

Estándares e indicadores legales de aplicación de la consulta previa: El ejemplo del megadesarrollo Tren Maya

José Israel Herrera

Resumen

México ha establecido en su normatividad una serie de disposiciones relativas a la implementación del Derecho a la consulta previa. Ahora bien, este derecho en su aplicación y cumplimiento presenta una serie de indicadores de ejecución y estándares que establecen un piso mínimo para su implementación. En este estudio se presenta un análisis del caso de la consulta previa sobre el Tren Maya, determinando cual es el piso mínimo aplicable en este caso desde una mirada que deriva del realismo jurídico.

Palabras clave

Consulta previa, indígenas, normatividad, megadesarrollo, estándares, indicadores.

Summary

Mexico has instituted in its regulations a number of provisions concerning the implementation of the right to prior consultation. Yet, this right in its application and compliance presents a number of implementation indicators and standards that establish a minimum floor for its implementation. This study delivers an analysis of the case of the previous consultation on the so-called Maya Train determining which is the minimum floor applicable in this case from a look that derives from legal realism.

Keywords

Prior consultation, indigenous, normative, mega-development, standards, indicators.

Artículo recibido el 13 de febrero de 2020 y aceptado para su publicación el 23 de agosto de 2020.

Herrera, J.I. | Pp. 5-30

Introducción

El derecho a la consulta previa (CP) se ha convertido en América Latina en una de las herramientas de diálogo más fuertes que poseen los grupos indígenas y tribales. La experiencia en su ejercicio, sin embargo, no deja de ser dispar al encontrar en los Estados latinoamericanos una respuesta disímil, heterogénea y conflictiva. Cabe señalar en primer lugar que no existe una legislación marco o principal sobre consulta previa en México, sino que se encuentra dispersa en un grupo de políticas públicas y de normatividades no armonizadas entre sí. Los Estados no son amigos de la idea de aceptar este derecho humano, por lo que inician acciones para intentar regularlo a modo. Para ello desarrollan estrategias como el no legislar sobre el asunto, permitiendo que sea cada oficina, secretaría o institución la que determine si debe generarse un proceso de consulta.

En otros casos, es el Estado el que asume el control de la consulta previa y se convierte en juez y parte, al tener que consultar sobre alguna obra de infraestructura o legislativa, así como ser uno de los principales promotores de estas medidas junto a otros consorcios internacionales, entre otros varios supuestos. La forma peculiar en la que se ha desarrollado en México se encuentra relacionada en una combinación de las estrategias señaladas.

En este trabajo se procura el análisis del cumplimiento legal de los indicadores de la CP del megadesarrollo denominado Tren Maya, con una postura sociológica derivada del realismo jurídico, con cuyo término me refiero a aquella tradición que engloba a los realismos estadounidense (autores como Llewellyn, Frank o Cohen), escandinavo (Hagestrom, Olivecrona o Lundstedt) e italiano (Tarello, Guastini o Comanducci), pero para una reconstrucción del realismo jurídico me permito remitir a Núñez-Vaquero (2012: 239). Esta investigación pertenece al paradigma cualitativo con un abordaje hermenéutico para la comprensión del fenómeno de estudio. Los datos se obtuvieron con el uso de técnicas de recolección cualitativas: entrevistas, observaciones, revisión de documentos y observación participante.

Definiendo el megadesarrollo: El Tren Maya

Desde el año 2018, el gobierno federal inició el proyecto de un tren que conectará cinco estados del país por vía férrea, atravesando zonas de interés arqueológico, cultural, indígena y de reservas ecológicas.

Esta obra, de acuerdo con información oficial, tendrá como su principal objetivo “el bienestar social de los habitantes de la zona maya. Conectará las principales ciudades y circuitos turísticos de la región para integrar territorios de gran riqueza natural y cultural al desarrollo turístico, ambiental y social en la región” (Gobierno Federal de México, 2020).

En términos coloquiales, a este megadesarrollo se le ha denominado Tren Maya, y lo definen como:

Un proyecto integral de ordenamiento territorial, infraestructura, crecimiento económico y turismo sostenible. Su principal objetivo es el bienestar social de los habitantes de la zona maya. Conectará las principales ciudades y circuitos turísticos de la región para integrar territorios de gran riqueza natural y cultural al desarrollo turístico, ambiental y social en la región. El tren generará empleos, detonará la economía de la región y desarrollará infraestructura con servicios básicos para mejorar la calidad de vida de los habitantes. Es un proyecto de reordenamiento territorial, de aprovechamiento de nuevas zonas de desarrollo para impulsar la prosperidad urbana (Gobierno Federal de México, 2020).

