. Tan solo en lo que concierne a la extracción de oro y plata, actualmente hay 246 proyectos extractivos ubicados en territorios indígenas, de los cuales en ninguno se ha llevado a cabo un proceso de consulta. Este hecho coloca a todos estos proyectos en una situación de incertidumbre jurídica.

En el año 2020, 677 concesiones mineras en trámite se encontraban inmersas en territorios indígenas. En esa fecha, las regiones indígenas con mayor número de solicitudes de concesión fueron la Mayo-Yaqui con 174 solicitudes, la Tarahumara

con 164 solicitudes y la Huicot o Gran Nayar con 96. A continuación, se muestran tres mapas que dan cuenta del cruce entre la presencia de indígenas en el territorio nacional con la distribución de la actividad minera.

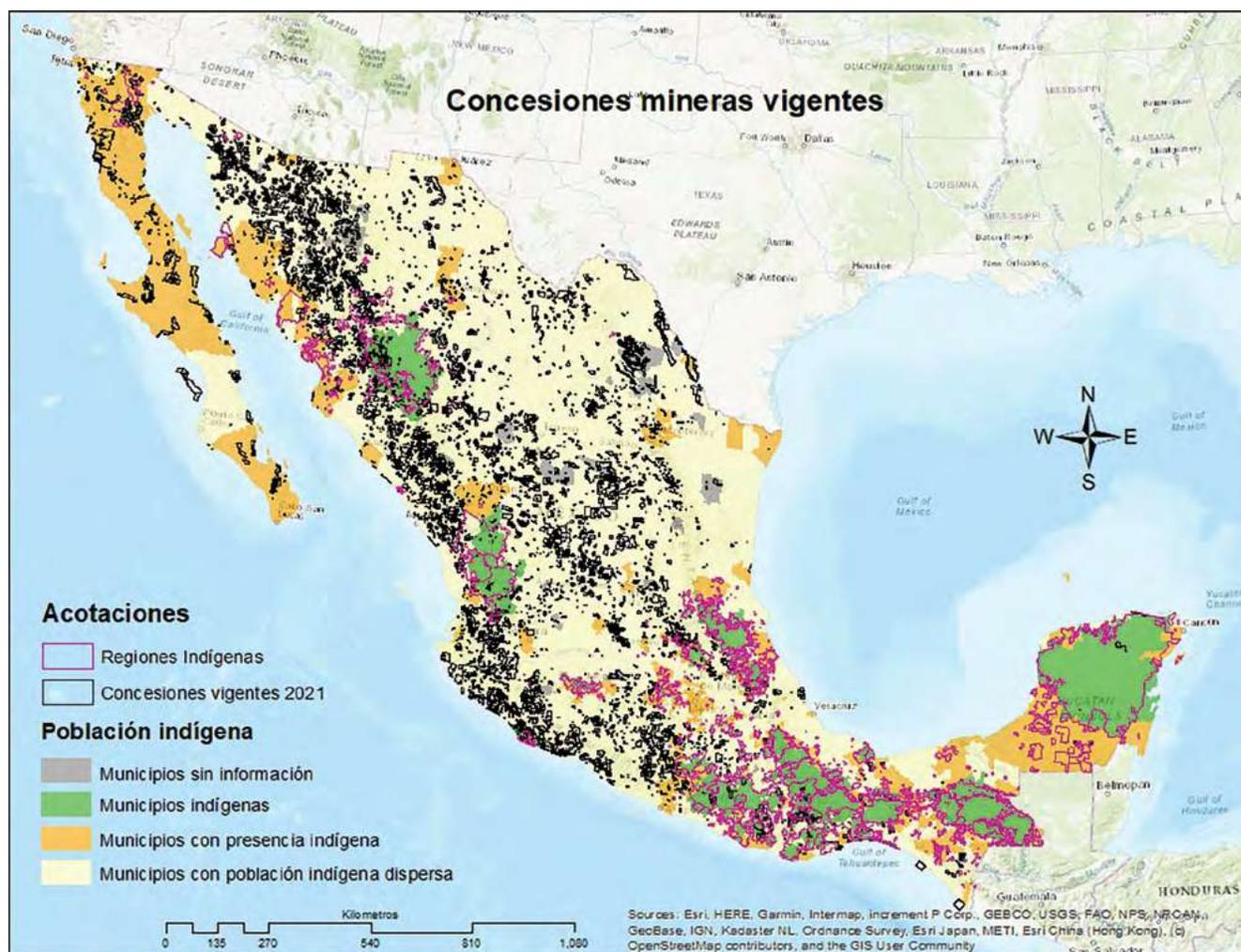
**Figura 29. Proyectos mineros en la República Mexicana, en fase de operación, desarrollo y exploración en 2021 según la base de datos del Servicio Geológico Mexicano.**



