



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

“Pueblos indígenas, la necesidad de una legislación que garantice el consentimiento libre, previo e informado”

Alan Escobar.

Agosto 2023



Alan Escobar¹

Agosto 2023

Clasificación temática: Derechos Humanos
Pueblos indígenas y
afromexicanos

Resumen

México se reconoce de manera oficial como un país culturalmente diverso desde 1992, en el cual habitan 62 diferentes pueblos indígenas, cuya población asciende a 23.2 millones de personas, representando el 19.4% de la población. No obstante, a pesar de representar una gran parte de la población mexicana, los pueblos y comunidades indígenas han carecido de instrumentos que les permitan participar en aquellos proyectos que se desarrollan en sus territorios de arraigo.

En relación con lo anterior, tanto organismos internacionales como nacionales han recomendado al Estado Mexicano a que emita una legislación en materia de consentimiento libre, previo e informado sobre aquellos proyectos que les incidan. Actualmente, la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador ha llevado a cabo obras insignia donde las consultas a las comunidades indígenas han sido objeto de críticas sobre presuntas irregularidades.

En este documento se analiza el tema la consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas, y la manera en que el gobierno de López Obrador se ha conducido respecto a ellas.

Palabras clave. Derechos Humanos, derechos indígenas, pueblos indígenas, consentimiento libre, previo e informado.

¹ Alan Escobar es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con una maestría en Administración Financiera por la Universidad del Desarrollo Profesional, y es asesor parlamentario en el Senado de la República,. Correo electrónico: alan.escomar@gmail.com. Las opiniones contenidas en este documento, así como su redacción, fuentes, metodología utilizada, y el cumplimiento de las disposiciones legales, corresponden exclusivamente al autor, y no representan necesariamente el punto de vista de SMR CONSULTORES Y GESTORES EMPRESARIALES S.C.



Contenido

I. Introducción.....	4
II. Justificación.....	6
III. Planteamiento del problema.	7
IV. Objetivos.	8
V. Marco Teórico y conceptual.....	9
VI. Hipótesis.	16
VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis.....	17
VIII. Conclusiones.	36
IX. Bibliografía.	39



I. Introducción.

Los pueblos indígenas son comunidades que, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), se encuentran en situación de vulnerabilidad debido a las desigualdades que padecen.

Naciones Unidas define a las comunidades, pueblos y naciones indígenas como a aquellos que *“teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales (ONU, 2004)”*.

Por su parte, el consentimiento libre, previo e informado tiene por objeto consultar a estas poblaciones antes de una intervención o proyecto de desarrollo que incida en sus territorios tradicionales o que utilice los recursos de sus comunidades.

En este sentido, México se reconoce de manera oficial como culturalmente diverso desde 1992 (SEGOB, 2014), en el cual habitan 62 diferentes pueblos indígenas, estableciendo en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que

“Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la



unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. [Énfasis añadido] (CPEUM, 2022)”

Problemática abordada:

No obstante, a lo largo de la historia mexicana, y particularmente durante la presente administración dirigida por el partido MORENA, las consultas para los obras insignia del presidente Andrés Manuel López Obrador han enfrentado diversas acusaciones por irregularidades, entre las que destacan la baja participación de la población, la falta de información sobre los impactos reales o las deficientes traducciones en las lenguas originarias de las etnias en cuyos territorios se planteaban realizar los proyectos.

Por lo anterior, Amnistía Internacional señala que, el consentimiento libre, previo e informado es un derecho colectivo de los pueblos indígenas que les ayuda a decidir de su futuro y proteger sus recursos naturales, su patrimonio cultural y su identidad.



II. Justificación.

Las comunidades indígenas son consideradas un grupo en situación de vulnerabilidad, siendo descrito por Amnistía Internacional como “el grupo de personas más vulnerable y marginado del mundo (Amnistía Internacional, 2017)”, pues quienes nacen al interior de una de estas comunidades tienen hasta un 33% más de posibilidades de vivir en una situación de pobreza extrema.

Ello en gran medida propiciado por las políticas segregacionistas y de exclusión a las que históricamente han estado sometidos, incluso desde los tiempos de la colonización. Y es que, en la mayoría de los Estados con gran población indígena, como México, las políticas hacia estas comunidades con frecuencia han consistido en intentos de asimilación o incorporación.

Sin embargo, un factor importante para tomar en cuenta al referirnos a las comunidades indígenas es la vinculación que estos tienen con sus tierras ancestrales, con las cuales tienen un fuerte vínculo de identidad, y de las cuales se encuentran, en muchos casos, desplazados ante proyectos de desarrollo que no respetan sus métodos de vida tradicionales.

De lo anterior se desprende la necesidad de otorgar a los pueblos indígenas un mecanismo que permita tomar en cuenta sus legítimas aspiraciones sobre las tierras en su posición, y no limitarse únicamente a desarrollos paternalistas que minimizan las demandas de estas comunidades, como es el consentimiento libre, previo e informado.

Así pues, una legislación encaminada a garantizar esta prerrogativa debe tener por finalidad alcanzar un acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas sobre las medidas les afecten directamente, a través de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos colectivos.



III. Planteamiento del problema.

Los pueblos y comunidades indígenas, el contexto

Los pueblos y comunidades indígenas históricamente han sufrido un menoscabo en sus territorios de arraigo, por ello, tanto la legislación nacional como los convenios internacionales, suelen impulsar el garantizar el derecho de estos a proporcionar su consentimiento de manera libre, previa e informada en aquellos desarrollos que incidan dentro de las tierras que habitan.

