Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara

CONSULTORÍA TÉCNICA COMUNITARIA, A.C.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

CONSULTORÍA TÉCNICA COMUNITARIA, A.C.

Autoras:
María Teresa Guerrero Olivares
Diana Villalobos Díaz
CONSULTORÍA TÉCNICA COMUNITARIA A.C.
Citlali Quintana Zapién
Centro de Capacitación y Defensa de los Derechos Humanos e Indígenas, AC
CECADDHI

Coordinación: Caroline Schroeder, Fundación Heinrich Böll México, Centroamérica y El Caribe
Diseño: Claudia Wondratschke

Foto de portada: David Lauer
Fotos: P. 10 y 17: David Lauer, las páginas demás (si no indicado): CONSULTORÍA TÉCNICA COMUNITARIA A.C.
Chihuahua, Chihuahua, 27 de junio de 2016

Fundación Heinrich Böll México
Calle José Alvarado 12, Colonia Roma, Ciudad de México
Tel: +52-55-5264-1514/ 2894
www.mx.boell.org

Publicado bajo licencia de Creative Commons (BY-NC-ND)

ÍNDICE

Introducción 7

1. Los rarámuri, sistema de gobierno y representación 11

2. Interlocución entre el pueblo rarámuri y el gobierno federal y estatal 15

3. Marco normativo del derecho de consulta 19

4. La consulta en los proyectos de infraestructura turística y energética 27

5. Análisis comparativo de las experiencias de consulta 59

6. Conclusiones 63

INTRODUCCIÓN

Las modificaciones a la Constitución Política que se realizaron en 2011 –en las que se reconocen los tratados y convenios internacionales firmados por México en materia de derechos humanos– fueron el parteaguas del reconocimiento vinculante del derecho a la consulta. Este reconocimiento dio cobertura legal para plantear las violaciones a este derecho por parte del Estado en el caso de las comunidades rarámuri amenazadas de despojo de sus territorios y afectadas por grandes obras de infraestructura. No obstante que este derecho está consignado en el Convenio 169 desde 1989 y ratificado por México en 1990, estando desde entonces el Estado Mexicano obligado a cumplirlo. Hasta 2012 las comunidades rarámuri no conocían el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado (CPLI), tampoco cuándo los mega-proyectos, tema de este trabajo, debieron consultarse. El desconocimiento por las comunidades rarámuri del derecho a la consulta y de lo que de él se deriva era total, debido a que no había capacitación y antecedentes en relación al tema en la región.

En los años de 2014 y 2015 las comunidades rarámuri del corredor turístico Creel-Divisadero y de la ruta del gasoducto El Encino-Topolobampo que va en dirección occidente hacia Sinaloa, se vieron envueltas en procesos de consulta que se cruzaron y sacaron a la luz problemáticas históricas no resueltas por las autoridades de los gobiernos estatal y federal. Esta circunstancia generó la colisión de procesos e incertidumbre para las comunidades más amenazadas por su ubicación geográfica, que las llevaron a buscar el apoyo legal, optando al final por demandas de amparo para ver salvaguardados sus intereses colectivos.

El derecho a la consulta establece que esta debe ser previa, libre, informada y culturalmente adecuada, pues uno de sus principales propósitos: "los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente ; las consultas llevadas a cabo en la aplicación del convenio 169 tienen la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Para determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida; los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.[1]

Sin embargo, el principio de que la consulta debe ser previa a la implementación del proyecto no se cumplió en ninguno de los casos que analizaremos en este trabajo. Más bien, los procesos realizados en la Sierra Tarahumara se orientaron a la consulta para determinar afectaciones y reparar los daños. Esta situación se sustentó en el principio del derecho internacional el cual dice que: "toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente".[2] En los procesos

1 Convenio 169 art. 6, 15.

2 La obligación de reparar está regulada en todos los aspectos por

que analizaremos, la reparación de daños fue otra realidad que se introdujo, en las comunidades rarámuri y sus territorios, sin mediación de ningún tipo y cuya consecuencia será tema de observación y análisis posteriores.

El presente trabajo tiene como finalidad analizar tres procesos de consulta originados por la presión ejercida mediante amparos y movilización social de las comunidades rarámuri. Dichas comunidades se vieron afectadas por las obras de infraestructura del proyecto turístico Barrancas del Cobre-Mar de Cortés, el aeropuerto regional Barrancas del Cobre-Creel y del gasoducto El Encino-Topolobampo para la transportación de gas natural.

En los tres casos, el principal reclamo de las comunidades fue la violación al derecho de consulta previa, libre e informada. La respuesta del gobierno federal y estatal a este reclamo se analiza desde la perspectiva de los principios de la consulta consignados en el Convenio 169 de la OIT y del marco jurídico en relación a los derechos colectivos de los pueblos originarios.

El rezago en la aplicación del derecho de consulta previa, libre e informada es una muestra del rezago con que el Estado mexicano aborda los derechos de los pueblos indígenas, frente a una política de ocupación del territorio nacional que prioriza los megaproyectos de gran turismo y de infraestructura para la transportación de gas natural, por sobre los derechos e intereses de los pueblos originarios.

El análisis nos lleva a observar que no basta tener un marco legal vinculante sobre el derecho de consulta previa, libre e informada si no existe la determinación de las comunidades afectadas de hacerlo cumplir y la voluntad del Estado por respetarlo. De no ser así, se genera un conflicto social espinoso que puede conducir a la ruptura de un entendimiento dialogado y concertado, en perjuicio del estado de derecho y de las comunidades.

En este contexto general el contenido del trabajo que presentamos está dividido en una introducción y seis capítulos que incluyen las conclusiones.

En el capítulo 1, "Los rarámuri, sistema de gobierno y representación", hacemos una descripción del sistema normativo del gobierno rarámuri, su demarcación territorial, el sistema político implementado desde hace siglos y el principio de consenso. Además, se definen los conceptos que a lo largo del trabajo utilizamos, como comunidad rarámuri, gobernador o warú-siríame, entre otros. Estos conceptos nos introducen al mundo rarámuri y su territorio ancestral.

En el capítulo 2, "Interlocución entre el pueblo rarámuri y el gobierno federal y estatal", describimos las formas externas de interlocución entre el gobierno y las comunidades rarámuri. Se mencionan casos actuales en los que se han desconocido a los interlocutores externos tradicionales; asimismo, se hace referencia a la interlocución, mediante la representación directa, a partir de las iniciativas de las comunidades afectadas por los grandes proyectos de inversión en infraestructura.

En el capítulo 3, "Marco normativo del derecho de consulta", hacemos un análisis de los marcos jurídicos nacional e internacional que protegen a los pueblos originarios; particularmente, el derecho de consulta previa, libre e informada. El capítulo está integrado por cinco incisos: 3.1) Materia de consulta, 3.2) Materia y objeto del consentimiento, 3.3) Criterios de la consulta, 3.4) Derecho a la reparación del daño por omisión, 3.5) La participación en relación al derecho de consulta, y 3.6) Los protocolos de consulta.

En el capítulo 4, "La consulta en los proyectos de infraestructura turística y energética", describimos en forma general los tres estudios de caso: el proyecto turístico Barrancas del Cobre-Mar de Cortés, el gasoducto El Encino-Topolobampo y el aeropuerto regional Barrancas del Cobre.

En el capítulo 5, "Análisis comparativo de las experiencias de consulta", realizamos un análisis comparativo de los tres casos de consulta estudiados y establecemos las constantes de cada uno de ellos. Finalmente, en las "Conclusiones", presentamos los resultados del trabajo a manera de aprendizajes.

Las fuentes para realizar este trabajo fueron estudios antropológicos, documentos de archivo,

el derecho internacional. La Corte Internacional ha fundamentado sus decisiones en esta materia en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

prensa y otros trabajos de referencia necesaria relacionados con los casos específicos.

Agradecemos el apoyo de Magdalena Gómez y Carmen Herrera para focalizar el análisis y retroalimentarnos en la sistematización de la experiencia; a Kiriaki Orpinel Espino, por la retroalimentación en el capítulo sobre el sistema normativo del gobierno rarámuri. Finalmente, agradecemos a la Fundación Heinrich Böll por el apoyo económico para desarrollar el trabajo de sistematización, diseño y publicación.

1 LOS RARÁMURI: SU SISTEMA DE GOBIERNO Y DE REPRESENTACIÓN

En este capítulo realizamos la descripción general del gobierno rarámuri, su representación y representatividad, y su forma de lograr el consenso colectivo. Esto nos permite adentrarnos en el corazón y territorio de un pueblo originario que ha resistido de manera peculiar los embates de la penetración del capital y la modernización externa. Además, definimos qué entendemos en este trabajo por "comunidad rarámuri", "sistema normativo de gobierno", "representación rarámuri" y "toma de acuerdo por consenso".

El antropólogo Augusto Urteaga explica la organización territorial del pueblo rarámuri de finales del siglo xx a partir de la ubicación espacial de la unidad familiar nuclear, la familia extensa y el pueblo principal. Urteaga concluye, mediante planos construidos[3], que no existe correspondencia entre el espacio jurisdiccional del territorio ancestral y el espacio ejidal.[4] Según el autor, el espacio tradicional rarámuri está determinado por las relaciones de parentesco. Por otra parte, el ejido responde a un criterio pragmático originado en los procesos de dotación ejidal que tuvieron lugar en el periodo de 1925-1992.

Además del estudio de Urteaga, existe información desde la perspectiva rarámuri que llega a la misma conclusión. Un grupo de miembros de las comunidades rarámuri y ódami, el cual participó en varios talleres sobre territorialidad indígena, 5 realizó la reconstrucción del territorio ancestral mediante la percepción de las comunidades y los nombres de los lugares (toponimia). Los mapas que resultaron del ejercicio nos muestran que esa territorialidad ancestral fue dividida por la reforma agraria en múltiples ejidos, comunidades agrarias y pequeñas propiedades. Confirmando las tesis de Urteaga, el ejercicio de reconstrucción realizado por dicho grupo muestra la falta de correspondencia entre la superficie de los ejidos referidos en el taller con el espacio de la territorialidad ancestral de las comunidades representadas.

El gobierno rarámuri y su jurisdicción territorial están basados en la articulación de tres espacios físicos: betérachi (el rancho) que corresponde a la unidad familiar o doméstica, kaitañia (la ranchería) que está compuesta de dos o más viviendas y se refiere a la familia extensa y póbora (la cabecera del pueblo). El rancho y la ranchería tienen un origen prehispánico, mientras que el pueblo lo ubica Vinicio Morales en la conquista española.6 Algunos autores afirman que la cabecera de pueblo

3 Urteaga, realizó planos o mapas del territorio ancestral de la comunidad de Aboreachi en el municipio de Guachochi y lo comparó con el mapa de dotación de tierras del ejido Aboreachi del mismo municipio y constató que no coinciden los dos espacios, esto se repite con los territorios ancestrales de todas las comunidades rarámuri.

4 González, Rodríguez Luis. Co-autor con Gutiérrez Sandra, Stefani Paola, Urías Margarita y Urteaga Augusto. *Derechos culturales y derechos indígenas en la Sierra Tarahumara*. UACJ, abril 1994, 180 págs. (Estudios Regionales, 8).

5 *Memoria del taller Historia de los territorios indígenas en la Sierra Tarahumara*, s.l., CDI / Consultoría Técnica Comunitaria, A.C, pp. 28-25, 2005, disponible en: [http://kwira.org/wp-content/uploads/Territorio-1era-parte.pdf]. Durante este taller se reconstruyeron los mapas del territorio cultural o ancestral de: Tewerichi, Mala Noche y Santa Tulita, Chinatu, Pasigochi (Magulliachi y el Consuelo), Bacabureachi, Rocoroyvo y Cuiteco

6 Vinicio Morales, Marco, *Organización sociopolítca rarámuri en la ciudad de Chihuahua. Intermediarios y actores de la intervención en el asentamiento El oasis*, tesis de maestría, ENAH-Chihuahua, 2009, pp. 44-46.

antigua fue aprovechada por los templos católicos para lograr mayor impacto en la colonización.[7]

La actual cabecera del pueblo es consecuencia del contacto misional durante la Colonia y es un centro o eje político-administrativo. Al pueblo se le adscribe una agrupación de varias rancherías, las cuales se interrelacionan y conviven por motivos productivos, económicos, políticos y religiosos. Es común que en la cabecera del pueblo se encuentren una escuela, un albergue, una clínica de salud y una tienda de abarrotes.[8]

En los tres espacios físicos que integran la jurisdicción territorial rarámuri, las relaciones de parentesco son fundamentales; asimismo, las prácticas de reciprocidad y cooperación, y la cosmovisión y la ritualidad son los elementos que vinculan y dan cohesión a las y los rarámuri que viven ahí.

En este trabajo empleamos el concepto de comunidad indígena para definir al conjunto de ranchos y rancherías adscritas a una cabecera del pueblo como la hemos descrito; es decir, en el mismo sentido que el Protocolo Latinoamericano le otorga a las instituciones indígenas: "aquellas que los pueblos originarios reconocen como tales, con base en sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con otras instituciones del Estado que los alberga".[9]

Los hombres y las mujeres de los ranchos y las rancherías adscritas se congregan cada domingo en el atrio del templo católico, o en el komerachi que es "la casa de todos", para tratar asuntos relacionados con su vida doméstica, sea la siembra, el comercio, la salud, la ritualidad; o bien, para realizar algún proceso de justicia o círculo del akarema[10] (acuerdo), entre otros asuntos de importancia para ellos. La junta del domingo es la autoridad mayor, en la que se recogen las opiniones a favor y en contra, y se constituye el consenso rarámuri.[11] Los acuerdos se toman por consenso y nunca por mayoría; cuando no hay consenso, no hay acuerdo. En esos casos, el asunto se pospone para otra junta dominical.

Los puestos o cargos del sistema normativo rarámuri –gobierno, salud, producción, educación, justicia, fiesta– están ligados por la responsabilidad de quien tiene el cargo ante la gente. El waru-siríame principal tiene bajo su cuidado y autoridad política y moral el conjunto de rancherías adscritas a un centro de reunión o pueblo. A su vez, el waru-siríame es aconsejado por otros siríames (2º, 3º y 4º) así como por un grupo indeterminado de gente con conocimiento –los owirúames–.[12] Todos ellos reciben el apoyo de otras personas que tienen cargos auxiliares los cuales pueden variar entre diferentes regiones.

Los rarámuri se han apropiado de los nombres externos de los puestos o cargos más conocidos: general, capitanes, soldados, alguaciles, mayoras y fiscales, entre otros. Éstos conforman la extensa red de puestos del autogobierno rarámuri. A los puestos o cargos rarámuri se les ha sumado el co-

7 Orpinel E., Kiriaki, *El Sistema Político Rarámuri y su Ejercicio de Gobierno*, tesis licenciatura en preparación. ENAH-Chihuahua, 2016.

8 Vinicio Morales, M., *op. cit.*, pp. 44-46.

9 Sentencia 422/2014 a favor de la comunidad de Bosques de San Elías Repechique. En la sentencia del aeropuerto, el juez retoma los conceptos del Protocolo Iberoamericano, entre los que se encuentran: *a)* persona indígena: la que tiene conciencia de pertenecer a una comunidad o pueblo indígena; *b)* pueblos indígenas: colectividades que descienden de poblaciones que habitaban el continente al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; *c)* las instituciones indígenas: aquellas que los pueblos [...] indígenas reconocen como tales, con base en sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con otras instituciones del Estado que los alberga; *e)* autoidentificación o autoadscripción: es el acto voluntario de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado.

10 Orpinel, K., *ibid.*

11 Villanueva Gutiérrez. Víctor Hugo, *Sistemas políticos indígenas: Autonomía y libre determinación*. Tesis de licenciatura, ENAH-Chihuahua, 2008.

12 En los pueblos más grandes y de larga data su sistema político puede llegar a contabilizar más de 35 puestos y según lo fuerte que ha sido su sistema, han resistido los embates del municipio, el estado o la federación con su imposición educativa, de salud, de delegados, promotores, auxiliares y demás nombrados externamente, sin el consenso del pueblo. Otros no han contado con la misma fortaleza y tienen una mínima organización política; sin embargo, éstos son los menos. En general, en cada pueblo rarámuri, entre 30% y 40% de mujeres y hombres mayores de 20 años, forman parte de este sistema de gobierno, sin contar quienes los que se encuentran en lugares de entrenamiento como los sontarsi o sontuarshi (puesto más pequeño, de aprendiz, entre los y las rarámuri) que no forman aún parte del sistema formal de gobierno rarámuri. AGUIRRE, Beltrán Gonzalo 1953; Formas de gobierno indígena. INI. Derechos culturales y derechos indígenas en la Sierra Tarahumara. González, Rodríguez Luis. Co-autor con Gutiérrez Sandra, Stefani Paola, Urías Margarita y Urteaga Augusto. UACJ, abril 1994, 180 págs. (Estudios Regionales, 8). Orpinel E., Kiriaki, El Sistema Político Rarámuri y su Ejercicio de Gobierno, tesis licenciatura en preparación. ENAH-Chihuahua, 2016.

misario de policía,[13] figura del sistema municipal de gobierno, a la cual los rarámuri le han impreso su particular sello de gobierno: el consenso.

El sistema de puestos o cargos rarámuri opera con variaciones según las regiones; éste no es un sistema escalonado, como ocurre con otros pueblos de México;[14] es decir, que inicia con el primer cargo –topil entre los zapotecas– para acceder a otros cargos de mayor autoridad. En el caso rarámuri, se puede acceder a ellos por disposición, buen comportamiento y aceptación colectiva. Lo singular del sistema de cargos en general es que el servicio se da sin remuneración y con reconocimiento colectivo.

El comisario de policía depende de la administración municipal, en la Sierra Tarahumara y en los territorios rarámuri tiene la función de enlace entre la organización rarámuri y el gobierno municipal, sobre todo en el ámbito de la seguridad pública. El waru-siríame se desempeña como representante comunitario ante el gobierno, para lo que utiliza un sello con el que firma los documentos que llega a expedir.[15]

Uno de los aprendizajes que hemos recibido del pueblo rarámuri es justamente la relación entre quien los representa ante el mundo de afuera y los miembros de la comunidad en los tres niveles que hemos mencionado. Sobre esta relación existen muchos casos que nos muestran cómo un buen waru-siríame es quien se debe a su gente y es la gente congregada la que dice, por consenso, qué, cómo, cuándo y dónde. Cuando un siríame "anda solo" se separa de su gente y es que "anda mal", así su representación pierde legitimidad y se diluye la voluntad colectiva. De ahí que la legitimidad de la representación rarámuri responde a una visión del consenso colectivo y a un sistema normativo de gobierno tradicional determinado por el tipo de asentamiento humano que tienen, el cual, se encuentra diseminado en un amplio territorio ancestral y autoadscrito a diferentes centros de reunión.

Actualmente, el sistema normativo interno de los rarámuri opera bajo condiciones generalizadas de deterioro del entorno social y ambiental –deforestación, incendios forestales, sequías cíclicas; alcoholismo, drogadicción, homicidios, depresión y violencia– provocado por causas multifactoriales de las que sólo mencionamos: el uso abusivo de los bienes comunes o recursos naturales, la penetración de proyectos externos sin validación colectiva, el tipo de educación que se imparte, la cual desarticula la continuidad de la cultura rarámuri y la pérdida de la lengua materna. No podemos dejar de mencionar como otra causa al crimen organizado, el cual ha incorporado a jóvenes rarámuri a sus filas y ha tomado bajo su control amplias regiones de la Sierra Tarahumara.

Del mismo modo, el territorio que corresponde al asentamiento rarámuri y que denominamos "ancestral" también está en riesgo, ya que se encuentra fraccionado por múltiples estructuras que se impusieron en diferentes épocas de la historia nacional, entre ellas, el ejido, la comunidad agraria y la propiedad privada.

En la actualidad, la tierra de la Sierra Tarahumara se ha convertido en una propiedad muy codiciada para los desarrollos inmobiliarios, la industria extractiva, la siembra de enervantes, entre otros usos. Antaño, la Ley Agraria amparaba la propiedad social de la tierra bajo la prohibición explícita de venta de tierras ejidales o comunales e, indirectamente, beneficiaba a los pueblos originarios asentados, por lo general, en las tierras de uso común de los ejidos y de las comunidades agrarias. En la actualidad, la Ley Agraria ha dejado de ser un factor de regulación y control debido a los cambios al Artículo 27 constitucional en 1992, dejando la tierra al arbitrio del mercado inmobiliario.

Bajo estas circunstancias, los rarámuri cuentan con una larga historia de defensa de los recursos naturales, bienes comunes y de su territorio ancestral. Sobre este historial, cabe mencionar que, en la década de 1990 y lo que va del siglo xxi, se han dado luchas de resistencia por el respeto a la tierra y al territorio donde nacieron así como de los recursos naturales que les permiten vivir. En este gran contexto se ubican los casos que analizaremos en este trabajo.

13 Vinicio, Morales Marcos. Op Cit pág. 48.

14 Valdivia, Ramírez Fátima del Rocío. *Caminos de justicia. Autogobierno Rarámuri. Retos y Realidades.* D´ Madrid Editorial. Socia Creativa. México. Agosto, 2015. Capítulo II. El autogobierno rarámuri. Algunos principios y estructuras generales. Pág. 34.