Fuente: [Elaboración propia con datos obtenidos por solicitud de información vía transparencia al Servicio Geológico Mexicano.](#)

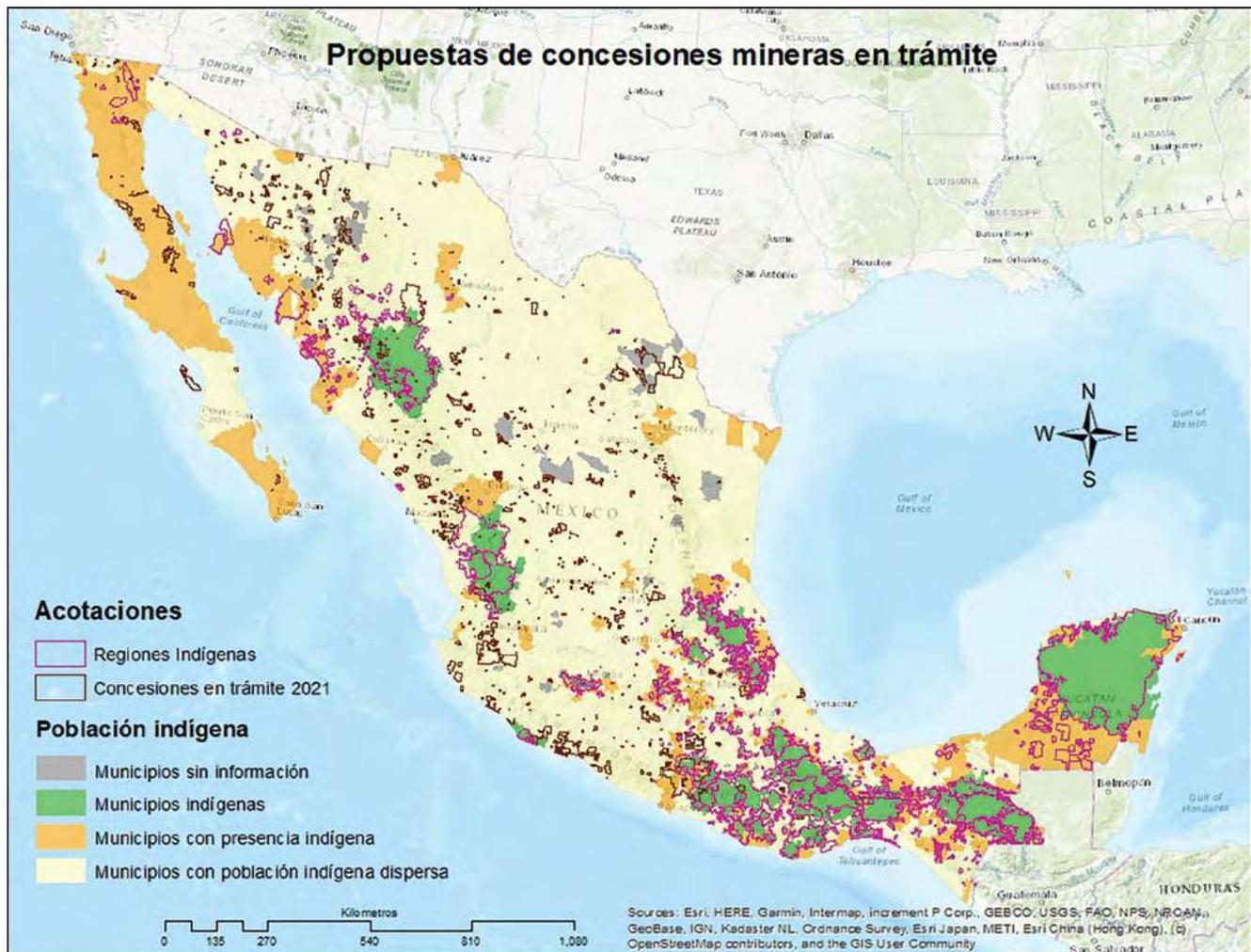


Figura 30. Concesiones mineras vigentes a nivel nacional al 2021.