Si bien, este derecho es reconocido por el Estado mexicano, no existe una regulación que determine los lineamientos a seguir en los procesos de consulta a las comunidades indígenas, por lo que no es un caso aislado el observar en el archivo periodístico notas sobre consultas a modo, con vulneraciones como una mala traducción, la omisión real del impacto de las obras o la baja participación de las personas en estas encuestas.

Ante este escenario conviene preguntar ¿el gobierno de López Obrador garantiza y aplica el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado? ¿Cómo ha sido el proceso de consulta para las comunidades indígenas respecto de las obras insignias de este gobierno, particularmente en el caso del tren maya? ¿Cuál es la importancia de una legislación en materia de consentimiento libre, previo e informado respecto de los pueblos indígenas?



IV. Objetivos.

Para ello se pretende que este documento tenga por lo menos los siguientes objetivos:

1. Analizar la naturaleza del derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.
2. Analizar la aplicación del consentimiento de referidos pueblos, así como las características de esta durante el proceso de consulta relativo a la construcción en el Tren Maya, proyecto de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador.
3. Determinar la viabilidad de establecer una legislación en materia de consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.



V. Marco Teórico y conceptual.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 2° la composición pluricultural de México, asimismo, destaca la importancia del respeto hacia la autonomía de las comunidades indígenas, textualmente se establece lo siguiente:

“Artículo 2o. *La Nación Mexicana es única e indivisible.*

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

- A.** *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:*



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.*
- III. 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 disfrutarán 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, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.*
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.*
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.*
- VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.*



VII. *Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.*

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. *Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B.

C. ... (CPEUM, 2022)”

Por su parte, el artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, señala la obligación de los Estados parte de consultar a las comunidades interesadas sobre las medidas que incidan en ellas:

“Artículo 6

1. *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:*



a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio 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. (Convenio 169, 1989)”

De la misma manera, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en diversos artículos el derecho de los pueblos indígenas a la consulta libre previa e informada, en proyectos que incidan en ellas:

“Artículo 15

1. ...

*2. **Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.***

Artículo 17



1. ...

2. **Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas** para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos.

3. ...

Artículo 19. **Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados** por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 30. ...

1. ...

2. **Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados**, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.

Artículo 32.

1. ...

2. **Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados** por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Artículo 36.



1. ...

2. **Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de este derecho.**

Artículo 38. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración. [Énfasis añadido] (DNUDPI, 2007)”

Al respecto, el 12 de agosto de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana*, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con los siguientes resolutivos:

“IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

Al Ejecutivo Federal:

UNICA. *Presente una iniciativa de ley al Congreso de la Unión, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas del país que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas.*

Al Congreso de la Unión:

PRIMERA: *Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo federal respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.*

SEGUNDA: *En su caso, se estudie, discuta y vote una iniciativa que presente alguna de las dos cámaras, una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre*



como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación

TERCERA: *Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.*

Al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los Titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas:

UNICA. *Se presente una iniciativa de ley al respectivo Congreso Local, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas del país*

A los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas:

PRIMERA: *Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo estatal respectivo, en relación con el derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.*

SEGUNDA: *Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales, que contemple una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación.*

TERCERA: *Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo. (CNDH, 2016)”*



VI. Hipótesis.

A lo largo de este documento se sostiene la hipótesis de que en México no se respeta ni ejercita el derecho de los pueblos indígenas a la consulta libre, previa e informada; a pesar de los grandes proyectos de alto impacto que se desarrollan en las zonas indígenas.

Es así como surge la necesidad de atender a las recomendaciones nacionales e internacionales en la materia, las cuales instan al gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a crear una legislación en materia de consentimiento libre, previo e informado para los pueblos indígenas, respecto a obras y normativas que incidan en sus territorios de arraigo tradicional.



VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis.

Antecedentes

En México habitan 62 pueblos indígenas diferentes y, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI), existen 23.2 millones de personas de tres años y más que se auto identifican como indígenas, lo que equivale al 19.4 % de la población total de ese rango de edad (INEGI, 2022).

En este sentido, y de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL) de la ONU, México es el país de América Latina con la mayor población indígena, superando en más de 10 millones a Bolivia, el segundo país con mayor población total; asimismo, en cuanto a relación porcentual, México se ubica, por detrás de Perú con 24% y de Bolivia con 62.2% (CEPAL, s.f.).

A pesar de esta gran diversidad, el reconocimiento de México como nación multicultural es de apenas hace unas décadas, situación que permitió que se generara un marco de exclusión hacia las comunidades originarias del territorio nacional.

Si bien es verdad que desde 1813 se recogía en los Sentimientos de la Nación el siguiente principio: “**que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales** y sólo distinguirá a un americano de otro, él vicio y la virtud (Sentimientos de la Nación, 1813)”, lo cierto es que el naciente Estado sucesor de Nueva España tenía que formar su propia identidad, construir a la nación mexicana.



Hasta antes de la independencia, la sociedad novohispana se había estratificado en torno a tres grandes ramas: los españoles o peninsulares (así como los criollos, sus descendientes nacidos en América), los indígenas y los negros africanos traídos como esclavos, y un sinfín de castas surgidas de la mezcla de estas.

En principio, estas categorías estaban mal, pues los españoles no tienen un origen étnico homogéneo, sino que son el producto del mestizaje entre íberos, romanos, norafricanos, godos, entre otros; situación que se aplica también a los negros africanos que arribaron al continente, quienes procedían de pueblos como los bantúes, mandingos, zúlus, wólofs, entre otros.