15 Vinicio Morales, M., *op. cit.*, p. 49 y 50.

2 INTERLOCUCIÓN ENTRE EL PUEBLO RARÁMURI Y EL GOBIERNO MEXICANO

En este capítulo nos aproximamos a la relación de interlocución entre los rarámuri y el gobierno. Entendemos por interlocución "el vínculo comunicativo que se entabla entre dos o más personas para hablar sobre asuntos de interés para las partes o para alguna de las partes". ¿Quiénes son los sujetos de esta interlocución? ¿Quién habla por quién para llegar a acuerdos sobre los asuntos de interés tanto para los rarámuri como para el gobierno?[16]

Las respuestas a estas preguntas no son exhaustivas. A manera de referencia ejemplificamos con casos documentados de interlocución externa y vertical hacia la comunidad rarámuri, la cual marca pautas que son características de este tipo de relación.[17] Destacamos también que hay casos a la inversa, en los que la iniciativa de interlocución parte de las comunidades hacia las instituciones públicas para plantear problemas o denunciar eventos que los afectan. Estos casos se destacan en referencia a los otros que analizamos en este trabajo.

Los interlocutores por parte del gobierno del estado y el federal eran mestizos, con la característica de ser líderes pertenecientes a alguna agrupación política. Éste fue el caso del Consejo Supremo Tarahumara, formado en 1939 por maestros normalistas con una formación socialista; en 1957 se afiliaron a la Confederación Nacional Campesina del Partido Revolucionario Institucional pri. Aunque esta organización cumplió con su cometido de convocar a los funcionarios para que los siríames plantearan sus problemas, a partir de la segunda mitad de la década de 1960 "este organismo se burocratizó gradualmente señala Juan Luis Sariego hasta convertirse en una instancia más próxima a los intereses corporativos del Estado que al de los pueblos indígenas que dicen representar".[18]

Por otra parte, la interlocución también ha sido intervenida por los representantes del comisariado ejidal o de la asamblea ejidal, la cual no cuenta con la legitimidad para hablar en nombre de los rarámuri salvo en algunos ejidos cuya población es indígena. La comunidad rarámuri se ha apropiado culturalmente de la estructura ejidal.[19]

16 Speiser, Sabine, Ampam Karakras, Theodor Rathgeber, et al., ¿Quién habla por quién? Representatividad y legitimidad de organizaciones y representantes indígenas. Un debate abierto, Sabine Speiser (ed.), Cooperación Alemana / Unidad Coordinadora de Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe (kivlak) / Programa Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina (proindigena) / Deutsche Gesellschaftfür Internationale Zusammenarbeit (giz) GmbH, Quito, 2013.

17 Documentados en el archivo de la Consultoría Técnica Comunitaria, A.C., en adelante Archivo contec.

18 "A partir de la influencia de la Escuela Normal de Especialización de Maestros Indígenas (1938) En abril de 1939 en Guachochi se realizó el Congreso de la raza Tarahumara o Asamblea de gobernadores de pueblos y representantes indígenas [...] apoyado por el presidente Lázaro Cárdenas. Lo más importante de este Congreso fue la constitución del Consejo Supremo Tarahumara [...] con el apoyo de un número importante de gobernadores tarahumaras [...] desde su fundación el Consejo celebró varios congresos: 1947, en Guachochi; 1959, en Creel; 1959 y 1972, en Bocoyna, y 1997 en Guachochi [...] Entre 1950 y 1975 el Consejo tuvo incidencia en la resolución de demandas, estableciéndose una estrecha relación con el Centro Coordinador Indigenista de la Tarahumara y asumiendo el papel de gestor entre los ejidos, núcleos indígenas y las instituciones de gobierno, estableciendo para esto una alianza con el Consejo Coordinador Indigenista de la Tarahumara –antecedente del en el estado. En el Congreso de 1957, decidió afiliarse y adscribir el Consejo a la Confederación Nacional Campesina cnc del pri [...] hasta convertirse en una instancia más próxima a los intereses corporativos del Estado. Sariego Rodríguez, Juan Luis, El indigenismo en la Tarahumara: identidad, comunidad, relaciones interétnicas y desarrollo en la Sierra de Chihuahua, Jalisco, ini / Conaculta, 2002, pp. 91-97.

19 Hablamos de los ejidos Bakeachi y Tehuerichi, en Carichi, y el ejido San Ignacio Arareko, en Bocoyna.

A los interlocutores ejidales les siguieron indígenas con dominio de las dos lenguas, pero sin legitimidad alguna ante las comunidades rarámuri. Éste es el caso de los miembros del Consejo Indígena, que funge desde mayo de 2003 como consultor de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos indígenas (cdi).[20] Esta dependencia federal en la consulta sobre el gasoducto El Encino-Topolobampo pretendió, por medio de su delegada,[21] darle un carácter de interlocutor con las comunidades sin éxito alguno.

A la forma externa de establecer la interlocución con el pueblo rarámuri, le siguió la que le da a los waru-siríame la capacidad de tomar decisiones fuera del contexto colectivo, es decir, en las reuniones dominicales de los rarámuri. En este sentido, las prácticas del Consejo Supremo Tarahumara son un ejemplo: reunir a los siríames y tomar, en su nombre, resoluciones y gestionar apoyos para las comunidades representadas.

Algunas comunidades indígenas han levantado la voz para desconocer a los interlocutores que pretenden intervenir en la problemática rarámuri. Los rarámuri de Bacajipare se deslindaron de Tomás Ruiz, del Consejo Supremo Tarahumara, quien quiso intervenir para manipular el proceso de defensa de la tierra de uso común en el contexto de un procedimiento en el Tribunal Agrario (de nulidad del acuerdo de asamblea del 27 de septiembre de 2008 en el que se acordó la desincorporación de trece hectáreas de tierras de uso común del ejido de San Alonso mediante una sesión de derechos o venta simulada a favor del señor Bernardo Balderrama García, propietario del Hotel Mirador).[22]

En 2015, la comunidad Bosques de San Elías Repechique se deslindó de Enoé Carrazco, miembro del Consejo Supremo Tarahumara, después de interferir en el proceso judicial del aeropuerto regional Barrancas del Cobre por medio de una movilización de indígenas organizada por Enoé Carrazco y de un oficio[23] en el que reclama al Juez 8º el reconocimiento a la comunidad quejosa Bosques de San Elías Repechique.[24] Frente a estos abusos, los hombres y las mujeres de Bosques de San Elías Repechique, congregados en su reunión dominical, sometieron a un interrogatorio a Enoé Carrazco, con testigos invitados ex profeso,[25] con el fin de evidenciar su actuación y deslindarlo de la comunidad.

En los tres casos que analizamos en este estudio, la iniciativa para abrir la interlocución con el gobierno del estado y federal partió de las comunidades afectadas por la compra de tierras para la expansión de la infraestructura de turismo y la nueva infraestructura para el transporte de gas natural. La razón de fondo fue que las comunidades rarámuri fueron excluidas de las negociaciones tanto de la venta de terrenos que tienen en posesión ancestral, como de los derechos de vía que fueron pactados con los ejidos y los particulares que ostentan los títulos de propiedad. Los rarámuri que tienen la posesión sólo se enteraron por los avisos escritos que tenían la tierra prestada y observaron las gratificaciones por el derecho de vía de la empresa que construía el gasoducto. Hasta entonces, las comunidades rarámuri habían estado invisibi-

20 El Consejo fue creado por ley el 21 de mayo de 2003 y sus objetivos son: analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General de la Comisión sobre las políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. El Consejo está conformado por: 140 consejeros integrantes de los pueblos indígenas de México, siete consejeros representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, doce consejeros representantes de organizaciones sociales, siete consejeros integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de las dos Cámaras del Congreso de la Unión y 32 consejeros representantes de los gobiernos de las entidades federativas.

21 Azucena Ruiz Zúñiga, delegada de la cdi en Chihuahua, nombrada a finales de 2014.

22 Extraído de una carta escrita por Pedro Moreno, 24 de noviembre de 2008, Archivo contec.

23 El citado oficio promovido por Carrazco fue firmado por la Gobernadora y el comisariado de bienes comunales de San Elías, en el que se incluye la firma falsificada de Nicolás Sánchez, primer Gobernador de Repechique.

24 En la sentencia vs. el aeropuerto, el Juez 8º. de distrito hizo un reconocimiento de los planteamientos que hizo la comunidad, porque la personalidad jurídica quedó demostrada con el acta de nombramiento de sus autoridades tradicionales. Asimismo, el interés jurídico para exigir el respeto del derecho de consulta derivado de las normas constitucionales e instrumentos internacionales y el Interés legítimo para reclamar sus derechos ya que ocupan un territorio ancestral.

25 Los testigos en calidad de invitados por la comunidad fueron los gobernadores y representantes ejidales de San Ignacio Arareko, el maestro de la ranchería Santa Elena, la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos cosydhhac, la Consultoría Técnica Comunitaria (contec), Alianza Sierra Madre (asmac) y el Frente Democrático Campesino; también estuvieron presentes Enoé Carrazco, la gobernadora de San Elías y miembro del Consejo Consultivo de la cdi, aliada de Enoé.

lizadas, como si no existieran en el territorio donde nacieron y donde han vivido desde siempre.

En este sentido, los procesos de consulta referidos nos ponen de cara a una interlocución provocada por un grupo de comunidades rarámuri mediante amparos y movilizaciones públicas, y no por la disposición de las instituciones gubernamentales a las que corresponde respetar y hacer valer los derechos de los pueblos originarios.

En este contexto, la interlocución ejercida por las comunidades rarámuri representó un cambio en la interlocución externa tradicional que hemos comentado al inicio del capítulo. Esta situación nos pone de cara a comunidades con cierta cohesión y organización interna, en las que el liderazgo y el protagonismo rarámuri les ha permitido posicionar sus demandas ante los sectores público y privado, la sociedad civil y la opinión pública. En este complejo entramado de relaciones, también estuvieron presentes asociaciones civiles que tienen un papel de acompañamiento jurídico y social hacia las comunidades, así como otros actores y testigos de calidad, solidarios con la causa del pueblo rarámuri.

3 MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE CONSULTA

El derecho de los pueblos originarios a la consulta es un derecho positivo y, por tanto, obligatorio para el Estado. Éste consiste en un diálogo de buena fe, libre de presiones o manipulaciones mediante el cual las partes cooperan para intentar llegar a una decisión consensuada, cuyo fin último es el respeto y la protección de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas. La consulta y el consentimiento constituyen un medio para garantizar la observancia de ese conjunto de derechos colectivos.

El derecho de consulta es una norma de procedimiento que complementa y contribuye a dar efectividad a derechos colectivos esenciales como la autodeterminación, autonomía, derechos sobre las tierras y los territorios, protección de los recursos naturales o bienes comunes –como los llamaremos en adelante–,[26] cultura, derechos a la salud y el bienestar físico en relación con un medio ambiente limpio y saludable, así como a establecer sus propias prioridades de desarrollo.[27]

El marco jurídico internacional del derecho de consulta está reconocido principalmente en los artículos 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),[28] así como por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DODPI)[29]. Su contenido ha sido interpretado y ampliado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte idh).[30] En este marco se establecieron los estándares mínimos sobre las obligaciones de los Estados en materia del derecho de consulta, así como las materias o casos que son objeto de consulta o consentimiento.

A pesar de que el Estado mexicano adoptó las obligaciones contenidas en el Convenio 169 de la oit en 1990, fue hasta 2011 (con la vigencia de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos y la subsecuente jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación) que comenzó a dar mayor exigibilidad a este convenio y a establecer la obligatoriedad para toda institución estatal y servidor/a público/a de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en que México sea parte, dando en todo momento la interpretación más favorable a las personas o colectivos.[31] La dodpi constituye

26 El término "bienes naturales comunes" se utiliza para contrarrestar la visión utilitarista de los bienes de la naturaleza como mercancía o como "recursos" para las actividades económicas, que implica el desconocimiento del resto de sus atributos. Entendemos así que la denominación "bienes naturales comunes" excede a la de recursos naturales, ya que también considera los servicios ambientales de la naturaleza, su valor simbólico, de existencia y de legado. Véase: Wagner, Lucrecia, Problemas ambientales y conflicto social en Agentina: movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del siglo xxi, edición electrónica gratuita, disponible en: [www.eumed.net/tesis/2011/lsw/].

27 Informe relator Sesión 21/A-HRC-21-47 párrafos 49, 50.

28 Ratificado por el Estado mexicano en septiembre de 1990.

29 Art. 15, 16, 17, 18, 19, 23, 28, 29, 30 y 32. Esta declaración fue aprobada en la 107ª Sesión plenaria de la onu del 13 de septiembre de 2007.

30 Entre otras, en las sentencias del Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, sentencia del 28 de noviembre de 2007; Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, agosto de 2001, Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, junio de 2012.

31 De acuerdo al principio *pro persona,* en la interpretación y aplicación de las leyes, la constitución y los tratados, los jueces están obligados a dejar de aplicar leyes menores que sean contrarias a la constitución y a los tratados, pero si es el derecho interno el que da

también un referente de interpretación de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169, ya que profundiza en esos derechos desde las circunstancias culturales, históricas, sociales y económicas específicas de los pueblos indígenas.[32]

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo segundo, fracción b, establece la participación de los pueblos indígenas en el diseño y la operación de las instituciones y políticas públicas que garanticen los derechos y el desarrollo integral de los pueblos. Se establece también la participación de los pueblos en la administración de partidas presupuestales asignadas por los municipios a las comunidades para fines específicos de fortalecimiento de la economía y mejoramiento de las condiciones de vida. Asimismo, el apartado b, fracción ix, establece como una obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno consultar a los pueblos indígenas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Aún falta por desarrollar un verdadero proceso de armonización de la legislación interna mexicana. Se puede apreciar, de una revisión general de algunas leyes, la brecha abismal que existe entre las disposiciones internacionales y el derecho interno mexicano respecto a la efectividad en la protección de derechos sustantivos mediante el derecho de consulta, o bien, del derecho de consulta por sí mismo. Entre dichas leyes están: la Ley de Planeación, la Ley de Hidrocarburos,[33] Ley de Desarrollo Forestal Sustentable,[34] Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud y, por último, la Ley de la Comisión de desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En el marco jurídico aquí descrito se prevén algunos supuestos del derecho de consulta y otros del derecho de los pueblos originarios a la participación. El contenido de ambos derechos está estrechamente vinculado, sin embargo, en este apartado se tratará de diferenciar. Asimismo, se prevén los supuestos en los que es imperante la necesidad de que los pueblos expresen su consentimiento; esto es, que además de la consulta, el Estado está obligado a obtener su consentimiento previo, libre e informado. Dichos supuestos se tratan brevemente a continuación.

1. 1 Materia de consulta

Se consultará a los pueblos cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente35. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, 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.

"Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados para combatir los prejuicios, elimi-

más protección a la persona es este el que debe ser aplicado. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. Décima época, registro: 160589, instancia: Pleno Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro , diciembre de 2011, tomo 1, materia(s): Constitucional Tesis: P. LXVII/2011(9ª.) p. 535. Criterios emitidos por la corte interamericana de derechos humanos cuando el estado mexicano no fue parte. Son orientadores para los jueces mexicanos siempre que sean más favorables a la persona en términos del artículo 1º. De la constitución federal. Décima época, registro: 160584, instancia: pleno tesis aislada, fuente: *semanario judicial de la federación* y su gaceta libro III, diciembre de 2011, tomo 1, materia(s): constitucional tesis: p. LXVI/2011 (9ª.) P. 550. Se estableció asimismo la obligación de los jueces de acatar la jurisprudencia de la corte IDH, siempre que ésta sea más favorable para la persona, aún cuando el estado mexicano no haya sido parte de la controversia de la que se derive. JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMAnos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. J. 21/2014 (10ª.), Publicada en *el semanario judicial de la federación* el 25 de abril de 2014, décima época, registro: 2006225.

32 Carta del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 16 de enero de 2013, p. 3, disponible en: [http://www.sitios.SCJN.gob.mx/codhap/ProtocoloIndigena/archivos/LetterMrPerez-Vazquez-Mexico%20consulta-160113.pdf].

33 Art. 101 y 120.

34 Además de recabar la opinión de los representantes de las comunidades cuyo hábitat vaya a ser afectado por las autorizaciones de aprovechamiento forestal, establece la participación en la elaboración y ejecución de los programas forestales en los lugares donde habitan los pueblos indígenas.

35 Convenio 169, art. 6 a) y Art 19 de la DNUDPI.

nar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad[36].

No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, sin la realización de consultas[37].

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 estas tierras fuera de su comunidad''.[38]

2. Materia objeto de consentimiento

La cidh considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio, el Estado tiene la obligación no sólo de consultar sino también debe obtener el consentimiento libre e informado.[39]

Al respecto de la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, el Relator Especial de la onu observa que:

> siempre que se lleven a cabo proyectos a gran escala en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. Los efectos principales comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración y, en algunos casos, abuso y violencia.[40]

Según la DNUDPI, es obligatorio obtener el consentimiento antes de aprobar proyectos que afecten tierras y territorios tradicionales como proyectos de desarrollo, la explotación de recursos minerales e hídricos, también cuando se pretenda almacenar o eliminar materiales peligrosos en territorios indígenas.[41] El traslado y reubicación de los pueblos sólo puede realizarse bajo previo consentimiento, libre y con pleno conocimiento de causa.[42]

Sin embargo, ni el Convenio, ni la DNUDPI, ni la jurisprudencia de la cidh han reconocido el derecho al veto de los pueblos indígenas sobre los proyectos y acciones de interés público que el Estado necesite realizar sobre los territorios indígenas. Así, por ejemplo, acota que en el caso de los traslados y reubicaciones, si no se logra el consentimiento, el desalojo se hará de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos, incluidas encuestas públicas, donde los pueblos estén debidamente representados. El Estado podrá restringir el uso y goce del derecho a la propiedad siempre que las restricciones: ''a) hayan sido previamente establecidas por ley b) sean necesarias c) proporcionales y d) que tengan el fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática''.[43]

Tanto la consulta como el consentimiento deben cumplir con estándares designados por este marco jurídico para que sea considerada legal y realmente exista un diálogo entre iguales, con el propósito de llegar a acuerdos libres, atendiendo la autodeterminación y autonomía que gozan los pueblos indígenas.

La consulta debe de ser libre, previa, informada, de buena fe, mediante procedimientos culturalmente adecuados y a través de las instancias representativas de los pueblos. En este mismo marco se ha desarrollado la interpretación y el alcance de cada requisito; sólo integrando todos los requisitos puede considerarse que se respeta, se hace real y cabalmente efectivo este derecho.

36 Art. 15 DNUDPI.

37 Art. 30 DNUDPI.

38 Art. 8.b DNUDPI y Art 17.2 del Convenio 169 de la OIT.

39 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Saramaka *vs.* Surinam, sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 134.

40 Ibid., párrafos 135, 136.

41 Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 32.2 y 29.2.

42 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, art. 16.2.

43 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso comunidad indígena Yakye Axa *vs.* Paraguay, sentencia de 17 de junio de 2005, párrafo 144.

Criterios de la consulta

1. 3. a. La consulta debe ser previa. Se debe consultar a los pueblos, de conformidad con sus tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no sólo cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado.[44]

El requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas, y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso. Cuando se trate de consulta previa a la adopción de una medida legislativa, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuesta.[45]

1. 3. b. La consulta debe ser de buena fe. La referencia a esta norma jurídica no es una cuestión moral sino jurídica, lo que implica que las partes estén dispuestas a respetar el derecho, que no actúen por simulación o con dolo y sean fieles a los compromisos que se contraigan, renunciando a la pretensión de acrecentarlos o disminuirlos.

La consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como "un verdadero instrumento de participación [...] que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas".[46]

En este sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas el establecimiento de un clima de confianza mutua. La buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado y de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Además, la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea mediante la corrupción de los líderes comunales, del establecimiento de liderazgos paralelos o de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales.

1.3. c. La consulta debe ser libre. Así lo establece en su artículo 6º el Convenio 169 de la oit. Como lo expresa el Relator Especial de la onu,

los procedimientos de consulta, para que puedan servir como auténticas vías de diálogo y negociación, deben tratar de resolver los desequilibrios de poder existentes, estableciendo mecanismos que garanticen a los pueblos indígenas el intercambio de información y una capacidad de negociación adecuada. En el desempeño de una auténtica función de protección, los Estados deben facilitar los mecanismos de este tipo, lo que puede requerir la intervención de asesores externos o de representantes estatales que no participen directamente en el proyecto.

Que la consulta sea libre implica también que los pueblos puedan tomar decisiones sin estar coaccionados por beneficios que puedan recibir por acciones del Estado, independientes al desarrollo del proyecto que se está consultando, como construcción de escuelas, caminos, despensas, etcétera, ni ningún otro método de coacción.

1.3.d. La consulta debe ser informada. Un procedimiento de consentimiento pleno e informado requiere, como mínimo, que todos los integrantes de la comunidad estén plenamente enterados de la naturaleza y consecuencias del proceso, y que estén provistos de una oportunidad efectiva para participar de manera individual o colecti-

44 Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam, párr. 136.