Fuente: [Elaboración propia con datos obtenidos por solicitud de información vía transparencia a la Secretaría de Economía](#) No. de folio: 0001000011819, abril del 2021.

Figura 31. Propuestas de concesiones mineras en trámite en regiones indígenas.



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por solicitud de información vía transparencia a la Secretaría de Economía No. de folio: 0001000011819, abril del 2021.

Como se observa en los mapas anteriores, existen territorios indígenas fuera de las 25 regiones indígenas reconocidas oficialmente por el INPI en el país. Esto indica que pueden existir comunidades indígenas y, por lo tanto, posibles sujetos de consulta previa, más allá de estas 25 regiones. La presencia de población indígena fuera de las áreas tradicionalmente reconocidas como indígenas por el INPI, responde a fenómenos como la migración o el asentamiento histórico en otras partes del país. Al respecto, cabe destacar que, para identificar a estas comunidades,

se han impulsado esfuerzos nacionales, como la creación del Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del INPI, que reconoce la existencia de pueblos y comunidades indígenas tanto dentro como fuera de las 25 regiones oficialmente catalogadas. Si bien el INPI había hecho esfuerzos en crear y publicar en su página oficial este catálogo desde 2020, este no había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) hasta el 9 de agosto de 2024, lo que refuerza su carácter oficial y vinculante.



Este catálogo se basa en la autoadscripción y el reconocimiento legal, lo que significa que cualquier comunidad que se identifique como indígena y cumpla con los criterios establecidos por la legislación nacional, puede ser reconocida independientemente de su ubicación geográfica. Este reconocimiento es clave para que estas comunidades puedan acceder a derechos específicos, como el derecho a la consulta previa, libre e informada.

## La experiencia de la consulta en el sector minero

Hasta el momento, no se tiene registro de realización de consultas indígenas en el sector minero. La Ley Minera vigente a la fecha de publicación de este estudio, carece de regulación sobre la consulta indígena. Además, refiere a la minería como una actividad estratégica sobre cualquier otra en el territorio nacional y le da carácter de orden público, lo que deja abierta la posibilidad de realizar actos de expropiación en los términos del artículo 27 constitucional. En este contexto se han presentado diversos reclamos por

la vía jurídica por parte de comunidades indígenas mexicanas a fin de hacer valer su derecho a la consulta, sin que a la fecha se haya llevado a cabo un ejercicio de esta naturaleza en el sector.

La primera controversia judicial en la materia fue interpuesta por el pueblo wixárica contra la mina que pretendía instalarse en Wirikuta, su territorio sagrado. En este caso, a pesar de no ser propietarios de los terrenos concesionados (el proyecto se encontraba en propiedad de un ejido sin presencia indígena), el pueblo wixárica demostró tener una conexión cultural y espiritual con el territorio.

Otro de los precedentes más importantes del reclamo de los pueblos indígenas por derecho a la consulta lo conforma la demanda de los pobladores de Zacualpan, Colima, para declarar su territorio libre de minería.

A continuación, se presenta un listado de juicios de amparo, que en el 2020, fueron identificados en relación con el derecho a la consulta en el sector minero.



**Tabla 24. Juicios de amparo por el derecho a la consulta en el sector minero.**

Número de expediente del juicio	Juzgado que conoce del asunto	Estatus en juicio (SISE)	Nombre del proyecto	Nombre de la comunidad o pueblo indígena que reclama	Ubicación de la comunidad indígena (Localidad, estado, municipio)	Nombre de la empresa	Motivo de reclamo
Amparo 819/2011-VI, y acumulados 1397/2012-III y 1394/2012-8 DOF: 19/08/2016	Juzgado Cuarto de Distrito en el estado de San Luis Potosí.	Concluido (se sobresee)	Caso Wirikuta.	Comisariado de Bienes Comunales, de San Sebastián Teponahuatlán y su anexo Tuxpan de Mezquitic y Bolaños, Jalisco, El Potrero, municipio de Catorce, S.L.P. y Ejido Catorce y sus Anexos.	San Luis Potosí, municipios de Real de Catorce, Charcas, Matehuala, Villa de Guadalupe, Villa de La Paz y Villa de Ramos.	First Majestic.	Derechos de los pueblos indígenas a la tierra y territorio. Derechos culturales. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.
Amparo: 1131/2013	Juzgado Primero de Distrito del estado de Guerrero y	Concluido	No aplica.	San Miguel del Progreso-JubaWajjiin (Juba Wajjiin en Tlapaneco).	Comunidad de San Miguel del Progreso, municipio de Malinaltepec, región de La Montaña, estado de Guerrero.	Hochschild Mining.	Derechos a la tierra, al territorio y a su protección integral. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.
Amparo 429/2016	Juzgado Primero de Distrito del estado de Guerrero.	Concluido	No aplica.	San Miguel del Progreso-JubaWajjiin (Juba Wajjiin en Tlapaneco).	Comunidad de San Miguel del Progreso, municipio de Malinaltepec, región de La Montaña, estado de Guerrero.	Hochschild Mining.	Derechos a la tierra, al territorio y a su protección integral. Derecho a la consulta para obtener el consentimiento previo, libre e informado.
Amparo 450/2015-II-A	Juzgado Primero de Distrito en el estado de Colima.	Se concede la suspensión.	Mina Zacualpan.	Zacualpan, municipio de Comala, Colima.	Comala, Colima.		Concesiones a personas ajenas a la comunidad indígena Zacualpan, violentando la protección a tierras y territorios indígenas.

