

LOS DERECHOS

Consulta pública indígena: por qué, cuándo, cómo y para qué

Francisco López Bárcenas

“El tren se va a hacer, perdonen si creían que veníamos a consultar para ver si el tren se hace o no”. Así les dijo Javier Velázquez Moctezuma, coordinador de Vinculación Científica del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), la instancia del gobierno federal encargada de sacar adelante el proyecto de Ten Maya, a los participantes en el foro organizado el pasado 25 de marzo para informarse sobre la obra. “Queremos que la estación esté instalada dentro de un proyecto de urbanización moderno que concentre en la estación al Palacio Municipal, centros comerciales y que después en un barrio —que tendrá rigurosamente 70% de área verde y 30% de construcción— se les ofrecerá vivienda digna a los trabajadores y a las personas que estén en ese proyecto”, expresó.



Acorde con este planteamiento, el 27 de mayo pasado José Manuel López Campos, presidente de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur), informó que el sector privado buscará invertir en la construcción de clústers logísticos y centros de acopio en la ruta del Tren Maya. El representante empresarial expresó que fue el sector privado el que propuso al Fonatur que el Tren Maya debería tener el propósito de fomentar el turismo y la producción local mediante el impulso del mercado interno, con el fin de detonar el crecimiento en la región sur-sureste del país. Todo esto sucedió en la reunión de aclaraciones que Fonatur realizó con los 42 participantes en la licitación para la ingeniería básica del Tren Maya, donde según la institución hubo 1,190 preguntas que serán contestadas el 14 de junio.

Un día, meses después de esa reunión, los gobiernos federal y estatal inauguraron en el municipio de Juchitán, ubicado en el Istmo de Tehuantepec, el parque Energía Eólica del Sur, uno de los más grandes de Latinoamérica, construido con una inversión de 1,200 millones de dólares, aportados por la empresa japonesa Mitsubishi. La obra, como se sabe, ha sido repudiada por un gran sector de la región donde se ubica, rechazo que el gobierno ha querido tapar impulsando consultas simuladas. En ese acto la secretaria de Energía, Rocío Nahle, que hablaba en representación del gobierno federal, dijo que este “respetará la voz de los pueblos originarios y que ningún proyecto se llevará a cabo sin su aprobación”. También recordó que la instalación de parques eólicos en Oaxaca ha enfrentado el descontento de los pobladores, pero que de ahora en adelante dichas obras se realizarán con el mutuo acuerdo entre la población y los tres niveles de gobierno. Todavía no terminaba su discurso cuando Magali Sánchez Santiago, habitante de la región, se puso de pie y mostró una pancarta con la leyenda: “No al despojo de tierras comunales, primero el pueblo, no el capital”.

En el mismo acto, el gobernador del estado agradeció el apoyo que el presidente Andrés Manuel López Obrador ha brindado a su gobierno y al sureste de México. Eufórico dijo a todos los presentes: “Sabíamos de la riqueza de nuestro estado pero necesitábamos de un apalancamiento [...] y desde el inicio de mi gobierno teníamos que mandar el mensaje de que hay condiciones para desarrollar el estado”. “Aquí habrá un proyecto interoceánico donde ya el presidente anunció 30 mil millones de pesos. Es una cifra histórica que jamás habíamos visto los istmeños, los oaxaqueños, porque siempre vamos al día al día sobre el gasto corriente de acuerdo con las coyunturas de las necesidades sociales”. “Ahora la vamos a complementar con una línea de gas, significa que hay energía barata, y eso va a atraer industria”.

Cito estos tres proyectos porque son los que más importan al gobierno federal hasta ahora, pero existen muchos más en varias partes del territorio mexicano. En todos ellos, cuando la oposición incluye pueblos y comunidades indígenas, se aduce la defensa del territorio y la consulta previa, libre e informada. Y ante esta exigencia, las instituciones del gobierno federal encargadas de hacer valer este derecho, lo mismo que las empresas interesadas en que las obras salgan adelante, simulan consultar a los inconformes para cumplir el trámite legal. Ven a la consulta como un asunto burocrático, no como lo que es, un derecho de todos los ciudadanos y de los pueblos indígenas. Consultar a los ciudadanos y a los pueblos tiene el sentido de respetar su facultad de participar en el diseño la vida del país y la planeación de su futuro.