45 Caso del pueblo Sarayaku vs. Ecuador, párr. 180-181.

46 Caso del pueblo Sarayaku vs. Ecuador, párr. 186.

va.[47] Si se aplican las características del derecho a la información, se debe asegurar que sea:

Oportuna: durante las etapas de diseño, ejecución y evaluación de planes, proyectos o medidas que puedan afectar los territorios tradicionales de las persona o pueblos;

Accesible: presentada en un lenguaje claro, sencillo y comprensible, a través de procedimientos culturalmente adecuados. Esto incluye, desde luego, la traducción al idioma o lengua propio de las personas, pueblos o colectivos involucrados, a fin de que sea plenamente comprensible para ellos;

Suficiente: debe proporcionarse toda la información relativa al proyecto, plan o medida que se pretende realizar o al menos: naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto; la razón o las razones, o el objeto del proyecto o actividad; La duración del proyecto o la actividad; la ubicación de las áreas que serán afectadas; una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso los posibles riesgos y ventajas que pueda representar el proyecto para el pueblo o comunidad involucrada; una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución;48 el personal que intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto –pueblos indígenas, personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas– y los procedimientos que puede entrañar el proyecto.[49]

1.3.e. La consulta debe ser culturalmente adecuada: El artículo 6 del Convenio 169 estipula que la consulta debe desarrollarse por medio de "procedimientos apropiados" y mediante sus "instituciones representativas". No hay un único modelo de procedimiento apropiado; estos procedimientos deberán tener en cuenta las circunstancias nacionales y las de los pueblos.[50] La importancia de respetar las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas en el desarrollo de las consultas ha sido reconocida y desarrollada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (ceacr), en sus observaciones individuales a Colombia, en 2004 y a México, en 2005. En la primera observación, la ceacr afirmó que la consulta, para que realmente permita la participación, debe adaptarse a los modelos culturales y sociales de los pueblos.[51]

En el caso de México, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la oit (ceacr) recomendó al Estado que determinara "un mecanismo de consulta adecuado, teniendo en cuenta al determinarlo: los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta de los pueblos indígenas . Por su parte, la Corte Interamericana también ha sostenido que los procedimientos de consulta deben ser culturalmente apropiados y "según las costumbres y tradiciones" de las comunidades consultadas.52 Asimismo, las consultas deben –tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo para la toma de decisiones–.[53]

Sobre la obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad

47 CIDH, Comunidades Indígenas Maya en el Distrito de Toledo, nota 84, párr. 142.

48 El principio precautorio fue consagrado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 3 14 de junio de 1992). En el principio número 15 se establece que: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

49 Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con Proyectos de desarrollo e infraestructura. SCJN. 2014. PP 78 y 79.

50 Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Observación General 2011 sobre la obligación de los Estados de consultar.

51 ceacr, Observación Individual sobre el Convenio 169, Colombia, 2004, párr. 3 (citando GB.282/14/3, párr. 79).

52 Corte IDH, Saramaka *vs.* Surinam, párr. 133-134.

53 Corte idh, Saramaka *vs.* Surinam, párr. 133, 137.

interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses, la Corte ha establecido que ésta se encuentra en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención. Esto implica el deber de organizar, de forma adecuada, todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras mediante las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Asimismo, conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, en conformidad con los estándares internacionales en la materia. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.[54]

El Relator de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas señala que:

a la luz de criterios mínimos de representatividad, podría señalarse que éstos: i) dependen contextualmente del alcance de las medidas que serán consultadas; ii) deben atenerse a criterios sistemáticos y preestablecidos; iii) debe incluir distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos; y iv) conforme a los principios de proporcionalidad y no discriminación, deben responder a una pluralidad de perspectivas identitarias, geográficas y de género.[55]

54 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia del 27 de junio de 2012, párr. 166.

55 Anaya, James, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párr. 31.

1.4. Derecho a la reparación por omisión de consulta.

Es un principio del derecho internacional que toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. La obligación de reparar está regulada en todos los aspectos por el derecho internacional. La Corte ha fundamentado sus decisiones en esta materia en el artículo 63.1 de la Convención Americana.

Según el artículo 40 de la DNUDPI, los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes; a una pronta decisión sobre esas controversias así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán en consideración las costumbres, tradiciones, normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales sobre los derechos humanos.

Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces –que podrán incluir la restitución–, establecidos de forma conjunta con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de los que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa; también tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

1.5 La participación en el derecho de consulta

El derecho de los pueblos indígenas no se agota cuando tienen oportunidad de reaccionar frente a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior;

deben poder participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que tienen que ver con su desarrollo. La participación es más que una mera consulta y debe llevar a la apropiación y formulación de iniciativas por parte de los pueblos indígenas. En este sentido, los conceptos entrelazados de consulta y participación son los mecanismos que aseguran que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, como lo establece el artículo 7.1 del Convenio.[56]

El Convenio 169 contiene numerosas referencias al concepto de participación, y también utiliza otras expresiones como la obligación de "cooperar" con los pueblos indígenas y la obligación de no tomar medidas contrarias a los "deseos expresados libremente" por los pueblos indígenas.[57] La DNUDPI prevé el derecho a la participación en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. Señala también que los Estados establecerán y aplicarán, en conjunto con los pueblos indígenas pertinentes, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, así como para para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.

1.6. Protocolos de consulta

Para hacer operante el derecho de consulta en México, la cdi ha instituido un protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la oit. Hasta ahora, la estructura de los protocolos de las consultas que se han realizado en México está basada en el protocolo de la cdi el prevé una primera fase de planeación de consulta entre dicha comisión, el organismo interesado y los actores cuyo involucramiento se considere necesario, instrumentando la integración de figuras que faciliten el proceso de consulta. Estas figuras se determinan por medio de las siguientes instancias: un órgano técnico (que es la misma cdi o los organismos locales encargados de los asuntos relacionados con pueblos indígenas), un órgano garante, un comité técnico asesor (que puede estar integrado por académicos, organizaciones, instituciones e indígenas) cuya función es la planeación, diseño, operación y seguimiento de la consulta.

Después de señalar las instancias que integran la consulta, se establece la delimitación de actores que intervienen, la materia de la consulta y sus objetivos. El protocolo contempla cinco etapas: 1) de acuerdos previos, donde se consensa el protocolo y se pueden hacer las modificaciones que sugieran las comunidades indígenas; 2) etapa informativa; 3) etapa deliberativa, donde la comunidad dialoga internamente sobre la aceptación o no del proyecto, modificaciones que solicita, indemnizaciones y, en dado caso, reparaciones; 4) etapa consultiva, donde se da a conocer la resolución de la comunidad, y 5) etapa de seguimiento de acuerdos.

En este esquema, empleado en el Protocolo de consulta de la cdi quedan reducidos al mínimo los principios internacionales del derecho de consulta, los cuales apenas son enunciados en la etapa introductoria; no se consideran los mecanismos tradicionales que tienen los pueblos originarios para llegar a acuerdos y se prioriza el objeto de la consulta.

El protocolo es el medio para establecer –de común acuerdo– las reglas del juego de la consulta; sin embargo, es un formato rígido que opera como camisa de fuerza entre las partes que se ven coaccionadas por quienes tienen la voluntad y sólo pueden subsanarse las irregularidades en el proceso mediante juicios. El modelo de este protocolo adolece de la obligatoriedad de la consulta, sin establecer la nulidad o suspensión de los proyectos hasta

56 Manual para comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2013, pp. 19 y 20.

57 Manual para comprender..., *op. cit.*, p. 19.

que ésta no se concluya. Las únicas herramientas contra esta situación son el juicio de amparo la presión política y social para el inicio de consultas y el seguimiento de un proceso que cumpla con los estándares internacionales. El protocolo del derecho de consulta establece la posibilidad de terminar con ésta, si las partes interesadas en el proyecto y las comunidades llegan a acuerdos antes de terminar el proceso de consulta o si se incumple o altera por cualquier de las partes los acuerdos previos al protocolo. Por otra parte, señala la obligación de la empresa u organismo interesado de proveer información que determine la cdi y no las comunidades, en una etapa delimitada y no al principio de la consulta o antes. Esto permitiría a los pueblos, al menos a sus representantes tradicionales o personas designadas, establecer de una mejor manera el proceso de consulta, bajo el principio de brindar una información exhaustiva y culturalmente adecuada al proyecto que se consulta.

Al comienzo del protocolo, se señala que una vez elaborado el plan de consulta o protocolo de consulta, la participación de los pueblos se dará únicamente para establecer un consenso, dar su opinión y, en su caso, aprobarlo, sin participar en la construcción de éste, lo que sería lo más lógico. La mayoría de las comunidades ignoran su derecho de consulta y los principios que lo constituyen, por lo que sin mediar diálogos previos o capacitaciones, se ven coaccionados a aprobar o no un protocolo y hacerle modificaciones sin contar con las herramientas adecuadas, para empezar con la certeza del principio de igualdad de partes.

4 DESCRIPCIÓN DE TRES CASOS DE CONSULTA

En este capítulo se describen los casos de megaproyectos realizados en la Tarahumara en los que se incluyó el derecho de consulta. Estos proyectos son: 1) El Fideicomiso Barrancas del Cobre (1996-2015), 2) El gasoducto El Encino-Topolobampo (2014-2015), y 3) El aeropuerto regional Barrancas del Cobre (2014-2015).

El primer megaproyecto tiene una temporalidad de 19 años y los otros sólo abarcan dos años. El aeropuerto regional Barrancas del Cobre es parte del Fideicomiso Barrancas del Cobre (2014-2016) y el gasoducto es producto de las reformas energéticas del periodo 2014-2015.

Los megaproyectos que presentamos afectan a comunidades rarámuri ubicadas en el corredor turístico Creel-Divisadero. En el caso del proyecto turístico, éste abarca dos municipios y el gasoducto cuatro municipios de la región serrana en dirección hacia Topolobampo en Sinaloa.

Con la finalidad de conocer los aspectos esenciales de cada uno de estos megaproyectos, en este capítulo se describen los casos bajo los siguientes aspectos: 1) el tipo de proyecto, 2) el contexto específico en que se desarrolla, 3) el marco legal que lo sustenta, 4) los actores públicos, privados y sociales involucrados, 5) el proceso de consulta y 6) las conclusiones.

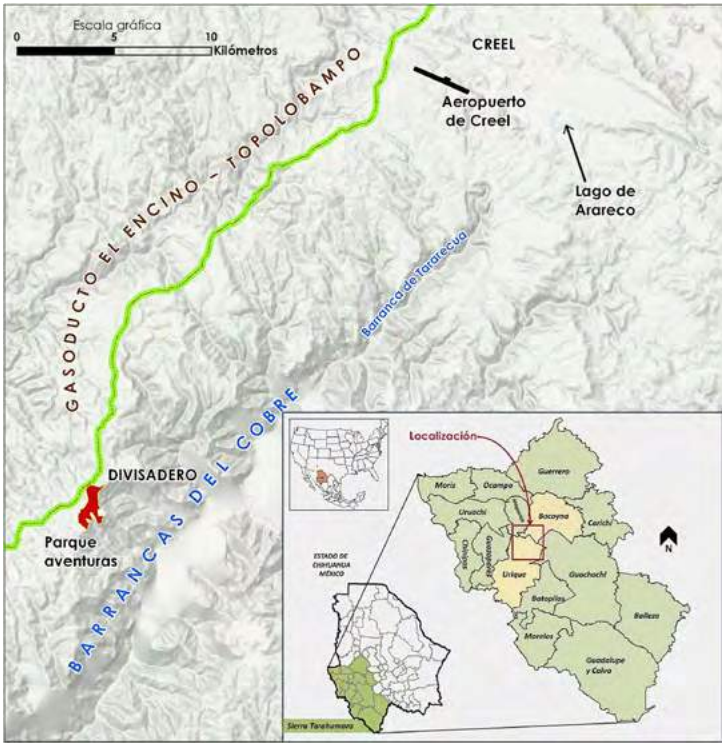


Figura 1
Mapa de ubicación: proyecto turístico Barrancas del Cobre, aeropuerto de Creel y gasoducto El Encino-Topolobampo

Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi, mia gasoducto El Encino-Topolobampo y Bing Maps [https://www.bing.com/maps/].

CASO 1
El Fideicomiso Barrancas del Cobre (1996-2015)

Las comunidades afectadas por el proyecto turístico Barrancas del Cobre son de Bacajipare, Huitosachi, Mogotavo, del municipio de Urique, y Bosques de San Elías Repechique, municipio de Bocoyna. Estas comunidades se encuentran ubicadas en el corredor turístico Creel-Divisadero, en los ejidos San Luis Majimachi, San Ignacio Arareko y la comunidad agraria San Elías.

El total de población afectada es aproximadamente de 1,094 personas.[58]

Tipo de proyecto: Turístico e inmobiliario.[59]

El proyecto turístico está contenido en el Plan maestro Barrancas del Cobre el cual, en su primera fase, abarcó dos millones de hectáreas distribuidas en nueve municipios.[60] Para 2009, el proyecto se redujo al corredor turístico Creel-Divisadero y a otro corredor más amplio que incluye Basaseachi-Creel-Divisadero, en los municipios de Maguarichi, Bocoyna y Urique; ambos corredores se encuentran vigentes en la actualidad.

Entre 1994 a 2014, las prioridades en dichos corredores se enfocaron a la inversión en infraestructura para ampliar la oferta turística nacional e internacional. El costo total del proyecto en este período fue de 1 441 013 272 (un billón cuatrocientos cuarenta y un millones, trece mil doscientos setenta y dos) pesos61, lo cual incluyó: 1) la compra de la reserva territorial (2%), 2) carretera Creel-San Rafael (2%), 3) electrificación (5%), 4) agua potable (presa y acueducto Sitúriachi y Recowata) (25%), 5) Urbanización de Creel y planta de tratamiento de aguas residuales (2%), 6) Estudios y proyectos (3%), 7) aeropuerto (36%), 8) parque recreativo con un teleférico, dos tirolesas y un teatro al aire libre (20%), 9) proyectos financiados a ejidos y comunidades (2%), 10) Gastos generales: otros y publicidad (1%), 11) Aportaciones (2%).

58 Datos de población obtenidos de los censos comunitarios de Bacajipare (2008), Huitosachi (2012) y Repechique (2014) realizados por las comunidades con la asistencia técnica de la Consultoría Técnica Comunitaria, A.C. El censo comunitario de *Mogotavo* (2015) fue realizado con la asistencia técnica de Tierra Nativa.

59 Fonatur, Informe de autoevaluación, 2009.

60 Plan mMaestro Barrancas del Cobre.

61 Cantidad obtenid a partir de información proporcionada por Fonatur y el Fideicomiso Barrancas del Cobre a través de solicitudes de información Infomex.

Foto: BetoCG en Flickr

Instalaciones del Parque de Aventura: cables del teleférico.

Puente y el tren "El Chepe".

Contexto

El 10 de agosto de 1995, en el discurso inaugural del proyecto turístico Barrancas del Cobre, el Presidente de la República, Ernesto Zedillo, expresó la importancia de iniciar el Plan Maestro del Desarrollo Turístico Barrancas del Cobre-Mar de Cortés "no sólo por su belleza escenográfica sino por [...] otro motivo más importante: el social y el de justicia que reclaman ellos [rarámuri] y sus descendientes".[62]

El sentido social del proyecto quedó plasmado en el decreto de formación del Fideicomiso Barrancas del Cobre y condicionado a la formación de un Consejo Consultivo Regional con el fin principal de que las comunidades indígenas participasen en él.

La iniciativa del gobierno federal y estatal se dio a conocer a la opinión pública y las comunidades rarámuri a través de la prensa escrita y la radio. A pesar de que se vislumbraba como un plan de gran envergadura económica y que se realizaría en territorio indígena, las comunidades afectadas no recibieron, de parte de las instituciones del ejecutivo del estado y federal, ninguna convocatoria para darlo a conocer o información previa; simplemente se les incluyó de manera declarativa.

La constitución del Fideicomiso Barrancas del Cobre se realizó en 1996 por el Decreto 409/96 I.P.063 y su finalidad fue la de promover el proyecto turístico Barrancas del Cobre-Mar de Cortés. En el decreto se plasmaron garantías sociales que asegurarían la permanencia de las comunidades indígenas y su beneficio por el desarrollo que se preveía.

Las garantías sociales que menciona el decreto son: 1) la inversión no originará la expulsión de los núcleos indígenas debido a la compra y expropiación de la tierra; 2) los impactos ecológicos, o cualquier acción, no atentará contra las culturas indígenas si se puede prevenir; 3) las comunidades de la zona podrán participar en los beneficios socioeconómicos como escuelas, centros de atención médica y hospitalaria, y servicios básicos municipales, y 4) los indígenas podrán participar en la toma de decisiones que los afectan.

De este modo quedó establecido que para la autorización del plan de desarrollo turístico se constituiría en un plazo de 30 días un Consejo Consultivo Regional,[64] cuyas bases mínimas serían:

1.) Establecer los mecanismos de consulta necesarios para definir y proponer las estrategias de desarrollo regional en su área de operación.
2.) Que las inversiones pública y privada se realizaran con sujeción a lo dispuesto por los artículos 4º de la Constitución Federal referidos a los derechos a la salud, la vivienda y a un ambiente sano. Y,
3.) Que el Consejo Consultivo previa consulta a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a las

62 Versión estenográfica del discurso del Presidente de la República Ernesto Zedillo del **10 de agosto de 1995, "El Presidente de la República presidió la ceremonia en la que fue presentado el Plan Maestro de Desarrollo Turístico Barrancas del Cobre-Mar de Cortés, en el hotel Divisadero Barranca, en el municipio de Bocoyna". Disponible en:** [http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_ind_disc.html].

63 El 10 de diciembre de 1996, el Congreso del Estado de Chihuahua emitió el Decreto 409/96 I.P.O. y el 13 de febrero de 1997 se constituyó el Fideicomiso Barrancas del Cobre, bajo el número 700021258044. La colaboración entre las partes quedó formalizada con la creación del Fideicomiso Barrancas del Cobre, en el cual el gobierno del estado aportó 51 ha de terreno en el poblado de Creel y Fonatur se comprometió a realizar prácticamente toda la infraestructura necesaria para la promoción del desarrollo turístico en la zona. En el contrato, Fonatur adquiere el compromiso de que todos los beneficios que haga a los terrenos del Fideicomiso formarán parte del patrimonio del mismo y queda establecida una relación de las obras de infraestructura que haría Fonatur .
En cuanto a los beneficios que genere el Fideicomiso, el contrato establece que: *1)* el primer fideicomisario es Fonatur en lo que respecta a la recuperación de los financiamientos que contraiga y que realice; *2)* el segundo fideicomisario es Fonatur y el gobierno del estado en lo que respecta a la recuperación de sus aportaciones, y *3)* los excedentes que se obtengan después de cumplir con los compromisos asumidos por el Fideicomiso serán invertidos por el fiduciario en obras de beneficio comunitario a favor de las etnias.

64 Decreto 409/96, artículo 2º transitorio.

comunidades indígenas y a la población no indígena de la zona de influencia, formulara cada año la propuesta de inversión social.

Un antecedente histórico importante del Fideicomiso Barrancas del Cobre es que cuatro años antes de su constitución, en 1992, los rarámuri de San Ignacio Arareko se movilizaron mediante una marcha ante la iniciativa del gobernador Fernando Baeza Meléndez de expropiar los terrenos alrededor de la laguna de Arareko, con la finalidad de favorecer la instalación de hoteles y los servicios privados en el ramo turístico. La demanda social que los rarámuri de Arareko levantaron en la movilización a Chihuahua fue "la tierra es de los rarámuri y la cancelación de la expropiación decretada por el ejecutivo del estado". La presión social ejercida por la manifestación y la determinación de los rarámuri llevaron a la suspensión de la expropiación. A la par, la comunidad presentaba al Gobernador del estado el primer proyecto de turismo comunitario, en lo que sería el Corredor Creel-Divisadero.[65] Los rarámuri de Arareko constituyeron una sociedad en solidaridad social (sss) denominada *Kuri Sinewi Busureruami* y el 29 de mayo de 1992 obtuvieron un préstamo de fonaes66 por 580 00067 pesos para iniciar el proyecto turístico comunitario, el cual continúa en la actualidad.

No obstante las garantías sociales enunciadas en el Decreto del Fideicomiso (específicamente nos referimos a la consulta), éstas fueron lo suficientemente genéricas para no obligar al Estado a cumplirlas, como tampoco para que en su momento los sectores afectados[68] exigieran lo que convenía conforme a derecho.[69] Fue hasta que las obras de infraestructura empezaron a afectar a los rarámuri en lo esencial para su existencia (la tierra o el territorio), que las comunidades reaccionaron buscando asistencia jurídica para reclamar y defender sus derechos al territorio, la autodeterminación y la consulta previa, libre e informada, como veremos a continuación.

El 15 de marzo de 2002, el gobierno del estado modificó el contrato del fideicomiso, con la finalidad de que los fideicomitentes pudieran realizar otras aportaciones de tierras para incrementar la reserva territorial y obtener recaudación de recursos por su venta y, de este modo, recuperar la inversión hecha en infraestructura, cubrir gastos administrativos y de mantenimiento. Así, la reserva aumentó de 50 ha iniciales a 147.6 ha, las cuales se localizaron en el Divisadero.[70]

La ampliación de la reserva territorial de 50 a 147.6 ha para el desarrollo turístico y la construcción del Parque Aventura (cuando se pretendió desalojar a los rarámuri) afectó directamente a la comunidad de Mogotavo, quienes son posesionarios ancestrales de estas tierras, ahora expuestas al mercado inmobiliario.