Número de expediente del juicio	Juzgado que conoce del asunto	Estatus en juicio (SISE)	Nombre del proyecto	Nombre de la comunidad o pueblo indígena que reclama	Ubicación de la comunidad indígena (Localidad, estado, municipio)	Nombre de la empresa	Motivo de reclamo
Amparo 445/2015	Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa, de Trabajo y de Juicios Federales en el estado de Puebla.	El Juzgado concedió amparo y protección de la justicia, reconociendo no sólo la violación al derecho a la consulta, sino también al consentimiento previo, libre e informado.	Proyecto Minero Ixtaca	Comunidad nahua de Tecoltemi, Ixtacamaxtitlán, Sierra Norte de Puebla.	Tecoltemi, Puebla.	Minera Gorrion, S.A. de C.V. (Almadén Minerales).	Cancelación de las concesiones a la minera Almadén. Reclaman el proyecto de mina a cielo abierto y la negativa a la Manifestación de Impacto Ambiental presentada en febrero por la empresa ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
365/2018	Segunda Sala del Juzgado Noveno de Distrito en el estado de Sonora (expediente origen: J.A. 86/2016) Tercer Tribunal Colegiado en materias penal y administrativa del Quinto Circuito (expediente origen: A.R. 196/2017).	La Segunda Sala concluyó que se debió garantizar el derecho a la consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo del proyecto, toda vez que se puede afectar el medio ambiente del territorio en que habitan y otros derechos esenciales para su supervivencia.	Proyecto Buena-vista del cobre.	Comunidad indígena de Bacánuchi.	Bacánuchi, Sonora.	Buena-vista del Cobre, Sociedad Anónima de Capital Variable	Realizar una consulta a los integrantes de la comunidad de Bacánuchi antes de otorgar la autorización para construir y operar una nueva presa de jales mineros



Número de expediente del juicio	Juzgado que conoce del asunto	Estatus en juicio (SISE)	Nombre del proyecto	Nombre de la comunidad o pueblo indígena que reclama	Ubicación de la comunidad indígena (Localidad, estado, municipio)	Nombre de la empresa	Motivo de reclamo
Revisión Amparo 298/2019	Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Concluido	Juicios Mineros.	Pueblo maseual que habita los municipios de Cuetzalan, Tlatlauquitepec y Yahonáhuac, en el estado de Puebla.	Puebla.	Estado mexicano, representado por el presidente de la República y el Congreso de la Unión, entre otros.	La concesión de esos territorios a la industria minera sin que los pueblos indígenas que los habitan hubieran sido consultados, como lo obliga el artículo Segundo Constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Amparo 178/2020	El Juzgado Primero de Distrito en el estado de Oaxaca	En proceso. El Poder Judicial Federal concedió la suspensión de amparo. Las empresas mineras no podrán continuar con los trabajos que tengan como efecto excavar, barrenar, abrir túneles y explorar los recursos minerales en la superficie y subsuelo de tierra propiedad de San Pedro Quiatoni.	Mina El Águila o El Águila III	San Pedro Quiatoni.	San Pedro Quiatoni, Oaxaca	Don David Gold, Minerales El Prado y Desarrollos Mineros San Luis	Su inconformidad radica en que la Secretaría de Economía y la Dirección General de Minas autorizó 10 concesiones a tres empresas mineras que han acaparado el 25% de tierras y territorio para explotar el oro, la plata, el plomo y el zinc sin hacer una consulta previa, libre e informada.