Esta situación sucede de manera similar entre los indígenas mexicanos, pues en el territorio de la república existen actualmente 62 pueblos indígenas, con 364 variantes lingüísticas, en 68 agrupaciones y 11 familias diferentes, sin mencionar aquellos que fueron exterminados, extinguidos o asimilados; así pues, no es lo mismo una persona rarámuri, una mexica, una maya y una zapoteca, pues entre ellas existen diferencias lingüísticas, culturales, religiosas e incluso fenotípicas, y a pesar de ello, las mezclas entre los diversos pueblos originarios no fueron consideradas como mestizaje dado que, para los conquistadores, todas las culturas precolombinas eran parte una sola “raza”, la indígena, por lo que el mestizaje sólo podía darse entre las tres grandes raíces: españoles, negros e “indios”.

El mito del mestizaje y la identidad del mexicano

Como se ha mencionado, la gran diversidad del naciente país debía tener un factor de unidad, una única raza, una que entrara en la narrativa oficial del indígena oprimido, pero que apaciguara los ánimos de estos en contra de los criollos y peninsulares al hacerlos partícipes de la “raza blanca” y, por lo tanto, de la culpa de la conquista.



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Así, de un día para otro, ya no había más sistema de castas, ni tampoco diversidad indígena, sino que todos los habitantes del naciente México pasaban a ser mestizos, y aquellos que quisiesen ser parte de esta nueva sociedad, debían adscribirse en esta nueva categoría.

Es así como ser mestizo fue sinónimo de ser mexicano, y con ello la obligación de adoptar el idioma español, vestir al estilo europeo, adquirir los modales europeos y valorar la cultura europea (Barbosa, 2022) en detrimento de la de las comunidades originarias.

Esta nueva construcción identitaria se volvió prioridad, particularmente después de las pérdidas territoriales que México sufrió a manos de los Estados Unidos, donde quedó evidenciada la falta de cohesión en la sociedad mexicana, por lo que se inició con el denominado mestizaje cultural, a través de intensas campañas de enseñanza del idioma español con el objeto de que los indígenas olvidaran su cultura y se homogeneizaran con la población, producto de esto surgen personalidades como Benito Juárez, presidente de México de la etnia zapoteca que, no obstante, el historiador Federico Navarrete describe de la siguiente manera:

“Benito Juárez llegó a ser presidente no porque hablara zapoteco, sino porque se había olvidado del zapoteco y hablaba español. No porque practicara la política comunitaria, sino porque hacía política liberal de acuerdo a los valores modernos. No porque defendiera la propiedad comunitaria de los pueblos y las estructuras tradicionales de trabajo agrícola, sino porque favorecía la propiedad individual, el despojo de las tierras indígenas. Es decir, porque había hecho suya la cultura occidental, la blanquitud, y eso ya transformado en mestizo le dio acceso al poder. Si hubiera seguido siendo zapoteco no hubiera llegado al poder (Betancourt, 2022)”.



Así pues, la leyenda sostiene que la fusión racial es irreversible. Los mestizos son esencialmente diferentes que sus padres y no pueden volver a ser como ellos, por lo que su cultura deberá ser también irremediabilmente diferente de la cultura de su madre y de su padre (Navarrete, s.f.).

Este proceso llevó a la gradual invisibilidad de los pueblos y comunidades indígenas, tal como señala la lingüista Concepción Company, quien afirma que la acelerada expansión que la lengua española tuvo en América durante el siglo XIX, provocó que la independencia de México fuera construida, narrada, escrita y oficializada en lengua española, un claroscuro de invisibilidad para los pueblos indígenas, cuya paradoja es que a mayor integración del español con estas lenguas, se da mayor discriminación social y cultural a estas comunidades, se vuelven invisibles, un español muy mestizado, pero los indígenas se vuelven invisibles (Company, 2022).

El reconocimiento del México Multicultural

El proceso de la construcción de la identidad del mexicano se mantuvo con un enfoque mestizo, negando la diversidad étnica y cultural que residía a lo largo de todo el territorio nacional, sin embargo, en el año 1990 se firmó y ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, volviéndolo vinculante para el Estado mexicano, siendo el segundo gobierno a nivel mundial y el primero en América Latina en firmarlo (Iturriaga et al., 2021). Dicho Convenio señala en su artículo 2°:

“1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.



2. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida (Convenio 169, 1989).”

Esta ratificación propició la posterior reforma constitucional del artículo 2º, reconociendo formalmente la multiculturalidad, hacia la que muchos países estaban transitando, y dejando atrás el modelo mestizo y excluyente con los pueblos originarios.

Con estas reformas y el reconocimiento a la diversidad cultural, se les otorga a los pueblos étnicamente diferenciados autonomía y derechos colectivos, incluyendo el derecho a ser consultados en aquellos proyectos que incidan en sus comunidades.

El derecho al consentimiento libre, previo e informado en el gobierno de AMLO, caso del Tren Maya

Como se ha mencionado, el derecho al consentimiento libre previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas se refiere a la participación y consulta de una población indígena antes del comienzo de una intervención en proyectos de desarrollo, adecuaciones normativas o el uso de recursos en una comunidad indígena que incida en sus tierras ancestrales. Esta prerrogativa implica que los pueblos indígenas deben otorgar su aprobación sin ejercer coacción, intimidación ni



manipulación; con suficiente antelación, concediendo el tiempo necesario a fin de respetar los procesos de consenso de los pueblos indígenas; y que la información que se proporciona da cuenta de la naturaleza, los alcances, el ritmo, la duración y el carácter de la actividad o proyecto que se propone.