Los particulares de apellidos Cuesta y Elías Madero, que se ostentaron como propietarios de la tierra, enviaron en 2003 a la comunidad Bosques de San Elías Repechique y en 2007 a la comunidad de Huitosachi, sendos comunicados escritos para que salieran de ahí. Los comunicados en ambos casos decían "tener las tierras a manera de préstamo, hasta que el propietario lo determinara". En el caso de Huitosachi, quien se ostenta como propietario los obligó a firmar contratos de comodato donde los hacen renunciar a cualquier reclamo a favor del reconocimiento de su posesión territorial ancestral.

A diferencia de las tres comunidades anteriores, la comunidad de Bacajipare se encuentra asentada en terrenos del ejido San Alonso. Cuando el ejido pretendió la desincorporación en el año 2000 de terrenos de uso común para un

65 Guerrero, M.T. y Cyrus Reed, *La industria forestal y los recursos naturales en la Sierra Madre de Chihuahua: impactos sociales, económicos y ecológicos*, COSYDDHAC y Centro de Estudios Políticos de Austin, Texas, Chihuahua, 2000, pp. 51 y 52.

66 Pérez Castro Vázquez, Juan Carlos, *Incorporación de los hombres en procesos de educación ambiental con perspectiva de género, reto para el desarrollo sustentable*, tesis de maestría, Jalisco, 2004, p. 92.

67 Alvarado, Carlos Mario, *Diario de Chihuahua*, 29 de mayo de 1992.

68 La población afectada es la indígena y la mestiza, en este sentido el Convenio 169 y la Constitución obliga al Estado a consultar a la población indígena y el derecho a ser consultado de la población no indígena se encuentra en la LEGEPA.

69 La referencia a la consulta que hace el Decreto se inscribió en el Convenio 169-OIT, el cual fue firmado por México en 1989 y ratificado en 1990. Las referencias de consulta a la población no indígena, podemos pensar que se refirió a la consulta pública regida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LEGEEPA) , que no ha sido utilizada por los mestizos, quienes en este proceso han observado una posición aliada o de sumisión al gobierno del estado.

70 Fonatur, Análisis costo beneficio del Fideicomiso Barrancas del Cobre, 2003.

supuesto proyecto cinegético de 500 ha, la comunidad se inconformó alegando que estas tierras las usaban como travesía para llegar al poblado de Areponapuchi para pastear chivas, recolectar leña y plantas medicinales.[71] Luego, el ejido pretendió desincorporar trece hectáreas del uso común[72] para cederlas a favor del propietario del Hotel Mirador (2008) y 20 hectáreas (2010) para la construcción de las bases del teleférico (2010). El total de hectáreas que se pretendieron desincorporar del régimen ejidal de 2000 a 2010 fueron 533, de las cuales, sólo se consumó la operación bajo arrendamiento por 30 años de 20 hectáreas para el teleférico.

Las 147.6 ha incorporadas a la reserva territorial por contratos de compra-venta de particulares al gobierno del estado, en la actualidad se encuentran en litigio en el Tribunal Agrario por la comunidad indígena de Mogótavo en contra del Fideicomiso Barrancas y del gobierno del estado.[73]

En la última fase de la ejecución de la sentencia del amparo 422/2014, por falta de consulta y por las afectaciones materiales e inmateriales causadas por la construcción del Aeropuerto Barrancas del Cobre, la comunidad Bosques de San Elías Repechique interpuso otro amparo (1235/2015) por el reconocimiento legal de su territorio ancestral, aduciendo el respeto al derecho de autodeterminación en el caso de la consulta del gasoducto el Encino-Topolobampo, la suspensión de los permisos de aprovechamiento forestal y la nulidad de las escrituras de los particulares que ostentan la titularidad de su territorio ancestral.

Por su parte, la comunidad de Huitosachi interpuso una demanda de prescripción adquisitiva en el juzgado Mixto de Chínipas, bajo el número 32/2009 demanda que perdió y un recurso de apelación 7/2014 por el reconocimiento legal de su territorio ancestral resuelta por la segunda sala Civil del Tribunal superior del Estado, a favor de la comunidad, en contra de esta resolución la contraparte se amparó y actualmente se encuentra por resolver en la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Finalmente, la comunidad de Huitosachi tiene una sentencia (365/2010) de la SCJN resuelta parcialmente a su favor, y en 2012, la SCJN emitió una sentencia (781/2011) a favor de la comunidad, por la falta de constitución del Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso Barrancas del Cobre, sentencia que a la fecha no se ha ejecutado.

Marco legal del proyecto

1.La sentencia de amparo, emitida por la SCJN a favor de la comunidad de Huitosachi el 14 de marzo de 2012, fue parcialmente favorable a la comunidad, ya que si bien no toca el Fideicomiso Barrancas del Cobre, sí obliga a los tres niveles de gobierno a constituir el Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso, con la finalidad de cumplir con los propósitos sociales establecidos en la exposición de motivos del Decreto 409/96 I.P.O del Fideicomiso Barrancas del Cobre: la consulta sobre las obras de infraestructura y el plan de desarrollo social anual. Con ello, el marco jurídico de la consulta se concreta en la sentencia de la SCJN que obliga a: "1) formar el Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso Barrancas del Cobre, y 2) actuar conforme al decreto de formación del mismo, como un órgano de planeación y consulta".[74]

Por otra parte, la sentencia de la SCJN, a favor de la comunidad de Huitosachi, benefició también a las comunidades rarámuri del área de influencia del corredor turístico Creel-Divisadero así como a la población mestiza que ahí vive.

El Convenio 169-0IT, los artículos 1 y 2 de la Constitución.

71 Oficio firmado por gobernadores y miembros de la comunidad, de fecha, 30 de mayo del 2001. Citado en "¿Cómo usamos la tierra para sobrevivir?", Colección Aprendiendo juntos, núm. 24, San Alonso, municipio de Urique, 21 de octubre de 2001.

72 De las trece hectáreas que son parte de las tierras de uso común del ejido, ubicadas en la parte alta de la barranca y dentro del territorio ancestral de la comunidad de Bacajipare, Cuatro hectáreas habían sido cercadas por Silvestre Martínez y 9 fueron cercadas por Miguel Frías Fontes. Mediante una asamblea ejidal celebrada el 28 de septiembre de 2008.

73 Acciones legales en el tribunal agrario –fecha- 2011

74 AMPARO EN REVISIÓN 781/2011. QUEJOSAS: PONENTE: MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO. SECRETARIA: ERIKA FRANCESCA LUCE CARRAL. México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día catorce de marzo de dos mil doce. Disponible en: [http://kwira.org/wp-content/uploads/SCJN_HUETOSACHI_042012.pdf].

Actores

Del gobierno del estado y federal son: 1) El Ejecutivo del Estado, la Secretaría de Desarrollo Económico, ahora Secretaría de Innovación y Desarrollo Económico, 2) El Congreso del Estado, 3) La Secretaría de Turismo (Sectur) y el Fondo Nacional para el Turismo (Fonatur).

Del pueblo rarámuri, las comunidades: 1) Huitosachi, 2) Bacajipare, 3) Bosques de San Elías Repechique y 4) *Mogotavo*; así como todas aquéllas ubicadas en el corredor turístico Bocoyna-Creel-Divisadero.

De los ejidos de los municipios de Bocoyna y San Alonso, de Urique: el ejido Creel, San Ignacio Arareko, San Luis Majimachi, el Retiro y Guméachi.[75]

De las asociaciones civiles: La Consultoría Técnica Comunitaria, A.C., Tierra Nativa y el Consejo Supremo Tarahumara.

Por parte del sector privado: los prestadores de servicios hoteleros, restauranteros y transportistas, del mismo corredor turístico.

Proceso de consulta

Durante 19 años, el Fideicomiso Barrancas del Cobre nunca realizó una consulta a las comunida-

Sesión del "Consejo Consultivo del Fideicomiso Barrancas del Cobre", llevada a cabo en el salón ejidal de Creel el 7 de octubre de 2013. A ésta reunión acudieron los representantes de las comunidades indígenas de Bacajípare, Huitosachi y Mogótavo, en ella solicitaban información sobre las inversiones realizadas por el Fideicomiso Barrancas del Cobre.

75 Reglas de operación del Consejo Consultivo del Fideicomiso Barrancas del Cobre.

des rarámuri en el sentido literal del término, menos aún una consulta en los términos del Convenio 169-oit. Una vez dictada la sentencia de la SCJN el 14 de marzo de 2012, no hubo suspensión de las obras de construcción del Parque Aventura, éstas continuaron sin haber consultado a las comunidades afectadas.

Destacamos que debido a la naturaleza abstracta del proceso de la sentencia, mediado por la palabra escrita, para la comunidad de Huitosachi –al igual que para las otras comunidades rarámuri del área de influencia del proyecto turístico– el proceso de comprensión sobre el alcance de la sentencia de la SCJN, y en particular del Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso Barrancas del Cobre, no ha sido fácil. Esto se debe a que la gente rarámuri es concreta y se moviliza en defensa de lo propio, es decir, si sus territorios o bienes comunes se ven afectadas; ante el hecho de que los hayan querido desalojar de su territorio, su respuesta de defensa fue determinada y clara. No fue así en relación a la formación de un Consejo Consultivo Regional, del que no tienen antecedentes y del que no ven empíricamente nada claro en relación a sus necesidades. La sentencia es una opción externa a su cultura, circunstancia que no ha permitido mayor empoderamiento del sujeto social del proceso: la comunidad de Huito-

Reunión informativa del proyecto turístico Barrancas del Cobre, llevada a cabo en la estación del tren del Parque de Aventura del Divisadero, en el municipio de Urique, el 24 de marzo de 2014. A la reunión acudieron integrantes de las comunidades de Bacajípare, Huitosachi y Mogótavo, así como el Director de Turismo y el jefe del Departamento Jurídico de la Secretaria de Economía.

sachi, como en otros casos en que sí se empoderan del proceso.

Desde que fue emitida la sentencia, en marzo de 2012, hasta la firma del acta constitutiva del Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso Barrancas del Cobre, en noviembre de 2015, se realizaron 14 reuniones en las que se debatieron los aspectos más espinosos para el gobierno del estado. También hubo más reuniones de información con las comunidades por parte de la Consultoría Técnica Comunitaria, que acompañó el proceso jurídico-social del proceso judicial y la ejecución de la sentencia.

Los aspectos que se debatieron con el gobierno del estado fueron: 1) la Ley de turismo del Estado de Chihuahua como base del marco normativo, negándose a aceptar la sentencia de la SCJN en el marco del Decreto; 2) la representación del Consejo Consultivo, la cual disipa la responsabilidad de las autoridades estatales y federales que fueron sancionadas en la sentencia de la SCJN y 3) Lo relativo al derecho de consulta previa, libre e informada que debe garantizarse a las comunidades indígenas a través de los estándares internacionales contenidos en el Convenio 169-OIT.[76]

Los obstáculos para la constitución del Consejo Consultivo Regional fueron:

1) La reticencia para entregar la información de la Secretaría de Economía del estado solicitada por las comunidades –los costos de inversión ejercida por el Fideicomiso Barrancas del Cobre de 1996 a 2014 y los planes a futuro–. Fue hasta que el Juez 8º obligó al gobierno del estado, dándole cinco días para entregar la información requerida por la comunidad quejosa Huitosachi. Año y medio después de que se dictó la sentencia, el 8 de mayo de 2015, el Fideicomiso Barrancas del Cobre entregó la información en una reunión ex profeso,[77] en la que no hubo acuerdos, sólo se presentó la información solicitada en el juicio.

2) La controversia suscitada por el jurídico de la Secretaría de Economía, obstinado en imponer la Ley Estatal de Turismo (2012)78 como marco legal del cumplimiento a la sentencia de la SCJN. Dicha ley tiene un enfoque estrictamente mercantil y no hace mención de las comunidades, de los derechos de los pueblos, ni de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Ante la insistencia de la Secretaría de Economía, se promovieron dos procedimientos de inejecución de sentencia por parte de la comunidad quejosa, sin obtener resultados en el juzgado. Esto evidenció, sin lugar a duda, la resistencia del Ejecutivo del estado de aceptar los términos de la sentencia en el marco del Decreto de Constitución del Fideicomiso.[79]

Después de dos años y nueve meses de emitida la sentencia de la SCJN y en razón de la presión ejercida por el Juez 8º a la comunidad quejosa, el 6 de noviembre de 2015 se votó por mayoría el acta constitutiva del Consejo.80 De este modo, quedó integrado un Consejo Consultivo Regional, bajo la concepción de la Secretaría de Economía, con las funciones de un consejo ciudadano, el cual es presidido por un prestador de servicios turísticos privado, con las funciones de coordinador de las reuniones y como secretario técnico de la Secretaría de Economía, cuya función es convocar y levantar las actas de cada reunión.

76 Expediente 635/2010, oficio de fecha, 3 de noviembre de 2015.

77 Sin embargo la información obtenida por CONTEC fue a través de Infomex, otra por Fonatur y Sectur, la Secretaria de Economía del gobierno del estado mantuvo una postura de información reservada. Lo que entregó la secretaría fue una generalidad de información que abarcó el total de las obras realizadas

78 Ley de Turismo del estado de Chihuahua, publicada en el folleto anexo del *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua* del sábado 19 de mayo de 2012. Ultima reforma publicada en el *Periódico Oficial* el 20 de noviembre de 2013. Decreto núm. 742/2012 II P.O.

79 En septiembre de 2012, con tres incidentes de inejecución de sentencia promovidos por la comunidad y con el número de expediente 5/2012 en el 2º. Tribunal Colegiado, se abrió el primer incidente de inejecución de sentencia promovido por la comunidad de Huitosachi, al cual dio respuesta la Secretaría de Economía. En enero de 2014 se interpuso un segundo incidente de inejecución de sentencia. El 9 de septiembre de 2014, se solicitó ante el Tribunal Colegiado que la SCJN atrajera y resolviera el incidente de inejecución; la SCJN atrajo el caso y resolvió que el expediente fuera devuelto al Tribunal que conoció desde el inicio el caso, el 5 de diciembre de 2014. El Segundo Tribunal en Materia Penal y Administrativa resolvió el incidente, ordenando a las autoridades responsables que, sin excusa ni pretexto, "lleven a cabo las acciones necesarias para que se cree el Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso Barrancas del Cobre". Archivo CONTEC, expediente: Huitosachi Amparo / Fideicomiso Barrancas del Cobre.

80 El 6 de noviembre de 2015 fue la asamblea para la firma del acta constitutiva del Consejo Consultivo.

La sobreposición del Consejo Ciudadano con respecto del Consejo Consultivo Regional contraviene la sentencia de la SCJN y niega su carácter social, ya que la organización queda en manos de un prestador de servicios turísticos privado, en vez de una autoridad de gobierno con facultades y capacidad ejecutiva para convocar a las instituciones en caso de consultas y/o aprobación de los plan de inversión y desarrollo social. Esta circunstancia pervierte cualquier proceso de planeación, consulta y participación de las comunidades rarámuri en la toma de decisiones para salvaguardar sus intereses y recibir los beneficios del Proyecto Turístico Barrancas del Cobre.

Las reglas de operación del Consejo Consultivo Regional no fueron aprobadas porque en ninguna reunión se discutieron punto por punto. A partir de la primera asamblea del Consejo Consultivo, el 22 de mayo de 2015, se decidió por mayoría que el presidente del Consejo fuera un prestador de servicios turísticos privado y quedó establecida como función y obligación del consejo la consulta y el consentimiento conforme los estándares internacionales previstos en el Convenio 169 de la oit para realizarse en función de los planes de inversión y el de desarrollo social anual. Sin embargo, desde entonces, el Consejo Ciudadano no ha dado señales para aplicar el derecho de consulta como quedó establecido en las reglas de operación; al contrario, se han armado proyectos bajo la discrecionalidad de los funcionarios en turno.

Conclusión

1. El derecho de consulta en el caso del Fideicomiso Barrancas del Cobre ha sido negado sistemáticamente desde su creación (1997) hasta la sentencia de la SCJN (2012). Después de emitida la sentencia de la SCJN, la negación al derecho de consulta continuó y se expresa en los siguientes indicadores:

a) La continuación de obras
b) La violación sistemática al derecho a la información sobre la inversión realizada y los planes a futuro
c) El rechazo a las garantías sociales del decreto original y la sentencia de la SCJN, como marco de actuación del Consejo Consultivo Regional.

2. El caso del Fideicomiso Barrancas del Cobre muestra la falta de voluntad política del Ejecutivo del estado para abrir paso a la participación de las comunidades rarámuri en la toma de decisiones de los proyectos que afectan, de manera irreversible, la vida y cultura de las comunidades y que ponen en cuestión su forma de vida, su territorio y los bienes comunes; en particular, el agua.

3. La defensa legal ha permitido detener el despojo de tierras y la expulsión de población rarámuri en la región del Divisadero. Asimismo, ésta ha permitido a las comunidades rarámuri abrir nuevos cauces en la defensa del territorio y la participación de las comunidades en los proyectos de desarrollo, una vía posible para detener el despojo y proyectar su participación efectiva.

4. Por sí misma, la sentencia de la SCJN no ha sido suficiente para fortalecer al sujeto social –la comunidad de Huitosachi y aledañas, ni para darle al proceso mayor determinación desde las comunidades, tampoco para que el Consejo consultivo regional sea un órgano donde los voceros y representantes indígenas establezcan sus prioridades. Esta fórmula es aún nueva para afirmar si se avanza hacia su posible apropiación cultural, más con un gobierno que no logra establecer las condiciones de confianza para un diálogo y una participación de las comunidades indígenas.

5. A la fecha sigue pendiente la ejecución de la sentencia en los términos del decreto y la sentencia misma.

Construcción del gasoducto en el municipio de Carichí

CASO 2
Consulta sobre el Gasoducto El Encino-Topolobampo, 2014-2015[81]

Tipo de Proyecto

De infraestructura para el transporte de gas natural. El Gasoducto El Encino-Topolobampo forma parte del Sistema Nacional de Gasoductos del Noroeste.

Área de influencia

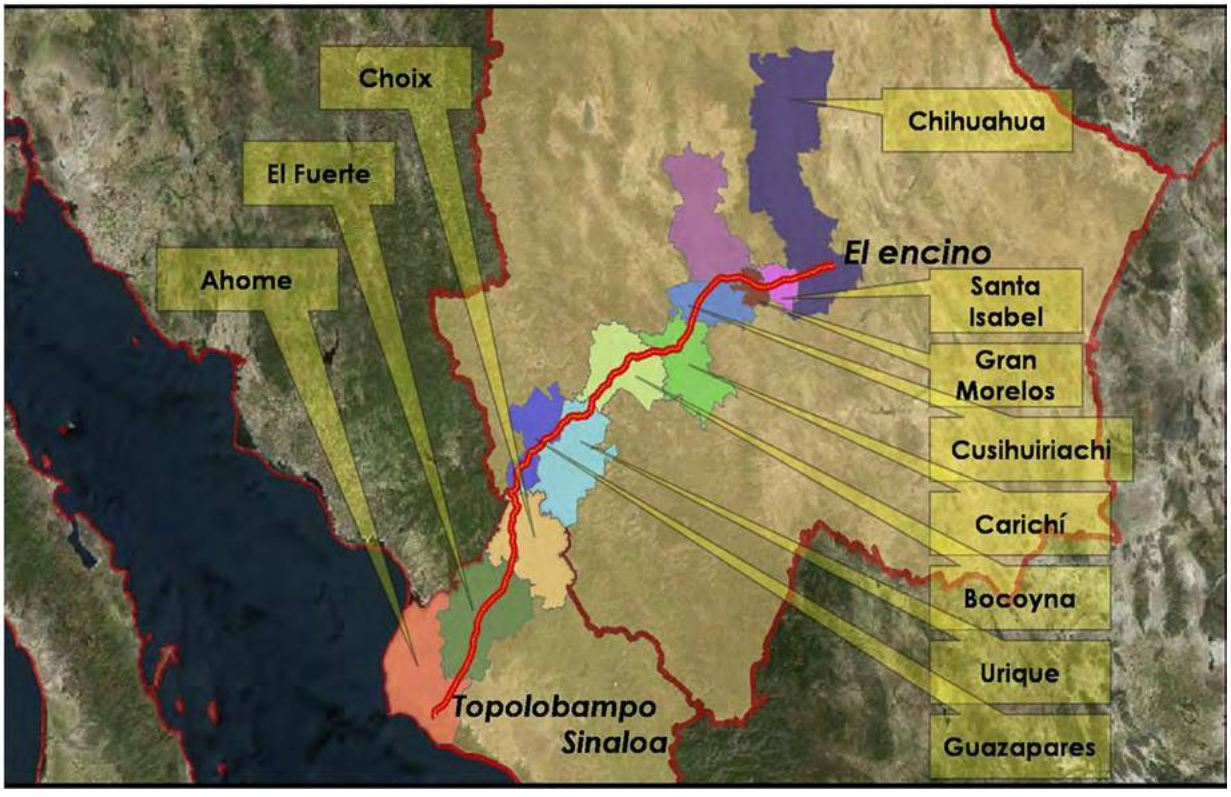
Construcción del gasoducto en el municipio de Carichí.