Número de expediente del juicio	Juzgado que conoce del asunto	Estatus en juicio (SISE)	Nombre del proyecto	Nombre de la comunidad o pueblo indígena que reclama	Ubicación de la comunidad indígena (Localidad, estado, municipio)	Nombre de la empresa	Motivo de reclamo
Amparo de 2015.	Juzgado Tercero de Distrito en el estado de Oaxaca.	En octubre de 2019, después de casi cinco años de litigio, el Juez Tercero de Distrito del estado de Oaxaca dictó la sentencia que reconoce la ancestralidad indígena de Capulálpam de Méndez y, por lo tanto, la propiedad y posesión de las tierras que ocupan desde la época prehispánica.	Concesiones mineras otorgadas sin previa consulta a la minera canadiense Continuum Resources LTD., a la Minera La Natividad y Anexas, y otras particulares.	Capulálpam de Méndez.	Capulálpam de Méndez, Oaxaca.	Minera canadiense Continuum Resources LTD., a la Minera La Natividad y Anexas y otros particulares	Detener los proyectos mineros de la zona, los cuales aparte de saquear los recursos naturales, provocan contaminación además de problemas sociales.
Amparo en revisión 498/2021	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.		Derecho Humano a la consulta de los pueblos y las comunidades indígenas. Resulta exigible en forma previa la emisión de las evaluaciones y autorizaciones ambientales atinentes a proyectos u obras que puedan impactar en su entorno o forma de vida.	Mayo-Yoreme "Lázaro Cárdenas"	Al norte de Sinaloa, en los municipios de El Fuerte, Choix, Guasave, Sinaloa de Leyva y Ahome; y al sur de Sonora, en los municipios de Álamos, Quiriego, Navojoa, Etchojoa y Huatabampo	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Mostrar la ilegalidad de la autorización que dio esta Secretaría a la construcción y operación de una planta de amoniaco en la bahía donde se asienta la comunidad indígena, sin haber consultado a la comunidad.



Número de expediente del juicio	Juzgado que conoce del asunto	Estatus en juicio (SISE)	Nombre del proyecto	Nombre de la comunidad o pueblo indígena que reclama	Ubicación de la comunidad indígena (Localidad, estado, municipio)	Nombre de la empresa	Motivo de reclamo
Amparo en revisión 134/2021	Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.		Consulta Previa, Libre e Informada a las comunidades y pueblos indígenas. Las autoridades encargadas del proceso de otorgamiento de títulos de concesión minera están obligadas a realizarla, cuando impacten los intereses y derechos de esas comunidades y pueblos, aun cuando la ley minera no la contemple.	Tecoltémic	Puebla, en el municipio de Ixtacamaxtitlán.	Ley Minera	Se reclamó la inconstitucionalidad de la Ley Minera por no prever en su contenido el derecho a la consulta previa, libre e informada a las comunidades y pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia.

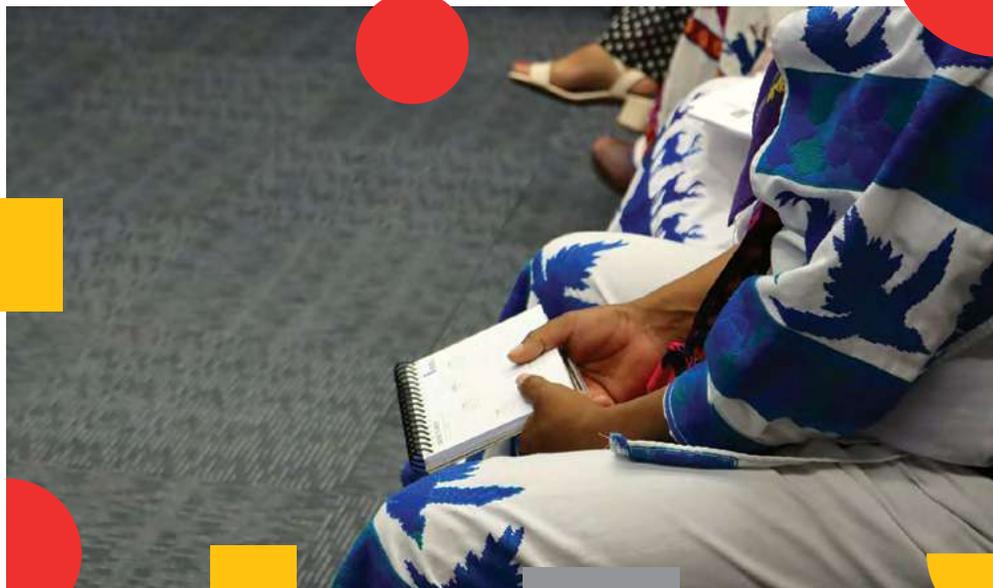
## Estatus legal de la consulta en el sector minero