En este contexto, el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, la Refinería de Dos Bocas, el Tren Transístmico y el Tren Maya, son algunas de las obras insignias de la actual administración. En el último caso, consiste en la provisión del servicio de transporte férreo que interconectará las principales ciudades y zonas turísticas de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, a través de una línea ferroviaria de aproximadamente mil 440 km. Además, permitirá conectar las cinco entidades federativas mediante un servicio de ferrocarril para carga y pasajeros (Proyectos México, s.f).

Independientemente de las irregularidades financieras encontradas por la Auditoría Superior de la Federación, lo cual no es materia del presente análisis, el proceso de consulta hacia la población indígena por cuyos territorios se diseñó el trazado de esta obra ha sido objeto de diversas críticas.

No debe soslayarse que las obras del Tren Maya se han de realizar en un territorio con un gran número de población que se auto adscribe como indígena, por lo que, para su consolidación y de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales suscrito por el Estado Mexicano, se requiere de una consulta por la que estos expresen su consentimiento libre previo e informado.

Este derecho es reconocido por el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 del gobierno de AMLO, el cual señala que *“los Pueblos Indígenas y Afromexicano son sujetos fundamentales en el actual proceso de transformación nacional y la renovación de la vida pública, porque son nuestra raíz y origen, y al mismo tiempo ejemplo de tenacidad, lucha y resistencia en las diversas etapas*



históricas que hemos vivido los mexicanos (Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, 2018)”, y más aún, refiere de manera precisa que:

“La construcción de la política pública se realizará mediante un proceso permanente de diálogo, participación, coordinación y acuerdo.

Cuando se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarlos se les consultará de manera libre, previa e informada

(Ibidem) [énfasis añadido].”

Para llevar a cabo el proceso de consulta se delimitaron quince regiones indígenas en las que se realizaron Asambleas Regionales Consultivas, teniendo como base la información oficial disponible sobre municipios y localidades indígenas ubicados en el área de influencia del proyecto.

En dichas Asambleas Consultivas participaron 985 comunidades indígenas de las 1,440 convocadas, es decir, un 68.4%. Asimismo, asistieron un total de 5,436 personas, de las cuales 1,639 eran autoridades comunitarias, municipales y agrarias, contando además con personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y otros organismos nacionales e internacionales en calidad de observadores (SEGOB, 2019).

Los resultados de la consulta arrojaron un 92.3% de personas que votaron por el "Sí" al proyecto de infraestructura Tren Maya, mientras que un 7.4% votó por el "No" a la obra (Redacción, 2019).

Sin embargo, y tal como se ha sostenido en el presente documento, estas consultas fueron, cuando menos, cuestionables. Así, diversos medios de comunicación manifestaron los cuestionamientos de personas integrantes de comunidades indígenas respecto de dicha obra:



Integrantes del Congreso Nacional Indígena y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional acusaron al gobierno de Andrés Manuel López Obrador de realizar "*consultas engañosas*" para imponer proyectos extractivos en sus regiones, como el Tren Maya (Mariscal, 2019).

Refirieron que con estos procesos se intenta "*imponer por la fuerza el mal llamado Tren Maya, que entrega los territorios indígenas al gran capital industrial y turístico*", y aún más aseguraron que en este sexenio han sido asesinados al menos 10 líderes comunitarios indígenas que se han opuesto a la imposición de proyectos extractivos (Ibidem).

Asimismo, decenas de organizaciones encabezadas por el colectivo Seguridad Sin Guerra manifestaron que:

“Las consultas realizadas por el gobierno federal, parecieran rituales de legitimación política, mas no un acto legal, por lo que este ejercicio no puede sustituir el derecho a consulta indígena en el contexto de años de resistencia al extractivismo y despojo, tanto en la Sierra Juárez, como el Proyecto Integral Morelos, Tren Maya, entre otros. (Redacción AN/ER, 2019)”

En el mismo sentido, una investigación llevaba a cabo por la organización Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, arrojó los siguientes resultados (MCCI, 2019):

- Con respecto a la consulta, los ejidatarios expresaron que no representa ningún beneficio para ellos, señalando que "*no participamos de algo que ni conocemos ni sabemos cómo operará*", ello debido a lo complicado de los traslados a donde fueron instaladas las casillas, por lo que la mayoría de los ejidatarios ni siquiera pudo participar.



- El 16 de diciembre en Palenque, Chiapas, el Presidente realizó un ritual para “pedir permiso” a la Madre Tierra de construir el Tren Maya, a lo que Juan Manuel González Medina, comisariado de Chacchoben, cuestionó debido a que durante la ceremonia asistieran solo líderes mayas, y no la gente que realmente padece los problemas del campo en la región.
- La organización señaló que los ejidatarios no tenían la certeza de cuál sería la ruta por donde se construirían las vías del Tren Maya.

Finalmente, se señala que el proyecto no contempla la indemnización a los pobladores de las tierras que se verán afectadas (EFE, 2019).