El área del proyecto es de 1 605 ha, incluye zonas áridas de vegetación (matorrales, pastizal natural, cactáceas, entre otras) y zonas forestales (pino y encino), de las cuales, 563.47 ha corresponden a una afectación permanente y 1 041.84 ha, a afectaciones temporales.

En la ruta del Encino Chihuahua a Topolobampo, el gasoducto pasa por 31 núcleos agrarios de los cuales 90% son ejidos y el resto son comunidades agrarias, además de un número significativo de propiedades privadas las cuales no están contabilizadas. Los 31 núcleos agrarios que se encuentran en el área de afectación integran 40% de la superficie total del proyecto, el resto podemos considerar que son propiedades privadas.

81 La información sobre este caso se retomó de Guerrero, M. Teresa, Diana Villalobos y Hugo Carrillo, *El Gasoducto el Encino-Topolobampo. El derecho a la consulta a los rarámuri*. CECCAM y CONTEC, 2015 (mimeo.).

Gasoducto El Encino-Topolobampo



Fuente: CECCAM, 2016, El Gasoducto El Encino-Topolobampo. El derecho a la consulta a los rarámuri. Consultoría Técnica Comunitaria A.C., Centro de Estudios para el Cambio en el Csampo Mexicano, Pan Para El Mundo.

En la región de la Sierra Tarahumara, el gasoducto pasa por cuatro municipios, según el análisis que realizó la Red Serrana en el área de afectación del gasoducto existen más de 320 rancherías, adscritas a 21 centros de reunión tradicional.[82]

La población afectada es mestiza e indígena, perteneciente a ejidos, comunidades agrarias y pequeñas propiedades. La población indígena aproximadamente es de 8 000 personas.[83]
Asimismo, existe una población rarámuri significativa, autoadscrita a 21 centros de reunión tradicional, distribuida en más de 320 rancherías asentadas en un territorio ancestral sin reconocimiento legal, fraccionado por los polígonos ejidales, comunidades agrarias y pequeñas propiedades.

Contexto

Entre 2010 y 2014 se incrementaron las obras de infraestructura promovidas por el Fideicomiso Barrancas del Cobre, sin consulta a las comunidades rarámuri afectadas del corredor turístico Bocoyna-Creel-Divisadero: el Parque Aventura, un teleférico y dos tirolesas, la estación de ferrocarril y el Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre.

El gasoducto el Encino-Topolobampo pasa por el corredor turístico Bocoyna-Creel-Divisadero, proyecto que se juntó con el del Aeropuerto de Creel, obras que generaron enorme presión en la comunidad rarámuri de Bosques de San Elías Repechique, la cual reaccionó de manera organizada.

De las acciones previas a la iniciación de la obra de construcción del gasoducto, entre 2011 y 2013, no se supo nada en la región. De estas acciones podemos mencionar: la formalización, por parte de la CFE, de un Acuerdo de Coordinación con los gobiernos de Chihuahua, Sinaloa y Sonora para la ejecución del proyecto Sistema Integral del Noroeste para el Abasto y la Seguridad en el Suministro de Gas Natural;[84] las convocatorias realizadas por la CFE, dirigidas a las empresas trasnacionales para participar en las licitaciones de la obra la empresa que obtuvo la licitación fue Transportadora de Gas Natural del Noroeste TNGG,[85] filial de la empresa Trans-Canada , y la publicación en la gaceta de la Semarnat[86] de la Manifestación de Impacto Ambiental (mia) realizada por la empresa TNGG sobre la obra del gasoducto.

Sobre la ruta trazada para el gasoducto, durante 2013 la empresa TNGG pagó los derechos de vía a ejidos, comunidades agrarias y propietarios particulares. Para el mes de noviembre de ese año, la TNGG inició la construcción del Gasoducto El Encino-Topolobampo en el estado de Chihuahua.

La empresa pagó más de quince millones de pesos en 2013 por permisos de construcción a siete municipios de Chihuahua. En los municipios de Gran Morelos y de Cusihuiriachi no requirieron pago, por no existir este concepto en la ley de ingresos. Dicen que "se dieron apoyos en general", sin especificarlos. El municipio que más cobró por permisos de construcción fue el de Bocoyna, con 11.550 millones de pesos, lo cual representó 75.7% del total pagado en el estado de Chihuahua.[87]

82 Protocolo para la consulta al pueblo rarámuri sobre la construcción y operación del Gasoducto el Encino-Topolobampo. Aprobado en reunión el 7 de noviembre de 2014, en el poblado de Creel.

83 Estimación hecha con base en cinco viviendas por ranchería, por cinco miembros de familia, por 320 ranchos.

84 El 8 de noviembre de 2011, la CFE formalizó con los gobiernos de Chihuahua, Sinaloa y Sonora un acuerdo de coordinación para la ejecución del proyecto Sistema Integral del Noroeste... El 29 de junio de 2012 el estado de Sinaloa firmó el contrato de fideicomiso revocable de inversión y administración llamado "Fideicomiso para el Desarrollo de infraestructura de Gas Natural Segmento El Encino- Topolobampo" firmado por el estado de Sinaloa. Se desconoce por qué el gobierno del estado de Chihuahua no constituyó el fideicomiso para el manejo de los fondos inmobiliarios, por lo que los recursos destinados a ese fin fueron ejercidos de manera discrecional por la empresa ganadora de la licitación. Véase, *El Gasoducto El Encino-Topolobampo...*, *op. cit.*

85 TNGG se constituyó bajo la escritura pública número 13219 con fecha 31 de agosto de 2012, representada por las CC. Stephanie Hayes Wilson y Lorena Ann Patterson. Fuente: Contrato firmado entre la empresa y la CFE.

86 La clave de este proyecto para Semarnat es 08CI2013G0008. El 2 de mayo de 2013 se publicó en la *Gaceta ecológica* de Semarnat el ingreso de la MIA Regional de fecha 26 de abril de 2013, promovida por la empresa TNGG y, el 9 de julio de 2013, la Semarnat respondió a la empresa que "el proyecto cumple con lo establecido en el reglamento de la Ley", sin embargo, condiciona la construcción a que la empresa cuente con la totalidad de los permisos, autorizaciones, licencias, entre otros, necesarios para su realización. Asimismo, se menciona que "la promoverte realizará actividades altamente riesgosas: por la cantidad y la velocidad a la que va ir el gas". Y se le asigna a la obra una vida útil de 50 años. Véase, *El Gasoducto El Encino-Topolobampo...*, *op. cit.*

87 Información proporcionada por la empresa TNGG mediante un oficio entregado a la Consultoría Técnica Comunitaria, A.C en la reunión del 7 de febrero de 2015 con motivo de la consulta a pueblos indígenas.

Los pagos por derecho de vía[88] se realizaron simultáneamente al trazo en campo de la ruta por donde pasaría el gasoducto, una vez que era convenido el costo con los titulares de los predios, se hacían los desmontes sobre la ruta del gasoducto.

La población rarámuri que vive en rancherías sin reconocimiento legal, ni derechos agrarios, quedó excluida de las negociaciones que hizo la empresa TNGG por el derecho de vía.

Las comunidades no se enteraron del proyecto del gasoducto, fue hasta el momento de la negociación sobre el derecho de vía con los titulares de los predios cuando las "habladas" se iniciaron; o bien, después del inicio de la obra, cuando los desmontes afectaron las rancherías de las comunidades que no cuentan con la titularidad de sus territorios ancestrales, como es el caso de los rarámuri.

Del paraje El Encino, del municipio de Chihuahua, hasta la comunidad Bosques de San Elías Repechique no hubo inconformidad colectiva, sólo el rumor de que algunos ejidos habían negociado 3 000 pesos por ejidatario y otros hasta 30 000 pesos; que no se estaba tomando en cuenta a los indígenas por no ser ejidatarios y, sin embargo, eran afectados por el gasoducto que pasaba sobre parcelas agrícolas, cerca de sus viviendas y por manantiales en uso para el consumo doméstico y animal.

El 20 de febrero de 2014, la comunidad Bosques de San Elías Repechique, encabezada por los siríames, irrumpió pacíficamente en el Coloquio Nacional de la Lengua Materna en el Poblado de Creel para manifestar su inconformidad por la construcción del Aeropuerto regional Creel y el paso del gasoducto por sus tierras. Además ese día, con anuencia de la parroquia de Cristo Rey, pusieron una manta en la iglesia del poblado de Creel, en la que se leía su desacuerdo por la falta de consulta en la construcción del aeropuerto y el gasoducto.

Dos días después de esta manifestación, la empresa TNGG buscó a los siríames de la comunidad para platicar e iniciar un proceso de concertación sobre la gratificación en especie materiales de construcción, celdas solares, tinacos Rotoplas para captación y almacenamiento de agua, entre otros para poder comenzar la obra trazada en parte del territorio de su comunidad.

Después de cinco reuniones con TNGG y varias asambleas internas, la comunidad de Bosques de San Elías Repechique resolvió "que el gasoducto no pasara por su territorio", por lo cual solicitó por escrito el cambio de trazo. Esta solicitud no tuvo respuesta hasta un año después por la empresa TNGG.

En los siguientes meses, la comunidad de Bosques de San Elías Repechique defendió su posición por medio de varias movilizaciones y reuniones de trabajo con funcionarios públicos de alto nivel; entre estas acciones mencionamos:

La Caravana por la justicia en la Sierra Tarahumara,[89] que llegó el 5 de junio de 2014 al Senado de la República para plantear los problemas que no se han podido resolver en el estado de Chihuahua. A partir de esta caravana, la consulta al pueblo rarámuri sobre el Gasoducto el Encino-Topolobampo fue gestionada por el arquitecto Jaime Martínez Veloz, de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de la Segob. La consulta inició en noviembre de 2014 y terminó de forma abrupta el 21 de febrero de 2015, con la firma de un acuerdo de afectaciones que no respetó el Protocolo de consulta al pueblo rarámuri, elaborado por la SENER y aprobado por los siríames. En la misma reunión del 6 de octubre de 2014, la comunidad Bosques de San Elías Repechique demandó a las autoridades como condición y garantía de la consulta: 1) detener la construcción del gasoducto; 2) detener el ofrecimiento de beneficios a las comunidades hasta que se realice la consulta (en el caso de esta comunidad); 3) informar sobre los riesgos de seguridad ambiental y pública que representan

88 El derecho de vía del Gasoducto el Encino-Topolobampo es una franja de 25 m de ancho, que incluye una franja de afectación permanente (FAP) de 10 m de ancho (5 m de cada lado del *center line*) y una franja de afectación temporal (FAT) de 15 m de ancho (7.5 m a cada lado).

89 La Caravana por la justicia en la Sierra Tarahumara (2014) se integró con las comunidades de: Coloradas de las Vírgenes, Choreachi y Mala Noche, del municipio de Guadalupe y Calvo; Bosques de San Elías Repechique del municipio de Bocoyna, y Mogotavo, Huitosachi y Bacajipare, del municipio de Urique; Tehuerichi, del municipio de Carichí y las asociaciones civiles que las acompañan: Alianza Sierra Madre, Consultoría Técnica Comunitaria y Tierra Nativa. La caravana fue recibida por los senadores Alejandro Encinas y Javier Corral, y el arquitecto Jaime Martínez Veloz, comisionado para el diálogo con los pueblos indígenas de la Segob, quienes convocaron a las instituciones involucradas en la resolución de los problemas que plantearon las comunidades.

vivir con un gasoducto y el monto del recurso con el que se cuenta para remediar las afectaciones a las comunidades indígenas, y 4) responder por escrito la solicitud sobre el cambio de trazo del gasoducto que la comunidad hizo unos meses antes.

Marco legal del proyecto

El marco legal de la consulta sobre el Gasoducto El Encino-Topolobampo está delimitado por:
Los artículos 1º y 2º de la Constitución y los convenios firmados por México en materia de derechos humanos, entre ellos, el Convenio 169-OIT.

La Ley de Hidrocarburos, la cual establece en su artículo 120 que: "con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de hidrocarburos, la Secretaría de Energía (SENER) deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad para su salvaguarda. Esta acción deberá estar coordinada con la SEGOB y las dependencias correspondientes".[90]

Las licitaciones para la contratación de la prestación del servicio de transporte de gas natural a través de un gasoducto El Encino-Topolobampo a la Comisión Federal de Electricidad para los estados de Chihuahua, Sinaloa y Sonora (Tercer Tramo) (22 de marzo de 2012).

La Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), publicada el 2 de mayo de 2013. El 9 de julio se registró que cumple con el reglamento de la LGEEPA.

Protocolo para la consulta al pueblo rarámuri sobre la construcción y operación del Gasoducto El Encino-Topolobampo, firmado por los siríames del área de afectación el 7 de noviembre de 201491 y el Protocolo de responsabilidad de las empresas.[92]

Actores

Por parte del gobierno federal: SENER, Comisión Federal de Electricidad (CFE) y CDI.
Por parte del gobierno del estado: la Coordinación Estatal de la Tarahumara (CET).

Por parte de los rarámuri: hombres y mujeres de 320 rancherías que se congregan en 21 centros de reunión tradicional y sus siríames.

Por las asociaciones civiles: Centro de capacitación y defensa de los derechos humanos e indígenas (CECADHI), COSYDDHAC, CONTEC y Tierra Nativa.

Por las asociaciones religiosas: Parroquia de Cristo Rey y el vicario general de la Diócesis de la Tarahumara.
Por parte de la empresa: TNGG y Trans-Cánada.

Proceso de consulta

Bases de la Consulta

El 7 de noviembre de 2014 se realizó la primera reunión en el poblado de Creel, a la cual asistieron 30 siríames de los municipios de Bocoyna, Urique, Carichi, Guazapares. Los funcionarios federales de la SENER, CDI, y cet del gobierno del estado. Las asociaciones de la sociedad civil y las asociaciones religiosas que trabajan en el área de influencia del gasoducto.

En la reunión se reconoció que la consulta no era

90 Ley de Hidrocarburos. DOF. 11/06/2014, capítulo V, "Del impacto social", pp. 56-71. Art. 120.En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la Agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como particulares, conforme a la normatividad aplicable. Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable. La Secretaría de Energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá prever en las Asignaciones, así como dentro de los términos y condiciones que establezca para las licitaciones, los montos o las reglas para la determinación de los mismos, que el Contratista o Asignatario deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado.

91 El Protocolo de consulta a los rarámuri es una copia del Protocolo de la CDI. Archivo CONTEC.

92 Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al convenio sobre la diversidad biológica, de octubre de 2010.

Reunión de acercamiento de la empresa Transportadora de Gas Natural del Noroeste con integrantes de la comunidad Bosques de San Elías Repechique, estas reuniones se celebran con la presencia de un notario público que invariablemente dio fe de la negativa de la comunidad para la instalación del gasoducto en su territorio.

previa, ya que estaba negociado 90% de los derechos de vía con los titulares de la tierra y la construcción llevaba un 50% de avance. Entonces, la consulta estaría dirigida a: 1) determinar afectaciones en las comunidades donde ya estaban iniciadas las obras del gasoducto; 2) determinar el consentimiento de las comunidades rarámuri en las que aún no se iniciaba la obra,[93] y 3) asegurar el respeto a los derechos de información y la solicitud de un experto independiente para hablar de los riesgos.

La CFE informó sobre la suspensión por tres meses de la obra del gasoducto. Se aprobó el protocolo de consulta[94] y se estableció el calendario inicial de reuniones en los centros de consulta. La coordinación de la consulta quedó a cargo del equipo de la Dirección General Adjunta de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa de la SENER, dirigida por Katya Puga.

En el Protocolo de consulta al pueblo rarámuri quedaron establecidos los actores que participarían, funcionarios públicos; el sujeto de consulta; los objetivos de la consulta y las fases del proceso como sigue:

Autoridad responsable de la consulta: SENER
Órgano técnico: CET
Comité técnico: CFE
Rancherías afectadas: 320
Lugares de consulta: 21 centros de reunión tradicional
Asesores de las comunidades indígenas: COSYDDHAC, CONTEC, CECADDHI, Parroquia de Creel, Tierra Nativa, A.C.

93 Bosques de San Elías Repechique, municipio de Bocoyna; Santa Matilde, municipio Guazapares; Huitosachi y Mogótavo, municipio de Urique.

94 Protocolo para la consulta al pueblo Rarámuri sobre la construcción y operación del gasoducto el Encino-Topolobampo. 7 de noviembre de 2014

Las fases de la consulta quedaron establecidas como sigue: 1) fase de acuerdos previos, 2) fase informativa, 3) fase deliberativa y 4) fase consultiva.

El objetivo de la consulta fue: *Llegar a acuerdos y garantizar la protección de los derechos colectivos e intereses de las comunidades rarámuri*

Reunión de acuerdos previos del proceso de Consulta a las comunidades Raramuri sobre la construcción y operación del gasoducto El Encino-Topolobampo, con los gobernadores tradicionales del Pueblo Raramuri, llevada a cabo en la comunidad de San Alonso, del municipio de Urique. A la que acudieron representantes de la Secretaria de energía, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y de la Comisión Federal de Electricidad.

que se encuentren ubicadas dentro del área de influencia del gasoducto.

El 8 de enero de 2015 –tres meses después de iniciada la consulta– la SENER promovió una reunión con las autoridades gubernamentales y las asociaciones civiles, con la finalidad de ponerse de acuerdo sobre la fase informativa y deliberativa de la consulta. La intención de la SENER y la CET era dar término a estas fases para llegar, en febrero de 2015, a la fase consultiva, concluir el proceso y levantar la suspensión de obra del gasoducto.

En la misma reunión, con la información vertida por la SENER y registrada por contec –de noviembre de 2014 al 8 de enero de 2015– el avance de la consulta fue "de los 21 centros de reunión tradicional: diez habían determinado sus afectaciones, seis solicitaron más información en el área de riesgos y seguridad, y cinco solicitaron más tiempo para ponerse de acuerdo entre ellos".[95]

Las afectaciones que más impactaron a los rarámuri fueron: 1) la destrucción de las fuentes de agua, de terrenos de siembra y de potreros, 2) la tala del bosque y 3) la destrucción de cercos.

Por su parte, las asociaciones solicitaron respuesta a las irregularidades observadas en el proceso de consulta:[96] 1) violación del acuerdo de suspensión de obra en los municipios de Urique y Guazapares, 2) información insuficiente sobre posibles riesgos y medidas de seguridad ambiental y pública, 3) falta de información sobre los criterios para disponer de los recursos del monto del pago de afectaciones y 4) relación clientelar de la cdi con los miembros de las rancherías y su doble función como asesor de las comunidades y miembro del Consejo Técnico de la Consulta.

Desenlace de la consulta.

La reunión del 21 de febrero de 2015 se llevó a cabo en el poblado de Creel en las instalaciones del dif con la presencia de SENER, CFE, cdi, cet, la empresa TNGG, los siríames de 21 centros de reunión, asociaciones civiles y religiosas.

Al inicio de la reunión, Luis Javier Pérez, 2º siríame y vocero de la comunidad Bosques de San Elías Repechique, se deslindó del proceso de consulta cuando habló en rarámuri a los siríames presentes; después, leyó en español sólo los puntos de acuerdo de la reunión del 14 de febrero en la ranchería Río Otero:[97]

No se negocia mientras no haya reconocimiento del territorio como derecho histórico.
Que el gasoducto pase por otro lado, que rodee el territorio de la comunidad.
Que se respeten nuestro bosque, manantiales y áreas de pastoreo.

Después de la posición que asumió Bosques de San Elías Repechique, se desarrolló la reunión en un ambiente tenso, poniendo en evidencia los vicios del proceso de la consulta.[98] Los funcionarios públicos de la cet y la cdi ejercieron presión en los siríames para que definieran su postura, sin respetar a quienes se oponían o condicionaban su firma a la obtención de más información sobre riesgos y más tiempo para lograr consensos entre los miembros de las rancherías sobre la forma de subsanar las afectaciones.

Las autoridades gubernamentales, a través de la cet, la CDI y bajo la anuencia de la SENER y la CFE, hablaron con cada uno de los siríames de manera individual en un claro acto de coerción nunca antes visto.99 De esa forma, se obtuvieron las firmas de por lo menos once siríames que condicionaban

95 De los diez centros de reunión que determinaron sus afectaciones, seis estaban de acuerdo con el gasoducto porque la obra ya iba avanzada; las cuatro restantes ya habían determinado sus afectaciones y necesidades, pero no sabían si la empresa iba a aceptarlas. En estos casos se planteó la construcción de un hospital de primer nivel y una universidad intercultural en el poblado de Bawichivo como necesidades a financiar por TNGG. Según las cifras de la Sener, de 21 centros de reunión tradicional, once aún no daban su consentimiento al gasoducto por dos motivos: la falta de información sobre los riesgos y la necesidad de contar con más tiempo para hablar con todos los miembros de las rancherías involucradas, ya que, por estos meses la gente andaba trabajando fuera. *El gasoducto El Encino-Topolobampo, op. cit.*

96 Archivo CONTEC. Oficio denuncias detectadas en el proceso de consulta. 15 de diciembre de 2014. Firmado por CECADDHI, COSYDDHAC, CONTEC y Tierra Nativa, A.C., Chihuahua. Nunca hubo respuesta.