Con la reforma a la Ley Minera (ahora Ley de Minería), publicada en abril de 2022, la adición del artículo 5 Bis y del párrafo tercero al artículo 10 establece la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos de los pueblos originarios, comunidades indígenas y afroamericanas, de acuerdo con la legislación nacional y los tratados internacionales. Esta protección es especialmente relevante en actividades de exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento del litio, asegurando que cualquier operación respete los derechos de estas comunidades.

Además, en mayo de 2023, fue publicada en el DOF la última reforma en la materia, que modifica el nombre de la Ley Minera para quedar como Ley de Minería. En esta última reforma se incorporó el requisito de realizar una consulta previa, libre e informada antes de que se inicien actividades mineras en territorios habitados por comunidades indígenas o afroamericanas. Este proceso, establecido

en el artículo 6, debe garantizar que la consulta sea culturalmente adecuada y realizada de buena fe, con el propósito de obtener el consentimiento de las comunidades afectadas. Sin embargo, cabe destacar que, el 7 de junio de 2023, algunos legisladores presentaron una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Minería aprobada en abril de ese mismo año, por lo que dicha ley, a la fecha de publicación de este informe, se encuentra impugnada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Finalmente, vale la pena recordar que en año 2020, la Segunda Sala de la SCJN resolvió que existe la obligación del Congreso de la Unión de emitir una ley general que regule el derecho de consulta indígena con el objetivo de otorgar seguridad jurídica a los grupos y comunidades indígenas; en cuanto a las etapas, características y demás aspectos generales que deben satisfacerse al realizarse dicho procedimiento, independientemente de la materia objeto de la consulta, es decir, si se trata de un tema minero, ecológico, de salud, entre otros.<sup>13</sup> Sin embargo, a la fecha dicha ley no se ha publicado.





## Conclusiones sobre el derecho a la consulta en el sector minero

- El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada, culturalmente apropiada y de buena fe, no ha sido ejercido respecto de los proyectos mineros en México. Al año 2020, se tenía registro de ocho juicios de amparo promovidos por comunidades demandando este derecho.
- Esta situación representa un reto que requiere atención inmediata para hacer efectivo el derecho de los pueblos indígenas a la consulta, incentivar la inversión con un enfoque de desarrollo sostenible en el sector minero y reafirmar el papel del Estado como garante de derechos; de manera que el desarrollo de proyectos mineros no amenace el modo de vida de las comunidades indígenas y las actividades de exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de recursos mineros se realice en un marco de respeto a los derechos humanos, cuidado del medio ambiente y certidumbre jurídica.
- La SCJN determinó que omitir el derecho a la consulta indígena en la Ley Minera no implica un acto de inconstitucionalidad pero que todas las autoridades en México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.
- Para reclamar su derecho, las comunidades han promovido juicios de amparo donde reclaman la omisión del Estado mexicano de cumplimentar de manera cabal el Convenio 169 de la OIT en múltiples ocasiones. Entre

las consecuencias que ha traído la ausencia de un marco regulatorio consolidado a nivel nacional se encuentran la suspensión de proyectos en el sector energético y acusaciones de actos de coacción por parte de las autoridades y de algunas empresas hacia las comunidades.

- Cada vez es más apremiante contar con un marco legal sólido que garantice el ejercicio del derecho a la consulta indígena de forma previa, libre e informada. Las reformas en materia de minería de 2022 y 2023 han reforzado este principio, estableciendo la obligación de consultar a las comunidades indígenas y afromexicanas antes de llevar a cabo proyectos de exploración y explotación minera en sus territorios. Las reformas mostraron un avance en cuestión de certeza jurídica a las comunidades, quienes deben ser informadas y consultadas de forma adecuada. Sin embargo, al haber sido impugnada la Ley de Minería en junio de 2023, dichos avances se desvanecieron.
- La importancia de consolidar un marco regulatorio sólido que garantice el ejercicio del derecho con independencia se vuelve aún más relevante en el contexto de las recientes reformas a las leyes en materia de minería, energía e hidrocarburos, cuyos lineamientos prevén privilegiar la participación de empresas estatales por encima de la iniciativa privada. Por ejemplo, con las recientes reformas a la Ley de Minería (actualmente impugnada ante la SCJN), se centraliza la exploración de litio bajo el Servicio Geológico Mexicano. Esto implica que el Estado mexicano tendrá un mayor involucramiento en actividades productivas en dichos rubros y que debe garantizar una mejoría en los procesos de consulta previa, libre e informada.