Sin embargo, estas irregularidades no son de extrañar, pues el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de la Organización de las Naciones Unidas, en las Observaciones Finales sobre los Informes Periódicos 18º a 21º combinados de México, advertía en sus Motivos de preocupación y recomendaciones lo siguiente:

*“Si bien el Comité toma nota que el Estado parte reconoce el derecho de pueblos indígenas a ser consultados no solo de manera libre, previa, informada sino además culturalmente adecuada, toma nota con preocupación que aún existen serios vacíos en los procesos de consulta. Según la información recibida, en la mayoría de casos, los procesos de consultas con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado no son realizados de manera previa, no toman en cuenta los usos, costumbres, cultura y debida representación de los pueblos afectados, no se proporciona información clara, precisa y culturalmente adecuada, y además, con frecuencia, son llevados a cabo en contextos de amenazas, criminalización y hostigamiento, perjudicando su carácter libre. En ese sentido, el Comité toma nota con preocupación de la información recibida sobre la realización de consultas ciudadanas respecto de **la ejecución de grandes proyectos***



de inversión como el tren maya y el corredor transístmico que podrían afectar territorios de pueblos indígenas en las que no se ha tenido en cuenta a las comunidades de los pueblos indígenas ni se han respetado las exigencias del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (arts. 2 y 5).

El Comité recomienda al Estado parte:

*a) **Diseñar y adoptar un procedimiento legal basado en una metodología que permita garantizar el derecho que tienen a ser consultados** respecto de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectar sus derechos, con miras a obtener el consentimiento libre, previo e informado, en armonía con los estándares internacionales, en consulta con los pueblos indígenas y tomando en cuenta sus tradiciones y características culturales,;*

*b) **Garantizar que, previo al otorgamiento de licencias** y desde el diseño hasta la ejecución de proyectos de desarrollo económico, energéticos, turísticos, de infraestructura y de explotación de recursos naturales, **se respete debidamente el derecho que tienen los pueblos indígenas** cuyos derechos, tierras, territorios y recursos puedan ser afectados a ser consultados con miras a obtener su consentimiento libre, previo e informado;*

*c) **Asegure que los procesos de consultas se lleven a cabo de manera sistemática, oportuna, transparente, de buena fe, culturalmente adecuada, en condiciones de seguridad y con la debida representación de los pueblos** afectados, respetando los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas; y que como parte integral de tales procesos se realicen estudios independientes e imparciales sobre el impacto ambiental y sobre los derechos humanos que puedan tener los proyectos de desarrollo en territorios de pueblos indígenas;*



d) Tener debidamente en consideración las recomendaciones realizadas por la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en lo relativo a la consulta previa tanto en su informe (A/HRC/39/17/Add.2), como en la Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México de febrero de 2019. [Énfasis añadido] (HCHR, 2019)”.

Como es de esperar, y para sorpresa de nadie, la autodenominada “Cuarta Transformación” incumple nuevamente la legislación, las recomendaciones internacionales y el propio Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024 que ellos estructuraron.

El presidente aprovecha el foco mediático para simular una supuesta participación y venia de las comunidades indígenas con ceremonias simbólicas y discursos desgastados; pero en los hechos, sigue desoyendo las necesidades de los pueblos afectados que, además, constituyen un grupo en situación de vulnerabilidad, sigue contribuyendo a su exclusión sistemática.

¿Por qué es necesaria una legislación que garantice el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas?

El derecho al consentimiento libre, previo e informado se encuentra contemplado de manera explícita en el Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, al igual que en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, suscrito por el Estado Mexicano; así como de manera implícita en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La cuestión respecto a este derecho no es la valoración axiológica del mismo, sino la manera en que este se debe de materializar respecto de los grupos a los cuáles asiste.



Como antecedente inmediato tenemos el *Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada para el Proceso de Reforma Constitucional y Legal sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Afromexicano*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 2019, cuyo objeto se determinó como “*recibir opiniones, propuestas y planteamientos sobre los principios y criterios que habrán de dar contenido a la Iniciativa de Reforma Constitucional y las correspondientes leyes reglamentarias sobre los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano* (Protocolo de la consulta libre, previa e informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, 2019”, sin embargo, la propuesta de reforma no ha tenido una trascendencia material, pues ni ha incidido en una adecuación normativa sobre el marco de los pueblos indígenas y afromexicano, hasta el día de hoy, ni ha servido como un antecedente positivo que constituya una base para la estandarización en los procesos de consulta, como en caso del tren maya, de otra manera no se explica la premura en las asambleas de consulta, ni las numerosas irregularidades de la que fueron objeto.

Ahora bien, conviene señalar que países de la región de América Latina han publicado normas que regulan referido derecho, como Perú con la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios, mientras que otros como Chile o Colombia han elevado esta prerrogativa a nivel de la norma suprema, por lo que México se encuentra en un franco rezago respecto a la implementación de una legislación en la materia, lo cual resulta por demás atípico, en virtud del gran porcentaje de población indígena que reside en el territorio de la república y después de haber sido el primer Estado de la región en ratificar el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Al respecto, en atención a la sesión de trece de julio de dos mil veintiuno, donde el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 285/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos



Humanos sobre la violación al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y afroamericano en el estado de Coahuila, donde el voto particular del ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea constituye un criterio orientador respecto el alcance que este debe de tener, a saber:

1. ***“La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice ‘lo antes posible’. Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.***
2. ***La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.***
3. ***La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.***
4. ***La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.***
5. ***La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad***



jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o ad hoc con miras al ejercicio efectivo de las consultas. (voto concurrente que formula el ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la Acción de Inconstitucionalidad 285/2020)”

En consecuencia, no se debe perder el enfoque de que los pueblos indígenas tienen sus propias organizaciones, tradiciones y estilos de vida, las cuales muchas veces no son tomadas en cuenta al momento de implementar proyectos de desarrollo o reformas legislativas que incidan en ellos, por lo que el consentimiento libre, previo e informado facilita el diálogo y el reconocimiento mutuo entre los agentes de desarrollo y estas comunidades, permitiendo aumentar la eficacia de las inversiones y potenciar el sentido de apropiación de la inversión por parte de ellos, sus resultados y, sobre todo, su sostenibilidad.

