**Problematización del derecho a la consulta indígena en México**

**7 de Diciembre de 2022**

Luis Fernando Cervantes, Jefe de Experimentación PNUD

En este blog te compartimos los hallazgos de un análisis exploratorio y una propuesta de problematización que realizamos en el Laboratorio de Aceleración del PNUD en México en torno al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta previa, libre e informada en los términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece su derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. Si quieres saber más sobre este ciclo de aprendizaje del Laboratorio alrededor del reto que implica para los gobiernos realizar ejercicios de consulta pública efectivos, los objetivos de esta exploración y la metodología puedes consultar el [blog anterior.](https://www.undp.org/es/mexico/blog/el-derecho-de-los-pueblos-indigenas-la-consulta-previa-libre-e-informada)

**Las conclusiones a las que llegamos**

Nos dimos a la tarea de explorar las principales problemáticas que surgen en torno a este derecho cuando se realizan en la práctica ejercicios de consulta. A raíz de la revisión documental y el análisis de las entrevistas realizadas, identificamos, a grandes rasgos, dos clases de problemas: los que tienen que ver con prácticas cotidianas que realiza el funcionariado, las empresas y las comunidades, los cuales afectan la percepción y el entorno en el que se desenvuelve la consulta; y los que implican violaciones a los derechos humanos o vacíos legales. Cada tipología tiene su nivel de complejidad. Los primeros se resuelven creando capacidades específicas en las personas sujetas de derecho y en las instituciones responsables de llevar a cabo las consultas, así como diseñando guías metodológicas basadas en experiencias probadas y las mejores prácticas en materia de consulta. Los segundos requieren la creación de un marco normativo sólido y, para ello, es importante movilizar una gran cantidad de voluntades políticas y de personas expertas. Ambas dimensiones son igual de importantes y requieren destinar tiempo, voluntad y recursos considerables.

El objetivo de la problematización, más allá de priorizar, fue alcanzar un entendimiento a nivel sistémico del reto que se tiene por delante para alcanzar el pleno ejercicio del derecho. Que sirva para identificar posibles interrelaciones entre las problemáticas, puertas de entrada para el diseño de intervenciones, métricas de impacto para dar cuenta del cambio, y sirva de piedra angular para el diseño de un portafolio de intervenciones con el potencial de cambios sistémicos en beneficio de todas las personas involucradas en los procesos de consulta, del medio ambiente y de la sociedad en general.

Del ejercicio surgieron 16 problemas y 7 dimensiones relevantes para el diseño de intervenciones que sirven de guía para diseñar intervenciones y analizar su potencial de afectar el fenómeno desde múltiples aristas. El análisis hace evidente que se requiere de una propuesta metodológica sólida y rigurosa para la implementación de las consultas en México, que atienda las peculiaridades del contexto y de la diversidad cultural de las comunidades indígenas, y donde se establezcan las etapas y fases procesales adecuadas a la situación de inseguridad que se vive en el país en un plano de total certeza jurídica. Pero también, manuales, materiales de buenas prácticas y toda una estrategia paralela para asistir en la creación de una cultura de la consulta. Capaz de incidir en las conductas, incentivos y motivaciones de los actores para crear situaciones que favorezcan la generación de confianza entre las partes y desincentiven comportamientos que van contra de la creación de un ambiente seguro y respetuoso a lo largo del proceso de consulta.

**Las 16 problemáticas que logramos identificar**

Con el fin de establecer las bases sobre las cuales desarrollar un portafolio de intervenciones con el potencial de generar cambios sistémicos en beneficio de todas las personas involucradas en los procesos de consulta, del medio ambiente y de la sociedad en general, identificamos 16 problemáticas:

1.  Dificultades para la identificación de las personas que son sujeto de derecho a la consulta. No existen criterios formalmente establecidos y de aplicación amplia para identificar con claridad a la población que es sujeto del derecho a la consulta.

1. Desconocimiento de parte de la población del derecho a la consulta. El derecho a la consulta no es conocido de forma amplia por la población indígena del país. La información de la que disponen los pueblos y comunidades indígenas sobre su derecho a la consulta es nula o está incompleta.

1. Desconocimiento por parte de las autoridades subnacionales de su rol y el alcance de la consulta. Las atribuciones, objetivos y alcances de la participación de gobiernos estatales y municipales en las consultas no están bien definidos.

1. Dificultad para definir a partir de cuando se incumple el carácter previo de la consulta. No es claro cuáles acciones, al ser realizadas por la empresa previo a la consulta, violan el carácter previo, como la firma de contratos de compraventa con propietarios de terrenos donde se desea establecer el proyecto.