## BIBLIOGRAFÍA

---

- Cámara de Diputados. (2021). *Oficio con el que se remite proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas*. Tech. rep.
- CAMIMEX. (2021). *Informe anual 2021. Minería de clase mundial*. Tech. rep.
- CAMIMEX. (2021). *Informe anual 2021. Minería sostenible. Estadísticas*. Tech. rep.
- Castañeda H., C. (1 de Diciembre de 2021). *INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS*.
- CDI. (s.f.). *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015*. Tech. rep., Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Lévano Muñoz, M. (2019). *Derechos de las mujeres y consulta previa alrededor de las industrias extractivas*.
- Leyva, et. al. (2018). *Guía para el uso y monitoreo de los procesos de consulta a pueblos y comunidades en contextos de megaproyectos en México*. Centro Mexicano de Derecho Ambiental y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
- CIDH. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Tech. rep., Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CNDH. (2016). *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas*. Tech. rep., Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Cohesión Comunitaria e Innovación Social. (2019). *Ruta crítica para la participación democrática, plena, directa, sustantiva y activa de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación del desarrollo*. Ciudad de México: CCIS.
- Lopera, L. (2013). *Consulta previa, ciudadanías diferenciadas y conflicto socioambiental*. Tech. rep., Universidad de Antioquía, Medellín, Colombia.
- Cruz, E. (2008). *Mecanismos de Consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT: El caso mexicano*. Tech. rep., UNAM. Revista Pueblos y Fronteras.
- Boege, E. (2008). *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México*. Instituto Nacional de Antropología e Historia: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Díaz, G. (2019). *ONU expresa preocupación ante ausencia de consultas a pueblos indígenas en México. Proceso*.
- FIFOMI. (2018). *Informe 2017*. Tech. rep., Fideicomiso de Fomento Minero.

- Figuera-Vargas, M. (s.f.). *El Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Casos de estudio: Ecuador y Colombia*. Tech. rep., Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas.
- Fundación para el Debido Proceso. (2023). *Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas y tribales*. Washington D.C.: DPLf.
- Goldie, P. (2002). *The Emotions. A Philosophical Exploration*. Tech. rep., Oxford.
- Goldie, P. (2012). *The Mess Inside. Narrative, Emotion, & the Mind*. Tech. rep., Oxford University Press.
- Goodwill, M. (2020). *A Social Designer's Field Guide to Power Literacy*. Tech. rep., Delft University of Technology.
- Gómez, J. (s.f.). *Minería en México: Despojo, contaminación, conflictos y movilización*. Tech. rep.
- Gómez, R. (2013). *Los pueblos indígenas y la razón de Estado en México: Elementos para un balance*. Tech. rep., Asociación Nueva Antropología A.C.
- Gutiérrez Rivas, R. y Del Pozo Martínez, E. (2019). *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*. Tech. rep., UNAM, Fundación para el Debido Proceso y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.
- Heidegger, M. (1971). *Introduction to Phenomenological Research*. Indiana University Press.
- Heidegger, M. (2004). *El ser y el tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
- Honneth, A. (1995). *The Struggle for Recognition. The Moral Grammar of Social Conflicts*. Tech. rep., The MIT Press.
- Husserl, E. (1988). *Las conferencias de París. Introducción a la fenomenología trascendental*. Tech. rep., UNAM. Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Husserl, E. (1988). *Vorlesungen über Ethik und Wertlehre. 1908-1914*. (U. Melle, Ed.) Kluwer Academic Publishers.
- Husserl, E. (2004). *Husserliana XXXVII. Einleitung in die Ethik. Vorlesungen Sommersemester 1920 und 1924*. (H. Peucker, Ed.) Kluwer Academic Publishers.
- Husserl, E. (2020). *Studien zur Struktur des Bewusstseins. Teilband I Verstand und Gegenstand Texte aus dem Nachlass (1909-1927)*. (U. Melle, Ed.) Springer.
- INPI. (2018). *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024*. Tech. rep., Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
- INPI (2024). *Catálogo Nacional de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 2024.
- International Finance Corporation. (2023). *IFC Handbook for Land Acquisition and Involuntary Resettlement*. Washington D.C.: IFC.
- Marín-Ávila, E. (2021). Hope and Trust as Conditions for Rational Actions in Society: A Phenomenological Approach. *Husserl Studies*, 229-247.