Críticas a una legislación en materia de Consentimiento Libre, Previo e Informado

La principal crítica que existe hacia una legislación sobre el consentimiento libre, previo e informado radica en que esta no resuelve por sí misma los problemas operativos en la aplicación de dicho derecho, además de incrementar la desconfianza de organizaciones indígenas hacia el Estado, por lo que se aduce que es imposible generalizar la forma de actuación estatal, debido a que el tipo de impacto varían sustancialmente de acuerdo con el tipo de actividad económica o decisión estatal que debe ser consultada.

Asimismo, se señala que no es posible imponer los mismos tiempos, condiciones y procedimientos a todas las comunidades indígenas, en tanto no todos comparten los mismos procesos de toma de decisión, cosmovisión e instituciones, por lo que



la regulación de esta prerrogativa debería partir de los verdaderos titulares de dicho derecho fundamental, que son los pueblos y comunidades indígenas (Ramírez-Espinoza y Cerqueira, 2020).

Al respecto, no debemos soslayar que la legislación debe tener por objeto regular una situación de interés general, el cual proporcione un marco de requerimientos mínimos que puedan materializar la aplicación de un derecho humano, por lo que no es adecuado señalar que una legislación en materia de consentimiento libre, previo e informado no podrá ser aplicable a todos los pueblos y comunidades indígenas, en virtud de la diversidad étnico-cultural que existe en ellos, pues el objeto de esta no es particularizar los procesos de toma de decisiones en el seno de cada uno de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el territorio nacional, sino establecer las bases y principios por el que este habrá de conducirse este proceso, a fin de garantizar a los integrantes de estos pueblos la protección más amplia y la garantía de que su autodeterminación será respetada dentro de los límites de la legalidad.

Situación actual

A la fecha de redacción del presente documento, en México existen tres entidades federativas que han legislado en materia de consentimiento libre, previo e informado, estas son San Luis Potosí, Durango y Oaxaca. Por su parte, a nivel federal, en fecha 29 de octubre de 2019 se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa que expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, el cual, de conformidad con el Sistema de Información Legislativa, tiene por objeto (SIL, 2019):

- Regular el derecho de consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; la



Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y otros instrumentos internacionales en la materia.

- Es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República; tiene por objeto establecer los principios, normas, instituciones y procedimientos para garantizar el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
- Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como sujetos de derecho público con personalidad jurídica, con capacidad de emitir actos de autoridad y tomar decisiones plenamente válidas, con base en sus sistemas normativos, y de establecer un diálogo con el Estado y la sociedad en su conjunto.
- Especificar que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas tienen derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado, como una expresión de su libre determinación y un instrumento de participación democrática en la toma de decisiones en todas las cuestiones que les atañen, particularmente, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles;
- Que las consultas se realizarán de buena fe, de una manera apropiada a las circunstancias, mediante un diálogo intercultural, procedimientos culturalmente pertinentes, a través de sus instituciones representativas y de decisión; garantizando la protección efectiva de sus derechos fundamentales.
- Y que las consultas en esta materia deberán garantizar el cumplimiento de los siguientes principios: Comunalidad, deber de acomodo, deber de adoptar decisiones razonadas, igualdad de derechos, interculturalidad, libre determinación, participación y transparencia.
 - Se establece también que no podrán ser objeto de consulta: La restricción de los derechos humanos y fundamentales reconocidos por la



Constitución y los instrumentos internacionales; las acciones emergentes de combate a epidemias;

- Las acciones emergentes de auxilio en desastres; las facultades y obligaciones del Presidente de la República establecidas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, la Seguridad Nacional.
- Se indica que los resultados de la consulta indígena pueden ser: (i) Aceptación o rechazo liso y llano; (ii) Aceptación con condiciones. En este caso, el sujeto consultado establece las condiciones y salvaguardas en las que tal medida se llevaría a cabo para garantizar sus derechos, incluyendo medidas de reparación, indemnización, mitigación y una distribución justa y equitativa de los beneficios; (iii) No aceptación con posibilidad de presentar otra opción o modificaciones a la medida. En este caso, no obstante, la no aceptación, el Sujeto Consultado deja abierta la posibilidad de explorar otras opciones para la realización de una medida similar, misma que sería nuevamente sometida a consulta; y, (iv) Opiniones, propuestas y recomendaciones sobre el objeto de consulta. Se estipula que los resultados de la consulta indígena serán vinculantes para las partes. Los acuerdos y otros arreglos constructivos suscritos entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, deberán ser reconocidos, observados y aplicados plenamente por todas las partes.
- Se estipula como Autoridad u órgano Responsable para llevar a cabo el proceso de consulta, cualquier institución del Estado mexicano de los diferentes órdenes de gobierno, incluyendo los organismos públicos autónomos, que de conformidad con sus atribuciones sea responsable de emitir un acto administrativo o legislativo susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.
- Se designa al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para fungir como órgano Técnico en los procesos de consulta en el ámbito federal; y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y otras instituciones que



correspondan, como el órgano Garante en los procesos de consulta del ámbito Federal.