97 Archivo CONTEC .

98 Entre los que señalamos: la CET incluyó, fuera de la agenda, el programa de desarrollo social para el ejercicio del Fondo de Inversión de la empresa TNGG. Con ello, y la intervención desordenada de intermediarios mestizos (Enoé Carrazco del Consejo Supremo Tarahumara, el vocal ejecutivo de la CET y el residente en San Rafael de la CDI) se dispersó la atención de los asistentes y se desvió el sentido de la reunión, situación clave para obtener los acuerdos esperados en medio del desorden y la confusión.

99 *El Heraldo de Chihuahua*,Chihuahua, Chih., p. 10, sección B, miércoles 25 de febrero de 2015, PRONUNCIAMIENTO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES E INSTITUCIONES RELIGIOSAS EN RELACIÓN A LA CONSULTA SOBRE LAS AFECTACIONES CAUSADAS A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS POR LA CONSTRUCCIÓN DEL GASODUCTO EL ENCINO-TOPOLOBAMPO.

llegar a acuerdos en ese momento por las razones mencionadas.

La coerción y el desorden en que se desarrolló la reunión violaron:

1. El Protocolo de consulta de la Sierra Tarahumara que estableció que: la consulta se haría en presencia de las comunidades congregadas en los centros de reunión tradicional. 2. Quedaron inconclusos los objetivos de la etapa informativa y la deliberativa, al homologar la decisión de los 21 siríames.

El procedimiento de la consulta, avalado por el artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos y dirigido por la SENER, se resolvió con el acta de la reunión del 22 de febrero de 2015. Después de firmada el acta, se levantó la suspensión de la obra, el cumplimiento de los acuerdos para la remediación de las afectaciones quedó en manos de la empresa TNGG y a los funcionarios del equipo de la SENER no se les volvió a ver en los siguientes meses.

Después de la reunión del 21 de febrero, la SENER y la CET desaparecieron del panorama del estado. La CET fue rechazada categóricamente por las comunidades y asociaciones civiles como mediadora, sobre todo por su posición de "sacar harina para su costal" con el fondo social de la empresa, sin importarle la situación planteada por los siríames.

Como no se llegaba a un acuerdo con la empresa TNGG, el 18 de mayo de 2015 la comunidad San Luis Majimachi interpuso un amparo por violación al derecho de consulta y consentimiento previo, libre e informado ante el Juzgado 3º de Distrito. De inmediato, el Juzgado ordenó la suspensión temporal de la obra, la empresa no acató dicha orden sino hasta el 26 de mayo.

Los rarámuri de Mogotavo también optaron por el amparo, el cual se interpuso en el Juzgado de Distrito el 29 de mayo de 2015 y fue aceptado por el Juez 8º, el cual también suspendió la obra.

Bosques de San Elías Repechique se amparó el 28 de septiembre de 2015, la respuesta del Juez 2º de Distrito, como en los casos anteriores, fue la suspensión temporal de cualquier obra que pudiese realizar la empresa, así como la suspensión de los permisos de aprovechamiento forestal denunciados de forma permanente por los rarámuri de la comunidad.

La CET[100] obtuvo recursos del Fondo social del proyecto del gasoducto para ejercerse en obras sociales en la sierra; éste fue uno de los motivos negociados desde el Ejecutivo estatal con TNGG, sin establecerse un plan de transparencia.

Conclusiones

La comunidad Bosques de San Elías Repechique fue la única donde el derecho de consulta se aproximó a un ejercicio de autonomía; no porque se hayan respetado los principios establecidos en el Convenio 169-OIT, sino porque en esta comunidad, la obra del gasoducto aún no había empezado. Durante las cinco reuniones con la empresa, la comunidad se negó a aceptar los ofrecimientos que se hicieron para remediar las posibles afectaciones. Finalmente, la comunidad acordó no aceptar el paso del gasoducto por su territorio, solicitó el cambio de trazo y presentó un amparo que aún está en proceso.

La consulta del gasoducto El Encino-Topolobampo fue una respuesta que dio el gobierno federal cuando la comunidad Bosques de San Elias Repechique exigió y apeló el cumplimiento del derecho de consulta y se opuso públicamente a la realización del proyecto. Como en otros casos bajo esta circunstancia, la consulta fue un proceso que adolece del apego a los criterios y estándares internacionales.

La lógica de la actuación del Gobierno federal se basó en la consulta para determinar las afectaciones causadas por las obras de construcción del gasoducto e imponer finalmente el proyecto, acotando el tiempo al máximo, aunque el costo social aumentara. En este sentido, se usó el derecho de consulta más como discurso retórico, carente de fondo, sin pretender un diálogo y participación equitativa;

100 Desde el inicio del proceso de consulta, el licenciado Miguel Ángel González, representante del gobierno del estado y vocal ejecutivo de la CET, manifestó su interés en obtener del proceso de consulta los recursos no ejercidos por la empresa TNGG, como parte del Fondo social. En este sentido, declaró en noviembre de 2014 que: "El gasoducto ya está ahí, lo que se va hacer con la consulta se llama remediación".

adaptando el discurso a situaciones cargadas de la inmediatez de las necesidades básicas, las cuales, el Estado ha dejado de afrontar, con la única finalidad de que el proyecto siguiera en marcha.

A pesar de ello, el proceso movilizó a los actores involucrados, en especial, a las comunidades rarámuri y a las asociaciones civiles y religiosas que operan en la región; al gobierno federal, estatal y la empresa concesionaria, y se manifestó el alcance y las debilidades de cada uno de ellos.

La experiencia de la consulta sobre el Gasoducto El Encino-Topolobampo dejó los siguientes aprendizajes:

1. Como todos los derechos de los pueblos, el derecho de consulta y de consentimiento libre, previo e informado están en construcción. Su cumplimiento no depende exclusivamente de que esté establecido en el marco jurídico, ni que estos derechos sean vinculantes. Esas características son importantes, pero aún más es la determinación que los afectados tengan para que esos derechos sean respetados.

2. La obligación del Estado de consultar se convirtió en un mercado de la empresa que finalmente es la que paga las remediaciones. Por tal motivo, la comunidad de Bosques de San Elías Repechique, a través de su vocero, Luis Pérez, demandó con determinación "Dejen de estar ofreciendo mientras está la consulta". Esta demanda dio más importancia a la información sobre los riesgos ambientales y de seguridad, y a la exigencia de contar con la opinión de un experto independiente.

Las asociaciones civiles y religiosas, y las organizaciones sociales que intervinieron a favor de la consulta avalaron las decisiones de Bosques de San Elías Repechique y apoyaron su posición de no negociar. A la fecha, esto ha ayudado a proteger a los voceros de la comunidad. El protagonismo de esta comunidad ha sido ejemplar y logró que las asociaciones civiles e instituciones religiosas actuaran bajo su influencia.

El Protocolo de consulta se convirtió en un instrumento de control hacia las asociaciones civiles que fueron invitadas por las comunidades en calidad de asesoras, limitando su participación en las reuniones generales y en las reuniones comunitarias. Sin embargo, así se les dio un "peso político" el cual quisieron moldear por medio de la presión y la calumnia.

El derecho a la información y la transparencia en el manejo de los recursos, por parte del Estado y la empresa TNGG, fue violatorio de cualquier garantía. Para las comunidades, quedaron sin respuesta las preguntas sobre los riesgos que conlleva vivir cerca de una obra de ese tipo y de lo que suceda en relación a las afectaciones de los manantiales y otras afectaciones ambientales.

Sobre la mitigación de las afectaciones y su pago correspondiente, el Protocolo de responsabilidad de las empresas[101] fue sólo una mención retórica y se negaron sistemáticamente a dialogar con técnicos independientes para abordar los aspectos de riesgo y seguridad de la obra.

Recurrir al amparo por parte de algunas comunidades fue un cambio de estrategia que permitió eliminar la intermediación de los funcionarios federales y estatales dependientes del poder Ejecutivo; así, se dio paso a otra interlocución a partir de los procesos judiciales. Esta situación favoreció el diálogo directo entre las comunidades y la empresa TNGG. Por los amparos interpuestos, se lograron acuerdos convincentes para las comunidades y obligaron a TNGG a dialogar.

El logro de beneficios materiales, éticos y políticos, obtenidos por la consulta en torno al pago de afectaciones, fue heterogéneo y dependió de factores diversos. Por ejemplo, en el caso de la comunidad de Huitosachi, se les otorgó la construcción de un salón escolar, un centro de salud y un salón comunitario, esta negociación fue determinada por la comunidad y dependió del consenso y organización interna de ellos.

En el caso de la comunidad de Bosques de San Elías Repechique, la cual solicitó el cambio de ruta del gasoducto, los factores fueron varios: 1) salirse del proceso de consulta y no aceptar prerrogativas materiales; 2) recurrir al amparo en

101 Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al convenio sobre la diversidad biológica, de octubre de 2010.

un planteamiento que abarca más que el derecho de consulta, la autodeterminación, el territorio y la omisión del estado; 3) la fortaleza de la organización interna de la comunidad; 4) la vinculación con otras instituciones y organizaciones sociales externas; 5) el posicionamiento de la comunidad ante la opinión pública y 6) su capacidad de movilización.

En el caso de las comunidades San Luis Majimachi y Mogotavo, por la vía del amparo lograron negociaciones económicas importantes, administradas en ambos casos por fideicomisos privados para ser aplicados en los programas establecidos por las comunidades.

No fue así el caso de otras comunidades y sus autoridades tradicionales, que actuaron aisladas unas de otras, lo cual las expuso a la manipulación de caciques locales, instituciones de gobierno y líderes venales. Superar esta limitación es un reto para el pueblo rarámuri.

Toma de las instalaciones del aeropuerto regional de Creel en construcción, durante una visita de inspección de daños causados a la comunidad Bosques San Elías Repechique, realizada con personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes delegación Chihuahua.

CASO 3
Aeropuerto Regional de Creel (2014-2015)

Tipo de proyecto: Infraestructura, transporte aéreo.

El Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre fue definido por el gobierno del Estado de Chihuahua como: "parte de la infraestructura básica necesaria para el desarrollo del proyecto turístico Divisadero Barrancas - Cascadas de Basaseachi, Chihuahua, y uno de los ejes principales para mejorar el sistema de comunicación en una zona agreste y de difícil acceso".[102]

La capacidad del aeropuerto es para recibir aviones de 100 pasajeros y su infraestructura se compone de: pista, calle de rodaje, plataforma para la aviación comercial y general, terminal de pasajeros, estacionamiento, cuerpo de rescate y extinción de incendios (crei), estación de combustibles, cuartel militar. Cuenta también con cercado perimetral, torre de control, subestación eléctrica y cisterna para agua y contendor de desechos peligrosos.

Área de influencia

El aeropuerto está ubicado en el corredor turístico Bocoyna-Creel-Divisadero y está construido en una superficie de 60 ha, a 5 km del poblado de Creel, en el municipio de Bocoyna.

Población afectada

Bosques de San Elías Repechique, con una población de 370 habitantes.
Las principales afectaciones materiales se dieron fue por: 1) la cancelación de ojos de agua para consumo humano y abrevadero. 2. El cierre de veredas, travesías o caminos reales. 3. La cancelación de un área de pastoreo y recolección de plantas comestibles y medicinales de temporada importante. 4. La dispersión de la fauna silvestre. 5 La devastación de 60 has de flora silvestre. 6. La remoción de toneladas de tierra y piedras con el uso de dinamita. 7. Las cuarteaduras de casas cercanas. 8. El uso de toneladas de arena para construcción de la pista y los edificios.

Actores

Del gobierno del estado: La Secretaría de Economía, la Secretaría de Obras Públicas, el Fideicomiso Barrancas del Cobre.

Del gobierno federal: SCT, Fonatur y Semarnat.

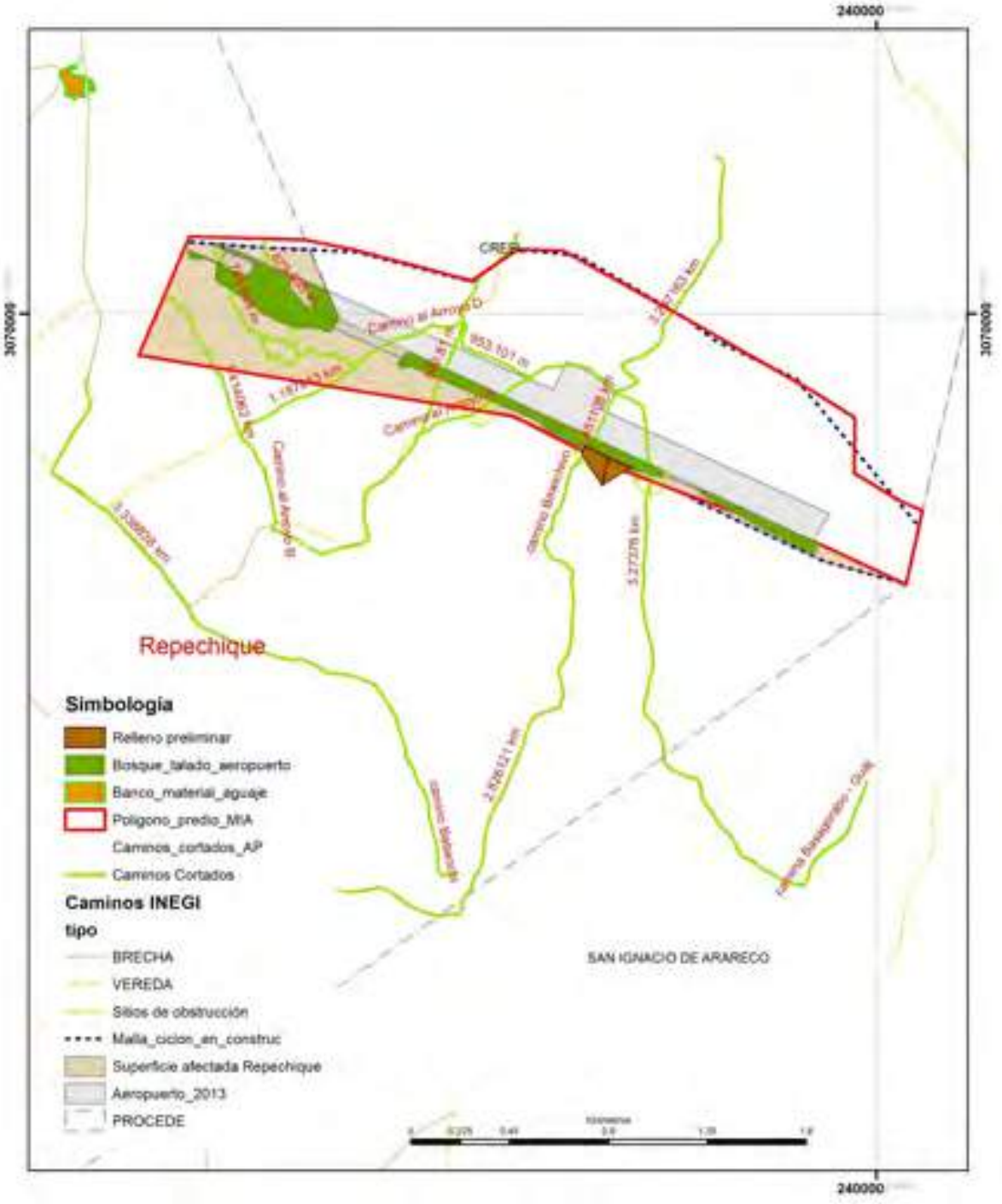
La comunidad Bosques de San Elías Repechique. Además, el juez sugirió hacer una consulta regional a la comunidad agraria de San Elías, Gasisuchi y Arareko, dando pie a que ellos plantearan sus afectaciones y se incluyeran en el proceso de remediación.[103]

Por parte de las asociaciones civiles y organizaciones sociales: Consultoría Técnica Comunitaria, A.C., como acompañante del proceso jurídico-social. El Frente Democrático Campesino, cosyddhac, Parroquia de Cristo Rey, sine-comunarr, El Barzón Chihuahua y el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (ceddehm), como observadores y parte del cerco ciudadano de protección.

102 *Estudio análisis costo-beneficio de prefactibilidad del proyecto Aeropuerto Regional de Barrancas del Cobre-Creel*, municipio de Bocoyna, Chihuahua, Sectur, SCT, Fonatur, Secretaría de Desarrollo Comercial y Turístico del Estado de Chihuahua, octubre de 2010.

103 La consulta regional que incluyó las tres comunidades de San Elias, Araeko y Gasisuchi fue un recurso del Juez para que, de tener motivos estas comunidades, también se inconformaran, previendo con ello que las otras comunidades afectadas se incluyeran en la falta de consulta.

Aeropuerto y área de afectación



Fuente: Bojórquez, et al., Dictamen pericial en materia de impacto ambiental y social sobre lo relativo a las afectaciones del Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre, Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad, unam, 2015.

Contexto

El Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre es una obra planeada desde la firma del contrato del Fideicomiso Barrancas del Cobre en 1996, el cual en el Plan Maestro Barrancas del Cobre-Mar de Cortés se proponía dotar de infraestructura a las zonas con mayor potencial turístico; una de estas obras fue el aeropuerto.

Los primeros intentos de llevar a cabo la construcción del aeropuerto previsto en el Plan Maestro Barrancas del Cobre se dieron en la ranchería de Gonogochi, del ejido de San Ignacio Arareko. Los rarámuri de este ejido rechazaron de forma terminante el proyecto mediante una carta del 28 de abril de 1998 avalada por 221 firmas. En dicha carta, le hacen saber al gobierno del estado su negativa a la construcción del aeropuerto en terrenos del ejido, por las posibles afectaciones a su cultura y al medioambiente. La carta fue publicada en el Diario de Chihuahua.[104]

Después, en 2002, el gobierno del estado inició negociaciones con el ejido Sisoguichi –con más población mestiza que rarámuri–, pero no se llegó a ningún acuerdo porque los ejidatarios querían que se les pagara una cantidad de dinero que el gobierno rechazó.

En 2003 y 2006, el gobierno del estado compró porciones de tierra a un particular que ostentaba el título de propiedad del predio Pino Gordo, paraje conocido por la comunidad Bosques San Elías Repechique como Mesa de Awaina, la cual tienen en posesión ancestral.[105]

El 20 de febrero de 2015, habitantes de la comunidad de "Bosques de San Elías Repechique", realizaron un plantón frente a la sede donde se desarrollaron las actividades por el "Día Internacional de la Lengua Materna", con el objeto de manifestar su inconformidad por la construcción del aeropuerto y el gasoducto de Creel, manifestando su rechazo a las afectaciones y a la falta de consulta.
Al mismo tiempo colocaron dos mantas en la Iglesia de Creel, una de ellas fue robada. Cuando entraron al evento a entregar información sobre su protesta, fueron retirados por elementos del Ejército mexicano.

Tres años después de iniciada la construcción del aeropuerto (2011), el 2 de abril de 2014 la comunidad rarámuri Bosques de San Elías Repechique, representada por sus siríames, interpuso el amparo 422/2014, argumentando la falta de consulta relacionada con la planeación, elaboración, aprobación y ejecución, para decidir de forma previa, libre e informada sobre la aceptación e implementación del proyecto Aeropuerto Regional de Barrancas del Cobre-Creel, en el Municipio de Bocoyna, Chihuahua. Asimismo, por las afectaciones que sufrieron a partir de la emisión de los actos de autoridad que permitieron la realización de obras en su territorio. Las afectaciones quedaron establecidas en el amparo y se relacionan con la tala de árboles, el establecimiento de cercos, el daño a sus manantiales, que ocasionó un desequilibrio en su vida y entorno ecológico.

104 No están de acuerdo en construcción de aeropista", *Diario de Chihuahua*, p. 10 / sección A, 28 de abril de 1998. Disponible en [http://www.inpro.com.mx/hemeroteca/modulos/buscador/inicio.jspx].

105 La comunidad de Bosques San Elías Repechique, ha reclamado, desde 1940, esos predios como parte de su territorio ancestral, así como su afectación que se ha realizado durante años (tala del bosque y construcción del aeropuerto), ya que pone en grave peligro sus formas de pervivencia como pueblo originario de la Nación; éste es uno de los motivos por los que presentaron ante el Juez 8º el amparo núm. 422/2014.

Toma de la torre de control del aeropuerto regional de Creel, durante la visita de inspección de personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes delegación Chihuahua.

Toma de uno de los ojos de agua contaminados con la construcción del aeropuerto regional de Creel, durante la visita de inspección de personal de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes delegación Chihuahua el 3 de agosto de 2014.

El 3 de abril de 2014 el Juez 8º de Distrito ordenó una suspensión de la obra y el 27 de noviembre de 2014 emitió una sentencia a favor de la comunidad rarámuri en la que se obliga al gobernador del estado y a la Secretaría de Economía a que:

A) Realicen la consulta dentro del ámbito regional de la comunidad, previa a la continuación de la construcción del aeropuerto. La consulta debe ser culturalmente adecuada, informada y de buena fe, y debe evaluar el impacto social, espiritual, cultural y ambiental que la construcción del aeropuerto produjo y producirá sobre la comunidad quejosa.