- Marín-Ávila, E. (2021). Hope and Trust as Conditions for Rational Actions in Society: A Phenomenological Approach. *Husserl Studies*.
- Mena Valencia, L. (2014). *Eficacia de la consulta previa en el trámite de licencias ambientales en el departamento del Chocó 2006–2011*. Tech. rep., Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia.
- Negrín, E. (2018). *Violación del derecho a la consulta indígena: siembra de soya transgénica en comunidades mayas del estado de Campeche*. Tech. rep., Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo Docente A.C.
- Nussbaum, M. C. (2001). *Upheavals of Thought. The Intelligence of Emotions*. Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. C. (2018). *The Monarchy of Fear. A Philosopher Looks at Our Political Crisis*. Oxford University Press.
- OIT. (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*.
- OIT. (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Tech. rep.
- OIT. (2019). *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*.
- OIT. (2020). *Leyes y políticas públicas al respecto de pueblos indígenas y tribales: Perfiles de países de América Latina que han ratificado el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Tech. rep., Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2021). *Informe Regional. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina: Lecciones aprendidas*. Tech. rep.
- OIT. (September de 2021). *Nota técnica. Perspectiva empresarial sobre la consulta previa del C169 en América Latina. México*. Tech. rep.
- ONU. (2008). *Las mujeres indígenas y el sistema de las Naciones Unidas. Buenas prácticas y experiencia adquirida*. Tech. rep., ONU.
- ONU-DH. (2019). *Cerrando la brecha. Recomendaciones para la implementación de los derechos de los pueblos indígenas en México*. Tech. rep., ONU-DH.
- ONU-DH. (2019). *Observaciones y recomendaciones de la ONU-DH sobre el proceso de consulta de la Secretaría de Energía a la comunidad indígena maya de San José Tipceh en relación con el proyecto solar Ticul A y Ticul B*. Tech. rep., ONU-DH.
- Ortony, A., Clore, G., & Collins, A. (1990). *The Cognitive Structure of Emotions*. Tech. rep., Cambridge University Press.
- Plantin, C. (2014). *Las buenas razones de las emociones*. Tech. rep., Universidad Nacional de Moreno.
- Ramírez-Espinosa, N. (2020). *Experiencia y regulación de la libre determinación de los pueblos indígenas en México*. Oaxaca, México: Fundación para el Debido Proceso, Fundar, Oxfam México.



- Rea, S. (2015). *Derechos a la Consulta y a la participación de los pueblos indígenas, la experiencia constitucional en los casos de México y Chile*. Tech. rep., UNAM. Boletín mexicano de derecho comparado.
- Secretaría de Economía. (October de 2021). *Portafolio de proyectos mineros mexicanos*. Tech. rep.
- Serrano, E. et al. (2006). *Regiones indígenas de México*.
- Steinbock, A. J. (2014). *Moral Emotions. Reclaiming the Evidence of the Heart*. Northwestern University Press.
- U.S. Environmental Protection Agency. (2000). *Guide on Consultation and Collaboration with Indian Tribal Governments and the Public Participation of Indigenous Groups and Tribal Members in Environmental Decision Making*. Washington DC: IPS EPA.
- Yunis, J. and Aliakbari, E. (2021). *Annual Survey of Mining Companies, 2020*. Tech. rep., Fraser Institute.



México  
laboratorio  
de aceleración

En alianza con



Co-construir la red de Laboratorios de Aceleración es una empresa conjunta de:



UNDP  
Core  
Partners



Aliados para la acción



## El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos originarios

El conjunto de problemas que existen en la consulta, de la voz de personas que han participado en dichos procesos y su propuesta para alcanzar el ejercicio pleno de este derecho en México.

## Laboratorios de Aceleración: un experimento a gran escala

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México

Montes Urales 440, Lomas de Chapultepec, Alcaldía Miguel Hidalgo. Ciudad de México.

C.P. 11000

[www.undp.org/es/mexico](http://www.undp.org/es/mexico)