- Se puntualiza que, desde el inicio del proceso de consulta, la Autoridad Responsable, con la coadyuvancia del Órgano Técnico y las instituciones competentes, deberán proveer de intérpretes y traductores a fin de que los sujetos consultados puedan comunicarse y hacerse comprender en sus lenguas y culturas. El incumplimiento de esta obligación podrá ser causa de invalidez del proceso de consulta.
- Finalmente, se reconoce y garantiza el derecho de las mujeres indígenas y afroamericanas a la participación efectiva y en condiciones de igualdad en los procesos de consulta. Por lo tanto, las partes involucradas deberán garantizar e implementar las medidas afirmativas necesarias, adecuadas y proporcionales que satisfagan su participación en la toma de decisiones y seguimiento del proceso.

Perfectible, como cualquier legislación, la iniciativa, hoy minuta, de Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afroamericanas constituye un importante paso para lograr garantizar el derecho a estas poblaciones a que su opinión sea tomada en cuenta en los proyectos de desarrollo, normatividad y demás cuestiones que generen un impacto en su entorno.

No obstante, y pese a la gran utilidad que una legislación en la materia hubiese conferido a los proyectos insignia de este gobierno, la minuta en comento se encuentra detenida en la Cámara de Senadores en espera del análisis correspondiente dentro de las comisiones dictaminadoras, sin que exista actualización sobre el asunto **desde el 22 de abril de 2021, hace más de dos años.**



Así pues, la anunciada y publicitada construcción de proyectos de gran magnitud por parte del ejecutivo federal, así como la urgente e irregular realización de asambleas consultivas para con las comunidades por cuyo territorio se habrían de materializar dichas obras, no es acorde con la falta de interés de esta administración por impulsar una legislación general que estandarice los procesos de consulta y garantice la salvaguarda de los requerimientos mínimos en la aplicación de estas, con el objeto de brindar la protección más amplia a un grupo en situación de vulnerabilidad, que además se considera como el sustento original de la nación mexicana.

Es urgente que los legisladores en las Cámaras del Congreso den celeridad al proceso legislativo que permita ver materializada la legítima aspiración de los pueblos y comunidades indígenas, así como del pueblo afroamericano (sector aún más invisibilizado y excluido), de otra manera tendremos un cierre de sexenio plagado de arbitrariedades y despojos en contra de los sectores más marginados de la población; una mayor segmentación y polarización de la sociedad, lo cual ya es un sello distintivo de las conferencias matutinas que, desde el palacio que fuera residencia del Emperador Agustín de Iturbide, hoy realiza el presidente Andrés Manuel López Obrador; y una iniciativa congelada en el Congreso que, al igual que la autodenominada Cuarta Transformación, no pasó a ser nada más que una lista de promesas y buenos deseos, o como decía el poeta latino Juvenal, más pan y circo.



VIII. Conclusiones.

Como se ha sostenido a lo largo del presente documento, el consentimiento libre, previo e informado tiene por objeto la participación y consulta de la población indígena en proyectos de desarrollo que incidan en su territorio, modos de vida, formas de organización, entre otros aspectos relativos a estas comunidades.

La necesidad de este derecho se debe a que abarca todas las cuestiones relacionadas con la vida de los pueblos indígenas, ya que es un derecho extrínseco al ejercicio del derecho de libre determinación y componente básico del derecho a tierras, territorios, recursos y modos de vida. Esta prerrogativa no constituye un privilegio a favor de un determinado sector de la población, sino que, en opinión del que redacta, responde a un reclamo legítimo de este grupo humano en situación de vulnerabilidad.

Bajo el mito de la identidad mexicana mestiza, las sucesivas administraciones han reforzado, en mayor o menor medida la exclusión de este sector poblacional en los procesos de toma de decisiones, incluso en aquellos que inciden directamente en sus territorios de arraigo, recayendo la mayoría de las políticas públicas en un enfoque de segregación con perspectiva de nosotros y “ellos”, pretendiendo la asimilación en lugar de la salvaguarda de sus identidades étnicas que son la base de la nación mexicana, o bien, en políticas asistencialistas y clientelares que los mantienen en un círculo vicioso de pobreza, ignorancia y marginación.

En este sentido, el proceso hacia un enfoque multicultural que comenzó con el reconocimiento constitucional de esta particularidad de la población mexicana en 1992, así como con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, se ha encontrado con el mayor enemigo para su consolidación, la autodenominada *Cuarta Transformación*, la cual se jacta de ser un gobierno humanista en el discurso, mientras simula consultas,



evidenciadas por los propios integrantes de las comunidades indígenas en donde se plantean realizar los proyectos insignia de Andrés Manuel López Obrador, como el caso tren maya.

Prueba de lo anterior es la minuta congelada en el Congreso, desde hace más de dos años, por la que se expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, misma que hubiésemos deseado causara la misma premura por su aprobación, como la urgencia de esta administración por celebrar asambleas consultivas plagadas de irregularidades.

Posibles soluciones:

Por ello, México necesita de manera urgente un marco jurídico que establezca las bases, principios y mecanismos a seguir sobre el otorgamiento del consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

Este se debe de proporcionar de forma previa, donde los pueblos deban ser consultados con antelación en todas las fases del proceso; libre y de buena fe, buscando generar consensos entre las comunidades y el gobierno; así como de manera informada, donde no basta solo manifestar el contenido de la medida propuesta, sino buscar generar un verdadero diálogo entre los diversos actores. Todo a través de las instituciones representativas indígenas.