1. Realización de asambleas en un ambiente antipedagógico. La forma en que se realizan las asambleas no siempre fomenta el aprendizaje, la participación plena y la creación de confianza. Horarios inadecuados, extensa duración, aforo elevado, lenguaje técnico y conductas intimidatorias desincentiva la participación de las personas.

1. Duración del proceso de consulta que se extiende por años. Las consultas llegan a durar hasta tres años, causando afectaciones en la vida familiar, agotamiento anímico, escenarios de confrontación y rompimiento del tejido social en la comunidad.

1. Limitada o nula participación de las mujeres. En la consulta solo participan los hombres y a las mujeres no se les ve como actores relevantes del proceso. El limitado acceso a cargos de representación comunal y a la propiedad de tierras, así como tareas domésticas y de cuidados limitan la participación de las mujeres.

1. Presión para acelerar y obtener el consentimiento. Las consultas se dan en un ambiente donde están presentes distintos tipos de presión para acelerar y obtener el consentimiento. Permisos, contratos y licitaciones expedidas previo a la consulta generan expectativas, conflictos de interés y urgencia por concluir de forma apresurada el proceso.

1. Campañas de desprestigio y desacreditación al interior de la comunidad. Las consultas vienen acompañadas de un intenso proceso de polarización social al interior de la comunidad. Campañas de desprestigio contra pobladores y autoridades desincentivan su participación, generan confrontaciones sociales y ponen en duda la validez del proceso.

1. Presencia de actores externos no regulada. Los proyectos bajo consulta generan intereses de actores externos cuya presencia no está regulada. Los actores externos traen consigo intereses propios que, con frecuencia, obstaculizan el establecimiento de acuedos.

1. Violencia y presencia de grupos armados. Los intereses creados alrededor de los proyectos propician la presencia de grupos armados, amenazas, actos de violencia e intimidación que atentan contra la libertad y la seguridad de las y los participantes.

1. Formas de actuar que limitan la creación confianza. Se tuvo cuenta de acciones que son percibidas por la población como señal de contubernio, como eventos sociales auspiciados por las empresas donde solo se invita a grupos a favor del proyecto y la autoridad responsable.

1.  Ausencia de observadores independientes y un órgano garante que vigile el proceso  Las consultas se suelen efectuar en ausencia de observadores independientes y/o un órgano garante que vigile su adecuada implementación y de seguimiento a los acuerdos establecidos, dejando en estado de indefensión a las comunidades.

1. Asimetrías en las relaciones de poder entre partes. Las comunidades indígenas afrontan varios de los procesos de la consulta desde una posición de desventaja como consecuencia de procesos históricos de exclusión y discriminación.

1. Dificultad para vigilar los acuerdos formalizados dado su carácter no vinculante. Los acuerdos a los que se llegan no tienen un carácter jurídico vinculante ni mecanismos de seguimiento que garanticen su cumplimiento.

1. Erosión de la confianza en la autoridad y en el proceso. Comunidades que han experimentado procesos de consulta no lo recomiendan a otras comunidades. Las repercusiones que los procesos de consulta han tenido para las comunidades que lo han experimentado hace que estas no consideren recomendable su implementación.

**Las siete dimensiones relevantes para el diseño de soluciones**

Una vez identificadas las problemáticas, hicimos un análisis global para definir siete dimensiones relevantes para el diseño de intervenciones con un enfoque de portafolio capaz de generar cambios sistémicos. En estas se pueden desagregar los elementos que integran cada una de las problemáticas generales, mencionadas anteriormente. Primero, se buscó descomponer aspectos en común del conjunto de problemáticas, para luego reorganizarlos en torno a posibles áreas de solución. Cada una de estas dimensiones se refiere a una temática o enfoque particular. Un lente a través del cual debe verse toda solución que sea propuesta para garantizar una visión sistémica. Así, poder integrar un portafolio de intervenciones, cada una enfocada a generar un cambio específico, y entre todas incidir en cambios sistémicos. Descomponer las problemáticas bajo el filtro de estas dimensiones es tan solo un ejercicio conceptual para poder identificar aspectos relevantes de cada una de ellas, ya que todas están relacionadas entre sí. Sin embargo, ayuda a dar especificidad al conjunto de soluciones. En total se identificaron 7 dimensiones.