Fue en 1983, justo cuando comenzaban los gobiernos liberales, cuando se reformó el artículo 26 de nuestra Constitución para incluir en ella el derecho de todos los mexicanos a participar en la planeación democrática del desarrollo nacional. En dicha reforma se establece como obligación del Poder Ejecutivo crear un sistema de planeación en el cual “mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”. Por su parte, La Ley de Planeación en su capítulo de “Participación Social en la Planeación” establece que en el Sistema Nacional de Planeación Democrática deberán participar y consultarse a “los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas” de desarrollo.



La Ley prevé dos tipos de participación, la de diversos sectores de la población y la de los pueblos y comunidades indígenas. En el caso de los primeros “participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. En el caso de las comunidades indígenas “deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente su desarrollo”, como es el caso de las obras que se mencionan al inicio de este escrito. También expresa que “en los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente”. Dicho de otra manera, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a que se les consulte cuando se realicen obras que por su envergadura afecten pueblos indígenas, así como aquellas que tengan como fin atender sus demandas específicas.

De acuerdo con nuestra propia Constitución Federal los derechos humanos no se encuentran solo en ella sino también en los tratados internacionales y deben interpretarse sistemáticamente, como si fuera un solo documento. Pues bien el artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, firmado y ratificado por el Estado mexicano y por lo mismo obligatorio en todo lo que tenga que ver con pueblos indígenas, establece que los gobiernos deben “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas (la de los pueblos), cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, como son las obras mencionadas; además los gobiernos deben “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”; deben también “establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos

apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”. Finalmente, “las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Nada de esto ha sucedido.

Que la consulta a los pueblos indígenas no es un trámite burocrático sino un derecho que se debe cumplir con todas sus formalidades lo dice el artículo 7 del mismo convenio al establecer que los pueblos indígenas “deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”; junto con ello, “el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan” como es el caso”.

Todavía más: “los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”. Y finalmente, “los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

Por todo esto, a la pregunta sobre qué salidas jurídicas existen para salir del atolladero en que se encuentran las obras públicas por la consulta, lo primero que hay que contestar es que jurídicamente no existe ningún problema, lo que hace falta es voluntad política para modificar la manera de hacer la política para el desarrollo, de tal manera que no sea solo un producto del esfuerzo de los funcionarios públicos sino, sobre todo, el resultado de un diálogo entre los encargados del desarrollo del país y los potenciales beneficiarios de este. Hasta ahora, las consultas se hacen pero con los dueños del capital, a quienes les aclaran todas sus dudas y otorgan las facilidades para invertir y obtener ganancias y en muchos casos se echan a andar los proyectos que a ellos les interesan. Pero tratándose del pueblo siempre busca escamotearse este derecho y cuando los afectados exigen se cumpla, se hacen consultas a modo.

Tratándose de pueblos indígenas en primer lugar debe tomarse en serio como indígenas y olvidarse que con discursos se puede cambiar la realidad; en segundo lugar entender que las consultas son un derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, conectado directamente con su derecho a la participación diferenciada y de ahí con la autonomía, el eje central de las demandas de los pueblos indígenas. Dejar atrás la idea de que quienes reclaman este derecho lo que quieren es oponerse a los planes de desarrollo y entender que si se oponen es porque nadie los invitó a dialogar sobre los proyectos ni sobre los impactos que pueden tener en su vida. Lo que quieren, y es su derecho, es participar de su desarrollo y el del país, pero en libertad, no como se los señale el funcionario en turno. Tienen derecho, pero también mucha experiencia en eso. Solo falta que los dejen participar libremente. •