Ante el escenario de incertidumbre y falta de voluntad política por parte del partido que encabeza la presente administración, no se vislumbra una pronta aprobación de la minuta que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, por lo que es responsabilidad de la ciudadanía consciente el insistir en la materialización de este derecho y así remediar una de las injusticias más grandes que se han cometido en contra de este grupo en situación de vulnerabilidad, derivando en su actual situación de pobreza, marginación y exclusión. No debemos



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

soslayar que los pueblos y comunidades indígenas son el sustento originario de la nación mexicana.



IX. Bibliografía.

Amnistía Internacional. (3 de agosto, 2017). Pueblos Indígenas, los más vulnerables y marginados del mundo. Amnistía Internacional. <https://www.amnistia.org/ve/blog/2017/08/3299/pueblos-indigenas-los-mas-vulnerables-y-marginados-del-mundo>

Barbosa, M. (2022, 13 de julio). El negacionismo del racismo en México, el mito del mestizaje y el racismo inverso. *Verificado*. <https://verificado.com.mx/racismo-en-mexico-mestizaje-y-racismo-inverso/>

Betancourt, J. (14 de octubre, 2022). El pasado borrado: Foro sobre los mitos del mestizaje [Comunicación en Foro]. Ibero. <https://ibero909.fm/blog/el-pasado-borrado-foro-sobre-los-mitos-del-mestizaje>

CEPAL. (s.f.). *Los pueblos indígenas en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/indigenas_espanol.pdf

CNDH (2016). *Recomendación General no. 27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Company, C. (27 de octubre, 2022). El español como lengua de independencia invisibilizó a los indígenas [Comunicación en Conferencia]. El Colegio Nacional. <https://colnal.mx/noticias/el-espanol-como-lengua-de-independencia-invisibilizo-a-los-indigenas-concepcion-company-company/>

Convenio 169, Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. 27 de junio de 1989, (Organización Internacional del Trabajo).

CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Reformada, Diario Oficial de la Federación, 18 de noviembre de 2022, (México).



DNU DPI, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 13 de septiembre de 2007, (Organización de las Naciones Unidas).

EFE. (2019, 22 de febrero). El Tren Maya no dará indemnizaciones por ejidos, denuncia una investigación. *Expansión*.

<https://obras.expansion.mx/infraestructura/2019/02/22/el-tren-maya-no-dara-indemnizaciones-por-ejidos-denuncia-una-investigacion>

HCHR (2019). *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México. CERD/C/MEX/CO/18-21*. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf

INEGI (2022). *Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas. Comunicado de Prensa NÚM. 430/22*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.docx#:~:text=En%20M%C3%A9xico%20existen%2023.2%20millones,la%20poblaci%C3%B3n%20total%20del%20pa%C3%ADs.

Iturriaga, E., Gall, O., Morales, D., y Rodríguez, J. *Mestizaje y racismo en México* (2021). CONAPRED. México.

Mariscal, A. (2019, 20 de diciembre). Indígenas acusan a AMLO de hacer consultas 'mentirosas' sobre Tren Maya y otros proyectos. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/indigenas-acusan-a-amlo-de-hacer-consultas-mentirosas-sobre-tren-maya-y-otros-proyectos/>

MCCI. (2019). *O nos pagan lo justo y lo que nos corresponde por Ley o no hay tren*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/index6.html>

Navarrete, F. (s.f.). *México sin Mestizaje*. <https://www.filosoficas.unam.mx/docs/608/files/Navarrete,%20Me%CC%81xico%20sin%20mestizaje.pdf>



ONU (2004). *SEMINARIO SOBRE RECOPIACION Y DESGLOSE DE DATOS RELATIVOS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS*. PFII/2004/WS.1/3.

Organización de las Naciones Unidas.

https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop_data_background_es.htm

Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024. Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019, (México).

Protocolo de la consulta libre, previa e informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano. Diario Oficial de la Federación, 3 de junio de 2019, (México).

Proyectos México. (s.f.). *El Tren Maya es Justicia para el Sureste*. Proyectos México. https://www.proyectosmexico.gob.mx/ppp01_tren-maya/

Ramírez-Espinoza, N., y Cerqueira, D. (2020). *Suprema Corte de México ordena al Congreso legislar sobre consulta indígena*. Centro de Estudios Constitucionales SCJN. <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/suprema-corte-de-mexico-ordena-al-congreso-legislar-sobre-consulta-indigena>

Redacción. (2019, 16 de diciembre). En la consulta sobre el Tren Maya, 92.3% votó por el "Sí" y 7.4% por el "No". *El Financiero*. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/En-la-consulta-sobre-el-Tren-Maya-92.3-voto-por-el-Si-y-7.4-por-el-No-20191216-0034.html>

Redacción AN/ER. (2019, 20 de marzo). No hay consulta indígena, sino legitimación política, reprochan a AMLO desde Oaxaca. *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/2003/mexico/no-hay-consulta-indigena-sino-legitimacion-politica-reprochan-a-amlo-desde-oaxaca/>

SEGOB. (2014). *5 Datos sobre los Pueblos Indígenas en México*. Secretaría de Gobernación (México).

SEGOB. (2019). *Consulta Libre, Previa e Informada sobre Proyecto de Desarrollo Tren Maya. Presentación de Resultados*. Secretaría de Gobernación (México).



PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Sentimientos de la Nación, 14 de septiembre de 1813, (México).

SIL. (2019). Iniciativa que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades. Sistema de Información Legislativa. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3953156_20191029_1569522209.pdf

Voto concurrente que formula el ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la Acción de Inconstitucionalidad 285/2020, promovida por la Comisión Nacional de dos Derechos Humanos. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www2.scjn.gob.mx/juridica/votos/2020/13872.docx>