B) Decidir de común acuerdo con la comunidad las acciones para resarcir, prevenir, aminorar y mitigar las afectaciones materiales e inmateriales ocasionadas por la construcción del aeropuerto.

C) Otorgar una indemnización en el caso de que las partes no se pusieran de acuerdo total o parcialmente sobre las medidas de compensación que las autoridades deberán realizar.

También señala que, en caso de no ponerse de acuerdo con las medidas de compensación relacionadas con su identidad social, cultural y económica, las autoridades deberán otorgar a la comuni-

dad indígena una indemnización equitativa a las afectaciones demostradas mediante el correspondiente incidente de cumplimiento sustituto de la sentencia.

Una vez publicada la sentencia, las autoridades demandadas aceptaron los términos en que estaba consignada, ya que no les convenía aplazar más tiempo la terminación, inauguración y operación del aeropuerto debido a que el mandato del gobernador del estado terminaría en octubre de 2016.

No obstante, en la práctica demostraron poca disposición para ceder a las propuestas y los requerimientos de la comunidad. El gobierno del estado fue un mal interlocutor con la comunidad ya que no la escuchó; fue poco flexible para incluir las propuestas de remediación de daños causados al medio ambiente y a la vida de los pobladores rarámuri de la comunidad inconforme.

Durante 2015, los representantes del gobierno simularon ante el juzgado que avanzaban en el cumplimiento de la sentencia pero, en realidad, continuaban con la construcción del aeropuerto; no dejaron de aprovechar los recursos etiquetados para el ejercicio 2015, ente lo cual, la comunidad denunció una y otra vez el uso clandestino de la pista de aterrizaje, en obvia violación al amparo.

Reunión en la casa de salud de la comunidad Bosques de San Elías Repechique, en la que estuvieron presentes los secretarios de Obras Públicas, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Economía y un representante del Secretario de Hacienda. En esta reunión el gobierno del Estado "aceptó" la sentencia dictada por el juez 8vo de Distrito, relacionada con los daños causados por la construcción del aeropuerto.

Quienes aparecen al frente son el Secretario de Obras Públicas Eduardo Esperón y el Secretario General de Gobierno Mario Trevizo Salazar. Titulares en el sexenio del gobernador César Duarte Jáquez.

La *grilla* y las presiones para Bosques de San Elías Repechique

El 28 de octubre de 2014, un grupo de prestadores de servicios turísticos, el Consejo Supremo Tarahumara e indígenas de San Ignacio Arareko acudió a la ciudad de Chihuahua a entrevistarse con el Juez 8º para exigirle que levantara la suspensión de la construcción del aeropuerto y denunciaban a Bosques de San Elías Repechique y sus asesoras de la Consultoría Técnica como responsables de que a ellos "les quitaran el trabajo y las oportunidades de progresar".

En mayo de 2015, Enoé Carrasco, del Consejo Supremo de la Tarahumara, junto con la Comisaria de Bienes Comunales de San Elías y otras personas fueron a hablar con el juez para reclamarle "porque se le reconociera a Bosques San Elías Repechique como comunidad indígena y se hubiese dado una sentencia a su favor". Enoé Carrazco entregó en el juzgado un escrito con la firma del siríame Nicolás Moreno falsificada, en la cual se afirmaba que: "Sí, estaban de acuerdo con el aeropuerto y con la consulta pública que se había realizado en Bocoyna, solicitando que la obra continuara".

Marco legal del proyecto y de la consulta.

La sentencia del amparo 422/2014 que obliga a la realización de una consulta regional y a la comunidad de Bosques San Elías Repechique.

La Manifestación de Impacto Ambiental de la obra del aeropuerto.

La concesión otorgada el 5 de febrero de 2014 a favor de la empresa Administradora de Servicios Aeroportuarios de Chihuahua, S.A. de C.V., para la administración, operación, explotación y, en su caso, construcción de un aeródromo civil de servicio público.

Los peritajes ambiental y antropológico elaborados por el Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sostenibilidad de la unam encabezado por el doctor Luis Bojórquez y la antropóloga Ana Paula Pintado del INAH.

Uno de los aspectos sustantivos de la sentencia, el cual sienta precedente, ya que se trata de una comunidad sin reconocimiento legal del territorio ancestral es que le reconoce: 1) personalidad jurídica demostrada mediante el acta de nombramiento de sus autoridades tradicionales; 2) interés jurídico para exigir el respeto del derecho de consulta derivado de las normas constitucionales e instrumentos internacionales y, 3) interés legítimo para reclamar sus derechos ya que ocupan un territorio ancestral determinado.

Proceso de consulta

La consulta fue producto de la sentencia emitida por el Juez 8º de Distrito, la cual obliga al gobierno del estado a reparar los daños de las afectaciones materiales e inmateriales causadas por la construcción del Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre y que fueron identificadas por la comunidad en el amparo 422/2014: la colocación de una malla ciclónica que interrumpe las veredas o caminos reales, la destrucción de tres manantiales de agua, la tala de 60 ha de bosque.

La sentencia se divide en dos partes: 1) proceso de consulta regional y consulta a la comunidad Bosques San Elías Repechique para ponerse de acuerdo en las formas de la reparación y remediación del daño material, y 2) indemnización por los daños inmateriales.

Para llevar a cabo la sentencia, la Secretaría de Economía realizó los primeros acercamientos con la comunidad mediante reuniones en la ciudad de Chihuahua entre representantes de la comunidad y el gobierno del estado.

El 8 de febrero de 2015, se llevó a cabo en la comunidad la primera reunión para aprobar el Protocolo de consulta, el que no aceptaron los rarámuri reunidos porque no lo habían estudiado previamente en reunión comunitaria por el mal tiempo, así que la Secretaría de Economía tuvo que dar más tiempo para la aprobación de éste.

A solicitud de la comunidad, se capacitaron cuatro personas sobre la información relacionada al aeropuerto y que, en el desarrollo de su trabajo

como intérpretes de dicha información, la Secretaría de Economía les pagara el tiempo que emplearan en ese trabajo.[106]

La comunidad reclamó la violación del amparo, ya que no dejaron de aterrizar aviones en la pista y protestaron porque no se les incluyó en la consulta regional –como intérpretes– , más aún cuando las comunidades indígenas no eran los quejosos.

El 1º de marzo de 2015 se llevó a cabo la reunión donde se aprobó el protocolo de consulta, la metodología y el calendario de consulta[107].

En la minuta de dicha reunión se asienta que

> no están de acuerdo con la denominación del aeropuerto al mencionar Barrancas del Cobre, en la localidad de Creel. Quieren que en el documento se denomine Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre, Comunidad Bosques de San Elías Repechique, Creel, Municipio de Bocoyna, porque es el lugar donde está situado el proyecto, no es dentro de las Barrancas del Cobre sino dentro de su comunidad.

Después de dos reuniones para analizar la información108 entregada por la Secretaría de Economía, el 26 de abril se llevó a cabo la reunión para dar por concluida la consulta. En ésta la comunidad presentó el consenso de su consulta interna en los siguientes términos:

> No podemos continuar con la consulta puesto que no se reconoce la personalidad como comunidad rarámuri. Por lo tanto: 1) solicitan el reconocimiento territorial; 2) solicitan definir la colindancia del territorio con el ejido Creel; 3) denuncian la violación a la consulta previa; 4) denuncian la violación al amparo por los vuelos y aterrizajes de avionetas no registrados, y 5) denuncian el uso clandestino de la pista.[109]

El 12 de junio de 2015, el juez acordó que la comunidad indígena debe dar su consentimiento para que se realicen las obras y acciones necesarias para prevenir, aminorar y mitigar las áreas afectadas con la construcción del aeropuerto; incluso, sugiere proponer modificaciones a las mismas.

Con el fin de determinar los daños materiales e inmateriales, el juez ordenó la elaboración de dos peritajes: el antropológico, para determinar la afectaciones inmateriales, elaborado por la doctora Ana Paula Pintado del INAH el 8 de septiembre se presentó el peritaje de daños materiales, por el doctor Luis Bojórquez-Tapia, del Laboratorio Nacional de Ciencias de la Sustentabilidad de la unam. El gobierno del estado presentó el dictamen en materia de impacto ambiental y social el 19 de agosto, elaborado por el ingeniero Armando Issa Bolos, director de la empresa teggeo.

Por falta de acuerdo entre las partes, el juez ordenó una reunión de conciliación entre la comunidad y el gobierno que se llevó a cabo el 6 de octubre. El eje de la reunión fue la reparación material del daño en acciones de remediación a las veredas, los manantiales y la reforestación. La base para determinar las afectaciones fueron los peritajes y la reunión de conciliación.

El Juez 8º ordenó a la Junta Central de Aguas y Saneamiento del Estado y a la Secretaría de Obras Públicas que "designaran personal técnico para informar sobre el cumplimiento de la sentencia en lo que a ellos correspondiera, designándose a la Profepa y a la Conafor como responsables de dar seguimiento a las obras de reforestación".[110]

El 13 de enero de 2016, el juez le ordenó puntualmente al gobierno del estado que tenía cinco días para presentar los planes técnicos para reparar las afectaciones materiales en relación a: 1) mover la malla ciclónica, 2) hacer las veredas, 3) canalizar dos escurrimientos, 4) sanear tres ojos de agua, 5) construir una presa en el Cerro de la Virgen y 6) la reforestación de 60 hectáreas.[111]

Por falta de entendimiento cultural por parte del gobierno del estado, expresado en la falta de

106 Del 9 al 13 de marzo de 2015, los cuatro representantes de la comunidad acudieron a la Secretaría de Economía para que les fuera proporcionada la información relacionada con el funcionamiento del aeropuerto.

107 Minuta, 1º de marzo de 2015. Archivo CONTEC.

108 En abril de 2015, los representantes hicieron dos reuniones de información en las rancherías de la comunidad, a una tercera reunión acudimos integrantes del Frente Democrático Campesino (FDC) y de CONTEC, como testigos de calidad.

109 Minuta, 26 de abril de 2015. Archivo CONTEC

110 Acuerdo del juzgado del 13 de enero de 2016. Archivo del expediente del juicio.

111 *Idem.*

disposición, de diálogo y, en pocas palabras, de aceptación de la sentencia, las reuniones de campo que la comunidad tuvo con las comisiones técnicas no tuvieron resultados, específicamente con la Junta Central de Aguas y Saneamiento, la Secretaría de Obras Públicas y la CONAFOR.

El 2 de abril de 2016, luego de negociaciones sin resultados con las autoridades de diferentes dependencias, la comunidad acordó en una reunión comunitaria liderada por los siríames Nicolás Sánchez Torres y Luis Pérez la clausura del aeropuerto.

materiales e inmateriales causados por la construcción del aeropuerto.[112]

La clausura del aeropuerto duro 12 días y cambió el rumbo de la negociación de la sentencia; ahora la gente exigió, con base en el peritaje de daños ambientales, la indemnización total mediante la creación de un fideicomiso público.

El 23 de abril, se firmó ante el Juez 8º un convenio entre el Ejecutivo del estado de Chihuahua, el Secretario de Economía, el vocal ejecutivo de la Coordinación Estatal de la Tarahumara y la comu-

La toma del aeropuerto

Fuente: "Rarámuris levantan plantón en Aeropuerto de Creel y dan plazo a junio para ser resarcidos por daños". Disponible en: [https://desinformemonos.org/raramuris-levantan-planton-en-aeropuerto-de-creel-y-dan-plazo-a-junio-para-ser-resarcidos-por-danos/].

El 13 de abril, alrededor de las doce del mediodía, llegaron mujeres, niños, hombres, familias completas al aeropuerto. Recorrieron la pista de aterrizaje con una bandera de México hasta llegar a la entrada que clausuraron con mantas y cordones para impedir el acceso. El motivo de esta acción fue que el Gobierno del Estado ha simulado el cumplimiento de la sentencia del amparo a favor de la comunidad, la que ordenó al gobierno del estado la reparación de los daños

nidad rarámuri Bosques de San Elías Repechique donde se conviene: la suma de 65 millones de pesos pagados en 7.5 anualidades, para aplicarse en los rubros que la comunidad definió desde sus visión que serían los programas para la remediación de los daños materiales causados por la obra del aeropuerto.

112 Mayorga, Patricia, "Clausuran tarahumaras aeropuerto de Creel por no cumplir con reparación de daños", *Revista Proceso*, Creel, Chihuahua, 13 de abril de 2016.

Conclusiones

1. El protocolo elaborado para la consulta del aeropuerto fue una copia del protocolo implementado en la consulta del gasoducto; éste se aplicó hasta el mes de marzo de 2015.

2. La buena fe por parte del gobierno del estado estuvo en entredicho durante todo el proceso: primero, porque prometió ver el asunto del reconocimiento legal del territorio vía la expropiación y no hizo nada; segundo, porque no dejaron de aterrizar aviones y violar el amparo, y tercero, porque muy pocas cosas de las propuestas técnicas de remediación hechas por la comunidad se incluyeron en las propuestas del gobierno del estado.

3. La comunidad Bosques de San Elías Repechique fue protagonista activa y llevó a cabo el proceso de negociación y el proceso judicial, las decisiones estratégicas fueron determinadas en colectivo. En todo momento el acompañamiento jurídico-social estuvo subordinado a las decisiones colectivas de la comunidad. Podemos afirmar que en este caso se robusteció el sujeto social de la consulta o, en su caso, de la sentencia.

5 ANÁLISIS DE TRES CONSULTAS

El análisis de los tres casos de consulta que hemos descrito en este estudio se basa en la comparación sobre el cumplimiento de los principios o estándares internacionales que rigen el derecho de consulta –Convenio 169 de la oit y en el artículo 2º de la Constitución–, según la actuación de los actores gubernamentales que intervinieron en los procesos y la respuesta de las comunidades afectadas. Asimismo, se hace hincapié en las semejanzas y diferencias en la aplicación de cada uno de los principios según cada caso. Para ello, hemos resumido los aspectos esenciales del cumplimiento de dichos principios, así como de los aspectos específicos de cada uno de ellos, lo que le da cuerpo al análisis del derecho de consulta en los casos analizados, los cuales presentamos en el cuadro comparativo.

El cuadro consta de tres secciones que corresponden a cada uno de los megaproyectos y contiene, a manera de indicadores, los principios básicos del derecho de consulta. Si fue previa, libre, informada, su marco jurídico, si tuvo o no protocolo, los obstáculos, y una valoración final referida a las actuaciones de las instituciones de gobierno que intervinieron y al sujeto social de la consulta. En el cuadro se sintetizan las peculiaridades de cada uno de los procesos de las consultas al que han estado sujetos los rarámuri del corredor turístico Bocoyna-Creel- Divisadero y del corredor Chihuahua-Topolobampo.

En la primera parte del análisis hacemos referencia a los aspectos comunes en los tres casos y en un segundo momento a los aspectos que difieren ente ellos.

El total de la población rarámuri, según los datos y estimaciones realizadas, suma una población aproximada de 10 554 personas.

Las comunidades afectadas por los tres megaproyectos pertenecen al pueblo rarámuri, el cual, tiene la característica de estar asentado en un territorio ancestral sin derechos agrarios ni reconocimiento legal; esta circunstancia ha sido invisibilizada. La incidencia de los megaproyectos en el despojo de tierras y de los territorios, así como de los bienes comunes, provocó que esta problemática saliera a la superficie. Esta circunstancia extraordinaria, en su expresión social, ha tomado la forma de demandas de amparo interpuestos por las comunidades de Huitosachi, Bosques de San Elías Repechique y Mogótavo; también en denuncias públicas y movilizaciones sociales, particularmente las señaladas en el capítulo 4. La consulta en los proyectos de infraestructura turística y energética fueron: la Caravana por la justicia al Senado de la República en junio de 2014, el plantón en el Congreso Internacional de la Lengua Materna, en el poblado de Creel el 20 de febrero de 2014 y la clausura del Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre en Creel, el 13 de abril de 2016, protagonizadas por la comunidad Bosque de San Elías Repechique, Estos eventos tuvieron consecuencias en el impulso del derecho de consulta en los casos del aeropuerto y el gasoducto, que resultaron ser simulaciones de consultas por parte de los actores oficiales hacia las comunidades rarámuri.

En los tres casos analizados el contexto de la consulta son grandes proyectos de inversión o me-

gaproyectos inmobiliarios para el turismo, de infraestructura aérea y de hidrocarburos, los cuales afectan de manera directa el territorio y los bienes comunes que dan viabilidad a las comunidades rarámuri de la región. Las afectaciones principales de los proyectos se relacionan con la desincorporación de la tierra del régimen ejidal a propiedad privada, o la venta de terrenos ancestrales por particulares; desmontes masivos de bosque de encino y pino que afectan la flora y la fauna silvestre, la recarga de agua y su disposición para el consumo doméstico y animal; todos ellos elementos del entorno natural necesarios para la supervivencia de las comunidades rarámuri, que utilizan plantas y animales silvestres para complementar la economía agrícola de la que dependen.

En ninguno de los casos estudiados se aplicó el principio que establece que la consulta debe ser previa, en el sentido de que sea en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión, y no cuando surge la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad porque el proyecto ya tiene un avance considerable, como fueron los casos analizados. La lógica de este principio se basa justamente en que el aviso temprano del proyecto proporciona un tiempo necesario para la discusión al interior de las comunidades, con el propósito de brindar la respuesta adecuada a la autoridad responsable de la consulta.

En este sentido, en el caso del proyecto turístico, el mandato de consultar está contenido –antes de iniciar la obra– en el Decreto por el cual se constituyó el Fideicomiso Barrancas del Cobre 1996 y posteriormente en la sentencia de la SCJN de 2012 que obliga al Estado a realizar las consultas necesarias, una vez constituido el Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso Barrancas del Cobre. La obligatoriedad de la consulta en los otros dos casos se basó en los convenios internacionales, en particular el 169-oit, los artículos constitucionales y la jurisprudencia de la SCJN; en el caso del gasoducto, también en el art.[120] de la Ley de Hidrocarburos. No obstante el marco legal, no se ejerció la obligación por el gobierno federal y estatal de llevar a cabo la consulta hasta que no hubo un reclamo y una denuncia pública, "No al Aeropuerto de Creel y al gasoducto porque no fuimos consultados", por parte de la comunidad Bosques de San Elías Repechique.

En el caso del proyecto turístico, el derecho de consulta resulta discursivo, ya que su puesta en práctica ha sido negada sistemáticamente, lo cual nos remite a la falta de voluntad política del gobierno federal y estatal para respetar en los hechos este derecho, conforme el marco legal vigente lo manda. También nos remite al rezago democrático en el que se encuentra el país, donde los derechos humanos han sido bloqueados por quienes gobiernan y las figuras de la consulta, el plebiscito y el referéndum, se encuentran encapsuladas; los derechos de rendición de cuentas y el de información no operan si no hay presión desde la sociedad.

En los casos de las consultas sobre el gasoducto y el aeropuerto, la respuesta fue más política; un requisito necesario que había que salvar para responder a la demanda social de consulta y, de esta manera, continuar las obras comprometidas con antelación con las empresas Administradora de Servicios Aeroportuarios de Chihuahua, S.A de C.V[113] y TNGG, las cuales cuentan con convenios de terminación de obra. Una respuesta centrada en el respeto al derecho, "entendido como una norma de procedimiento que complementa y contribuye a dar efectividad a derechos colectivos esenciales como la autodeterminación, la autonomía y la protección de los bienes comunes"[114].

Otra constante en los tres casos fue la falta de aplicación del principio de que la consulta debe ser culturalmente adecuada. El artículo 6º del Convenio 169 señala que "se debe realizar a través de procedimientos apropiados y mediante sus instituciones representativas". En los tres casos, no fueron respetados por las instituciones de go-

113 La concesión otorgada a la Tercero Perjudicada "Administradora de Servicios Aeroportuarios de Chihuahua, S.A de C.V." para administrar, operar, explotar y construir, un aeródromo civil de servicio público, ubicado en el Municipio de Bocoyna, Chihuahua, cerca de la carretera Creel San Rafael y el KM 3+800 con coordenadas ARP latitud Norte 27º 43'33'.40', longitud Oeste 107º 39'15'.65' con un asentamiento o elevación de 2 475 metros sobre el nivel medio del mar a fin de prestar los servicios en el mismo. En: Sentencia Aeropuerto Repechique, 27 de mayo de 2014. Disponible en: [http://kwira.org/sentencia-aeropuerto-repechique].

114 Informe Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Sesión 21/A-HRC-21-47.

bierno los usos y costumbres del pueblo rarámuri. Esta falta de respeto a la normatividad tradicional se manifestó en la prisa permanente, en "quemar" etapas del protocolo y terminar antes de tiempo –en el caso del gasoducto–, la sorpresa de que las comunidades pidieran más tiempo para lograr consensos –interpretándolo como boicot o mala voluntad de la comunidad y las asesoras–, en la presión ejercida a los siríames para que determinaran las afectaciones fuera del contexto comunitario, forzando la fase consultiva del protocolo, en el caso del gasoducto; la falta de respuesta a la solicitud de más información sobre riesgos y seguridad del gasoducto y de los daños a futuro del aeropuerto.