**A. Reglas del juego, roles y responsabilidades.** Esta dimensión reflexiona en torno a los aspectos de los problemas que están relacionados con la ausencia de reglas claras, responsabilidades y roles bien definidos. Para atender estos aspectos de los problemas es necesario seguir avanzado hacia la regulación del proceso de consulta y la construcción de un marco jurídico sólido, así como la creación de materiales didácticos, guias, manuales de buenas prácticas, documentación y memorias de consultas anteriores, casos de éxito que rescaten lecciones aprendidas y fortalecer las capacidades prácticas de las personas que implementan las consultas.

**B.** **La temporalidad del proceso.** Esta dimensión reflexiona en torno a los aspectos de los problemas que se relacionan con el orden en que suceden las actividades de la consulta en cada una de sus fases y su duración. Para atender estos aspectos se necesita establecer un orden meticuloso de actividades y duración de las fases que atienda a garantizar el carácter previo de la consulta y de cuenta de la buena fe del proceso.

**C. La dinámica pedagógica, la información y formato de presentación.** Esta dimensión reflexiona en torno a los aspectos de los problemas que se producen por la forma en que se conducen las sesiones y asambleas, la información y cómo se presenta. La forma de llevar las sesiones, quien las dirige, el enfoque pedagógico que se utiliza y todo lo que gira en torno a forma de hacer la consulta en la práctica es una dimensión relevante para atender aspectos diversos de las problemáticas identificadas. Es importante reflexionar sobre las condiciones del espacio, la disposición de los actores, la forma de moderación, la duración de las sesiones y todo aquello que se puede resolver mediante un mejor diseño de las actividades de la consulta.

**D. Motivaciones, incentivos y conductas.** Esta dimensión reflexiona en torno a los aspectos de los problemas que se producen cuando, derivado de las actividades del proceso de consulta, las personas se caen en situaciones particulares que les motivan o incentivan a actuar de formas que contravienen los principios del derecho de la comunidad indígena a decidir de forma libre e informada. Para atender estos aspectos de los problemas es importante reflexionar sobre las partes de la consulta donde las personas son presa de sesgos conductuales y/o conflictos de interés frente a los intereses económicos que despiertan los proyectos.

**E. Sentimientos, significados y emociones.** Esta dimensión reflexiona en torno a los aspectos de los problemas que se relacionan con lo que las diferentes actividades de la consulta hacen sentir a las personas, los significados que le las personas les dan a estas situaciones y lo que implica para ellas vivir el proceso consultivo y la expectativa del después. Para atender estos aspectos de los problemas se debe tomar en cuenta la experiencia emocional de las personas, los símbolos que tiene la consulta y como organizar el proceso consultivo en torno al fin último de construir confianza entre las partes, independientemente de la decisión que tome la comunidad.

**F. Relaciones de poder**. Esta dimensión reflexiona en torno a los aspectos de los problemas que se relacionan con las dinámicas de poder que se dan entre actores en el curso de la consulta. Para atender estos aspectos de los problemas es importante entender en qué condiciones se realizan las negociaciones y qué aspectos se deben tener en cuenta para llevar equidad a la mesa de negociación a fin de que la determinación final de la comunidad no se dé bajo coerción de ningún tipo.

**G. Modelo de sustentabilidad financiera del ejercicio de consulta**. Esta dimensión reflexiona en torno a los aspectos de las problemáticas que se relacionan con la forma en que se costea el ejercicio, los actores en quienes recaen los costos financieros y los costos que deben ser absorbidos por la comunidad. Para atender estos aspectos de los problemas es necesario diseñar un modelo de financiación de las consultas que sea sostenible y garantice el pleno ejercicio del derecho. Realizar un ejercicio de consulta requiere de recursos humanos y financieros suficientes para el logro de los objetivos que persigue.

Próximamente, publicaremos un reporte extensivo denominado *El derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada. Análisis exploratorio y problematización para el diseño de un portafolio de intervenciones con potencial de cambio sistémico.* Ahí se podrá consultar más detalle de la metodología, las problemáticas, sus principales vertientes, las implicaciones para cada uno de los tres tipos de actores y una serie de preguntas para la reflexión en torno al diseño de intervenciones y propuestas de solución.

¿Te interesa saber más sobre los retos del ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada de pueblos y comunidades indígenas en México?¿Trabajas en alguna iniciativa relacionada con el ejercicio de consultas con pueblos y comunidades indígenas? ¿Te interesa participar en el proceso de problematización de la consulta y la creación de un portafolio de intervenciones con potencial de detonar cambios sistémicos? ¡Contáctanos en acclabmx@undp.org, queremos escucharte!