Bajo estas condiciones, la consulta significó una presión muy fuerte para las comunidades, más en aquellas donde coincidieron dos consultas en el mismo periodo, como fue el caso de la comunidad de Bosques de San Elías Repechique, situación que les generó estrés y preocupación permanentes por las constantes reuniones, en las que predominó la lógica de la intervención impositiva y desgaste y no la relación dialógica y de buena fe que se señala en el derecho de consulta.

Estas formas específicas de actuar por parte de los funcionarios públicos fueron indicadores determinantes de la falta de sensibilidad para entender el aspecto cultural clave en la consulta: la temporalidad y su abordaje tradicional. La falta de sensibilidad y la presión hacia las comunidades, ejercidas por las instituciones de gobierno, tuvieron como resultado el repudio a la cdi y a la cet como facilitadoras e interlocutoras de la consulta, así como la ruptura con el proceso que caracterizaron como "una consulta simulada".

En el caso del gasoducto, la ruptura con el proceso de consulta mediante el amparo significó un cambio de estrategia de las comunidades San Luis Majimachi, Mogotavo y posteriormente Bosques de San Elías Repechique. Esta nueva estrategia significó cambiar la interlocución con la empresa vía el juez y la posición desigual de un diálogo simulado para un mejor posicionamiento en las negociaciones con la empresa TNGG. El resultado de este cambio representó, para San Luis Majimachi y Mogotavo, negociaciones económicas satisfactorias para ejercerse a través de fideicomisos privados. En el caso de la comunidad de Bosques de San Elías Repechique, el juicio de amparo aún sigue en proceso; esta comunidad no canjeo el paso del gasoducto por prerrogativas económicas, sino que, a través del amparo, se pretende obtener el reconocimiento legal del territorio ancestral, en cuyo juicio se incluyó el respeto a la autodeterminación en relación a la negativa de la comunidad del paso del gasoducto por el territorio de la comunidad.

En el caso del Aeropuerto Barrancas del Cobre no se dieron las condiciones mínimas para un diálogo porque la comunidad no confió en las autoridades del estado –quienes habían prometido la regularización de la tierra—, no obstante no hicieron nada y al no contar con el documento que avalara su derecho sobre la tierra, ellos pensaron que el gobierno no cumpliría. Por otra parte, las autoridades del estado pusieron como prueba de obstinación de la comunidad que: "se negara a realizar trabajos en fechas que ya estaban empalmadas con su calendario ritual, como fue el caso de las comisiones de trabajo para mover la malla ciclónica del aeropuerto y en vísperas de la semana mayor", asunto de percepciones diferentes que imposibilitó el entendimiento en el diálogo para el cumplimiento de la sentencia. De esta crisis de entendimiento y confianza mutua surgió el cambio de estrategia: la clausura durante doce días del Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre. Esto llevó a firmar un convenio para la indemnización total de la reparación del daño causado por la construcción del aeropuerto, el cual será administrado por un fideicomiso público y cuyos fondos serán destinados a proyectos ya determinados por la comunidad.

En este sentido, podemos decir que las comunidades beneficiadas por los amparos en el caso del gasoducto y en el de la ejecución de la resolución del amparo del aeropuerto, nos llevan al derecho a la reparación de daños por omisión de consulta en obras ya realizadas, sustentado en el derecho internacional, artículo 40 de la dnudpi, el cual sostiene que toda violación a una obligación in-

ternacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente. "Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes; a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos".[115]

El principio de la consulta informada fue limitado en los tres casos. Si se observa el cuadro, la información sobre el proyecto que se entrega siempre va rezagada un año y medio respecto de la sentencia, en el caso del proyecto turístico. En el caso del gasoducto o el aeropuerto es insuficiente. El procedimiento de consentimiento pleno e informado requiere como mínimo que todos los integrantes de la comunidad estén plenamente enterados de la naturaleza y las consecuencias del proyecto en cuestión y que estén provistos de una oportunidad efectiva para participar de manera individual o colectiva, como se enmarca en el capítulo 3 de este libro. En ninguno de los casos se aseguró que la información fuera oportuna, como lo hemos señalado. Con respecto de la información accesible, si bien hubo traductores, hubo poco tiempo para comprender los contenidos técnicos para una interpretación adecuada y suficiente sobre la que, hemos señalado, no fue satisfactoria en los casos del aeropuerto y el gasoducto.

El protocolo de consulta sobre el gasoducto fue una copia del protocolo de la cdi y el del aeropuerto fue una copia del aplicado para la consulta del gasoducto; en ambos casos sendos instrumentos adolecen de la adecuación a los usos y costumbres, y son sólo un documento burocrático de control. Sobre los protocolos resaltamos que tienen un formato rígido, que operó limitando la participación de las asociaciones asesora. De habernos propuesto subsanar algunas de las violaciones al protocolo, sobre todo en el caso del gasoducto, sólo hubiese sido posible mediante un juicio, lo que no tenía sentido.

El modelo de protocolo adoleció de la obligatoriedad de la consulta; no se estableció en ninguna parte la suspensión de los proyectos hasta que no concluyera la consulta, dejando como únicos medios para exigir su cumplimiento el juicio de amparo y la presión política y social, como sucedió en los casos de nuestro análisis.

Al comienzo de los protocolos se señala que una vez elaborado el plan de consulta o protocolo, la participación de los pueblos se dará únicamente para establecer un consenso, dar su opinión y en su caso aprobarlo, sin participar en la construcción de éste o disentir del objeto de la consulta, lo que sería más aceptable y lógico". En este sentido, el derecho a la participación, tan ligado con el de la consulta, se limitó a la presencia pasiva de las comunidades y sus representantes, más aún cuando las consultas planteadas no tenían antecedentes en la región.

Señalamos que la mayoría de las comunidades ignoraban el derecho de consulta y los principios que lo constituyen por lo que, sin mediar diálogos previos o capacitaciones, se involucraron en una consulta de la que no conocían sus consecuencias; forzados a aprobar o no un protocolo, hacerle modificaciones pertinentes sin contar con las herramientas adecuadas; para empezar, con la certeza del principio de igualdad de partes. En ningún momento de la lectura y aprobación del protocolo se les preguntó cómo tomaban esos acuerdos sobre asuntos importantes, algo que daría la pauta para crear la herramienta de la consulta.

Anexar cuadro: comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara.

115 Capítulo 3 de este libro.

Cuadro: Comparativo de tres proyectos y el derecho a la consulta

Nombre del proyecto: Turístico Barrancas del Cobre 1996-2015

Responsables del proyecto:
El Gobierno del Estado y Federal, la Secretaría de Economía del Gobierno del Estado, Congreso del Estado, FONATUR y SECTUR

Población afectada:
1,094 personas. 4 comunidades, 2 municipios.

Acompañamiento jurídico social a la comunidad:
CECADDHI Consultoría Técnica A.C.

Criterios y valoración de la consulta
Previa:
1. El derecho a la Consulta fue declarativo
2. De 1996 a 2015 no hubo consulta
3. Ejecución de sentencia SCJN:
No se ha cumplido (14 reuniones de trabajo)
Se promovieron tres inejecuciones de sentencias rechazadas por el Juez

Situación actual:
Pendiente la ejecución

Libre: x
Informada: Un año y medio después de la sentencia se entregó información solicitada.

Marco jurídico aplicado:
- Decreto 409/96 I.P.O que constituye el Fideicomiso Barrancas del Cobre.
- Sentencia de la SCJN –marzo 2012-365/2010 y 781/2011. La sentencia obliga al Estado a: Constituir el Consejo Consultivo del Fideicomiso Barrancas del Cobre, para: realizar la consulta de los programas de inversión y plan de desarrollo social anual.

Protocolo: x

Obstáculos:
1. No hubo suspensión de la obra con sentencia
2. La no ejecución sentencia SCJN
3. Resistencia a entregar la información sobre inversión
4. Imposición de la Ley Estatal de turismo sobre la sentencia
5. Intereses económicos por encima de los D.H /DESCA
4. Discriminación, piensan que la gente está manipulada por las asesoras

Conclusiones:
- Ninguna voluntad política del Estado/ poder ejecutivo
- Poca credibilidad en las instituciones por los afectados
- Insuficiente el empoderamiento del sujeto social

Nombre del proyecto: **Gasoducto El Encino-Topolobampo 2014-2015**

Responsables del proyecto:
Gobierno Federal: SENER, CFE, CDI, Gobierno del Estado: Coordinación estatal de la Tarahumara CET, Empresa: TGNN, TransCanada

Población afectada:
8,000 personas

Asociaciones civiles asesoras de comunidades:
CECADDHI Consultoría Técnica AC, COSYDDHAC, Tierra Nativa

Criterios y valoración de la consulta
Previa:
1. La consulta fue consecuencia de una exigencia social
2. Al inicio de la consulta había un avance de obra 50% Y negociado 90% derecho de vía
3. La consulta fue para: determinar las afectaciones y la reparación de las mismas
4. Interposición de tres amparos: dos comunidades negociaron a satisfacción. Una sigue en el proceso judicial.

Libre: x
Informada: Un año y medio después de la sentencia se entregó información solicitada.

Informada:
Insuficiente la información dada sobre riesgos y seguridad. Se negó la presencia de un experto independiente.

Marco jurídico aplicado:
- Declaraciones, convenciones internacionales y Convenio 169-OIT
- Artículos 1 y 2 de la Constitución
- Ley de Hidrocarburos (2014) en su Artículo 120
- Licitaciones para la contratación del servicio de gas natural
- MIA
- El Protocolo de consulta al pueblo Rarámuri

Protocolo: Si

Obstáculos:
1. Suspensión de obra, solo tres meses
2. Ofrecimiento de prerrogativas materiales paralelo a las fases de la consulta
3. La falta de adecuación cultural
4. La prisa por terminar
5. La falta de transparencia en el manejo de los recursos

Conclusiones:
- Requisito de procedimiento no como ejercicio de un derecho
- Respeto a la autodeterminación y autonomía
- Capacidad de negociación de los afectados con los procedimientos judiciales vía los amparo
- Fortalecimiento del sujeto social: 3 comunidades de 21

Nombre del proyecto: **Aeropuerto regional Barrancas del Cobre, Creel 2014-2015**

Responsables del proyecto:
Gobierno federal: SEMARNAT, SCT, Gobierno del Estado: Secretaría de Economía, Fideicomiso Barrancas del Cobre

Población afectada:
Directos: 260 personas, Indirectos: 1,200 personas

Acompañamiento jurídico social a la población:
CECADDHI Consultoría Técnica Comunitaria A.C.

Criterios y valoración de la consulta
Previa:
1. No, previa a la construcción del Aeropuerto
2. Sentencia de por medio: obliga a la Consulta que es previa a la operación aeropuerto
3. La consulta fue suspendida por la comunidad
4. Falta de entendimiento en las reuniones de negociación de afectaciones
5. El acuerdo sobre el monto de la indemnización fue mediada por la clausura del aeropuerto - 12 días- 13/04/16

Libre: x
Informada: Un año y medio después de la sentencia se entregó información solicitada.

Informada:
Información incompleta. Hubo cuatro intérpretes de la comunidad sobre: impactos a futuro.

Marco jurídico aplicado:
- Sentencia 422/2014 obliga al ejecutivo:
  A realizar una consulta sobre las afectaciones materiales e inmateriales causadas por la construcción del Aeropuerto regional Barrancas del Cobre, para la reparación de daños.
- MIA de la obra
- Concesión a favor de la empresa Administradora de Servicios Aeroportuarios de Chihuahua, SA de CV
- Peritajes: Antropológico y de Daños Ambientales

Protocolo: Si

Obstáculos:
1. Reuniones de consulta: 6
2. Prisa del gobierno por ejercer presupuesto.
3. Desconfianza de la comunidad.
4. Falta de escucha del gobierno a la comunidad, no se consideró propuesta de la comunidad
5. Racismo

Conclusiones:
- Apegarse a los acuerdos del juez
- Respeto
- Cohesión de la comunidad
- Fortalecimiento sujeto social
- Solidaridad sociedad civil
- Difusión del caso

6 CONCLUSIONES

En los casos que hemos analizado, el derecho de consulta, conforme a los estándares internacionales, ha sido negado. Sólo en la medida en que se manifiesta inconformidad por parte de alguna comunidad por la falta de consulta, el poder Ejecutivo da una respuesta.

En el caso de la consulta sobre la infraestructura turística, la cerrazón ha sido absoluta. No así en los casos de Gasoducto el Encino-Topolobampo y el Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre, donde se instauraron los procesos de consulta mediante protocolos; en el primero de ellos, se impone un esquema general de remediación de afectaciones, como si estas fuesen programas de asistencia relacionados con la construcción de infraestructura social –centros comunitarios, de salud, escuelas– y mejoramiento de vivienda, hasta llegar al amparo de tres de las 21 comunidades que fueron consultadas. De las tres comunidades amparadas, sólo una se ha mantenido sin aceptar negociación debido a que su oposición al gasoducto va más allá de la remediación asistencialista: la que exige el respeto al territorio y a la autonomía.

En las consultas, la actuación de los tres poderes del estado, particularmente el Ejecutivo y el Judicial, se ha caracterizado como obstáculo e impulso, como lo señalamos a continuación.

El poder Ejecutivo mostró una dificultad casi inherente para dialogar con las comunidades, determinada por la improvisación y la prisa de los tiempos fiscales y de los grandes intereses económicos; también fue la posición de superioridad desde donde se ejerce el poder lo que desvanece cualquier posibilidad de diálogo. Una buena interlocución entre las instituciones del poder Ejecutivo con las comunidades parte de entender y de conocer su cultura, sus sistemas normativos y su forma de organización. Respetar sus tiempos y sus formas de diálogo comunitario, hasta la espera de una respuesta razonada, respuesta que debe realmente ser valorada, porque son decisiones que favorecen o perjudican a la comunidad o bien, legitiman o desacreditan el proyecto consultado. Estas características no se observaron en la práctica.

Asimismo, las instituciones de gobierno debieron tener una atenta escucha a las necesidades que manifestaron las comunidades en relación al territorio, al respeto a su cultura y sistemas normativos, a los bienes comunes –no talar el bosque, no acabar con él, cuidar los ojos de agua– y considerar los calendarios de la vida comunitaria. Esto tampoco se dio.

El poder judicial fue, sin lugar a dudas, un actor importante. Podría parecer que se confronta con el poder Ejecutivo, por lo menos en dos de las tres consultas estudiadas, ya que mediante las sentencias relacionadas al Fideicomiso Barrancas del Cobre y Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre, se posicionó a favor de las comunidades, con las herramientas que les ha proporcionado las modificaciones constitucionales, la ley de amparo y la legislación internacional en materia de derechos humanos de los pueblos.

El rango constitucional que adquirió el derecho de consulta responde a la presión social –debido a las innumerables violaciones a los derechos huma-

nos en México– y a las buenas relaciones internacionales que el Estado mexicano tiene y necesita; sin embargo, en la práctica, el ejercicio del derecho de consulta no fue más que una simulación, lejos de ajustarse ni siquiera medianamente a los estándares internacionales.

En este sentido, las modificaciones legislativas no respondieron a un cambio de mentalidad necesario en el gobierno; las cosas siguen en detrimento de los territorios y la cultura rarámuri, con tendencias claras hacia el despojo y la discriminación así como a la política de control de las comunidades mediante interlocutores mestizos.

Los jueces federales que resolvieron los casos a favor de las comunidades lo han hecho con apertura, estudiando el nuevo marco legislativo y tratando de comprender el nuevo sujeto social de derechos.

En el caso de los amparos relacionados con el gasoducto de las comunidades de San Luis Majimachi y Mogotavo, aunque no se llegó a dictar sentencia, fue a partir de la suspensión temporal de obras del gasoducto ordenada por los jueces que se dio un cambio en la relación de –diálogo'' y se obligó a la empresa a negociar directamente con las comunidades. De esta forma, se modificó el esquema de ''diálogo y negociación–, derivado del proceso de consulta encabezado por las instancias federales y estatales del ejecutivo, la SENER y la cet, previstos en el Protocolo de consulta rarámuri.

Los resultados de las negociaciones fueron favorables a las comunidades de Mogotavo y San Luis Majimachi, en tanto que la oferta económica por reparación del daño fue satisfactoria para las dos comunidades, llegándose a un acuerdo antes de la terminación de los juicios de amparo. En el caso del Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre, después de 12 días de plantón, se obtuvo un convenio favorable para la comunidad.

Sin embargo, nos quedaríamos cortos si pensamos que éste será el destino del derecho de consulta a futuro. La remediación de daños después de la imposición de megaproyectos, sobra decirlo, cambiarán inevitablemente a mediano plazo la vida y el entorno de las comunidades rarámuri.

En este sentido afirmamos que, si bien los jueces estuvieron a la altura de los amparos presentados y dictaron sentencias a favor de las comunidades (y que tuvieron impactos positivos en el día a día de la lucha y los procesos de negociación de afectaciones a las comunidades rarámuri), con ello no se llegó al fondo del derecho de consulta y el consentimiento previo, libre e informado, el cual está vinculado con el conocimiento y la sanción por parte de los pueblos originarios afectados por los megaproyectos de infraestructura en sus etapas iniciales. Hasta ahora, el poder Ejecutivo no ha estado dispuesto a ceder porque, obviamente, pone en riesgo sus propios proyectos negociados con antelación con las empresas nacionales y trasnacionales.

No olvidemos que si el marco jurídico es esencial para el entendimiento y el acotamiento de la actuación del Estado y las empresas transnacionales, también existen contradicciones de fondo que se dan, por ejemplo, entre las reformas constitucionales del artículo 1º en materia de derechos humanos y la reforma energética, la cual prioriza las actividades relacionadas con los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica como actividades de orden público e interés social.[116]

El poder Ejecutivo, representado a nivel federales y estatales por la SENER y la cet, al igual que las empresas, no quieren entender que la ley les obliga a modificar sus prácticas de relación con los pueblos originarios, para verlos y tratarlos como sujetos de derechos y no como clientelas amorfas y hambrientas, que con ofrecerles beneficios asistenciales los conforman. Esta circunstancia hace evidente la falta de voluntad política del Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, lo que es indicativo de un Estado autoritario que violenta de forma sistemática el derecho de consulta, el cual debe respetarse como mandato constitucional.

En este complejo de avances y contradicciones legislativos, de actuaciones inaceptables del Ejecutivo, de situaciones de hecho planteadas a las comunidades rarámuri, no podemos dejar de apuntar

116 Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Todos los derechos para Todas y Todos, ''Ante la adversidad y la indignación: la construcción colectiva'', *Agenda política 2015-2020*, septiembre de 2015.

que estas contradicciones están ligadas a la necesidad de cambios democráticos en el país. Los derechos humanos no pueden convivir en un sistema autoritario; en ese caso, son sólo una herramienta de defensa y protección, y no una propuesta para una sociedad más justa y democrática.

La defensa legal en los tres casos permitió, por otra parte, la suspensión temporal de las obras de infraestructura y el despojo de tierras en el corredor turístico Creel-Divisadero, lo cual, a manera de tregua, permitió a las comunidades replantear su estrategia y fortalecer su organización.

No obstante lo anterior, los procesos judiciales y, en particular, las sentencias a favor de las comunidades, tienen efectos diferenciados en el fortalecimiento del sujeto social: las comunidades rarámuri. Para Bosques de San Elías Repechique el efecto fue óptimo, en tanto que ellos tuvieron una dirección determinante en el proceso del aeropuerto. A la comunidad de Huitosachi le ha costado mayor trabajo entender el alcance de la sentencia, sin embargo, poco a poco se irá apropiando de ella para la defensa de su territorio y de su supervivencia. En el caso de San Luis Majimachi y Mogotavo, los procesos apuntan a que se fortaleció el liderato indígena durante el proceso de negociación.

El derecho a la consulta en los términos planteados por el convenio 169-oit y el art 1º de la Constitución es un derecho en construcción que, además de los principios o estándares internacionales que lo sustentan, deberá tomar en cuenta las formas tradicionales en que los pueblos hacen sus consensos, con el riesgo, que ello representa para quienes elaboran e imponen las políticas económicas en México. De no ser así, seguiremos en la simulación y en el ciclo de conflictos sociales interminables que desgastan y desangran a la Nación que llevan al extremo de poner en entredicho la legitimidad del poder Ejecutivo, sin avanzar hacia un Estado más democrático.

En este tenor, el ejercicio del derecho de consulta resultará más o menos eficiente, en la medida que los pueblos originarios lo impulsen como fase de una lucha inevitable para instaurar una relación más equitativa en los diálogos e interlocución con el Estado, aprovechando la cobertura que ofrecen las modificaciones legislativas. Es decir, los pueblos originarios son una pieza clave para exigir y presionar en el sentido del cumplimiento y el respeto al derecho de consulta, evitando dejarlo a la voluntad de las autoridades, ayudar a crear jurisprudencia para la armonización legislativa que se necesita en el país.

Sin embargo, no es fácil que cada comunidad tenga una abogada o un abogado; por ello, es necesario pensar más allá de los megaproyectos y compartir el análisis de la realidad para avanzar en procesos que, aunque coyunturales, nos permitan apuestas también más políticas para cambiar las relaciones antidemocráticas en las que vivimos.

Sólo esto hará que las políticas de gobierno ayuden a fortalecer a los pueblos originarios de México en el marco de los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos originarios.