De acuerdo con la información oficial:

El 9 de agosto de 2019, el Fondo Nacional de Turismo dio a conocer el fallo de la licitación de la ingeniería básica del Tren Maya. La empresa ganadora de la licitación se encargará de realizar estudios técnicos, ambientales y sociales. También se encargará de preparar el proyecto ejecutivo. Durante el 2019, se rehabilitarán las vías del tren obsoletas que van de Palenque a Valladolid, tramo que representa la mitad de la ruta. Y en 2020 se dará inicio a la construcción de los tramos de Selva y Caribe II. Los 1,460 km de vía se pretenden construir en cuatro años e iniciar su operación en 2024. La mayoría de las estaciones y desarrollos colaterales se llevarán a cabo a partir de contratos de inversión mixta. Es decir, empresas privadas diseñarán, financiarán, construirán y mantendrán las vías férreas, el material rodante y los sistemas de comunicación (Gobierno Federal de México, 2020).

En el año de 2019 se lanzó una convocatoria para la implementación de una consulta previa sobre este megadesarrollo (Secretaría de Gobernación, 2019), generando con esto una de las operaciones logísticas más amplias para consultar a una población en México.

Este proyecto puede encuadrarse dentro de la figura de un megadesarrollo, toda vez que:

[Estos] “grandes proyectos de desarrollo” representan procesos de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional, para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma, así como la explotación en gran escala de los recursos naturales. Los megaproyectos abarcan principalmente a los sectores minero, turístico, energético, de hidrocarburos, agroindustrial y de construcción de infraestructura carretera, entre otros (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2018).

La magnitud de la obra da como consecuencia que se tenga que consultar sobre todas las etapas de la misma, desde su construcción, zonas de impacto, hasta su operatividad. Tomando esto en cuenta, el día 15 de noviembre de 2019, se emitió una convocatoria publicada en la página web del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas de México, así como en el Diario Oficial de la Federación, donde señala que:

Las autoridades e instituciones representativas de los municipios y las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos indígenas Maya, Ch'ol, Tseltal, Tsotsil, y otros, de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, ubicados en el área de influencia del “Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, así como a la ciudadanía en general de dichos estados, a participar en el proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el “proyecto de desarrollo Tren Maya”. El proceso de consulta a comunidades indígenas se realizará del 15 de noviembre al 15 de diciembre de 2019, a través de Asambleas Regionales Consultivas (Secretaría de Gobernación, 2019).

Para el proceso de consulta se designó a una autoridad responsable, integrada por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR); el órgano garante que es la Subsecretaría de Desarrollo

Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación y el órgano técnico que es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, con la misión de orientar y garantizar el adecuado desarrollo del proceso de consulta. Asimismo, hay un comité técnico interinstitucional integrado por representantes de las instancias de gobierno que, por razón de su competencia legal, atienden a los pueblos y comunidades indígenas, quienes les proporcionarán la información que requieran o soliciten. Integran este comité: la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Bienestar (SEBIEN), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Secretaría de Cultura (CULTURA), Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Procuraduría Agraria (PA), Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) y Registro Agrario Nacional (RAN), entre otras (Gobierno Federal de México, 2020).

La motivación proporcionada por el gobierno federal para generar la consulta fue que:

Gobierno de la República considera que los pueblos indígenas son parte fundamental del actual proceso de transformación nacional, por lo cual, como sujetos de derecho público, son el eje central de atención de la política pública y de los proyectos estratégicos. Por ello, los proyectos tendrán componentes cimentados en sus concepciones de desarrollo y sus especificidades culturales. Se trata de alcanzar el bienestar de los pueblos indígenas y el desarrollo de la nación sobre la base del respeto irrestricto de sus derechos fundamentales y una distribución justa de beneficios (Gobierno Federal de México, 2020).

Asimismo, se detalló una denominada etapa consultiva que se definió como:

La Autoridad responsable del proyecto establecerá un diálogo con las comunidades indígenas consultadas con la finalidad de recibir propuestas, opiniones, sugerencias o planteamientos,

estableciendo los acuerdos correspondientes. Las propuestas, recomendaciones y acuerdos serán plasmados en un Acta y Relatoría de las Asambleas a las que se adjuntarán las firmas de los participantes y las firmas de las autoridades responsables (Gobierno Federal de México, 2020).

El llamado a esta primera etapa se dio a partir del día 16 de noviembre de 2019, en diversos medios de comunicación, principalmente internet y radio, se comenzó a circular una convocatoria a participar en alguna de las 15 Asambleas Regionales Informativas los días 29 y 30 de noviembre de 2019, a partir de las 09:00 horas, en una jornada de todo el día. Los lugares que se establecieron como sede de estas dos etapas se muestran en el cuadro 1.

En la convocatoria se presentaron varios objetivos, entre los que se destacan:

- Establecer un diálogo con los pueblos y comunidades indígenas a fin de recibir sus opiniones sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya.
- Establecer acuerdos con los pueblos y comunidades indígenas que se encuentran en el área de influencia del proyecto, respecto de su participación en la implementación de dicho proyecto, así como en la distribución justa y equitativa de los beneficios (Gobierno Federal de México, 2020).

Ahora bien, para determinar cuáles son los indicadores debe analizarse la normatividad que sustenta a la consulta previa y así poder precisar cuáles son los que se tienen que cumplir para que la misma pueda ser considerada válida.

Cuadro 1

Entidad federativa	Sede	Pueblos indígenas	Fase informativa	Fase consultiva
Chiapas	Palenque, Palenque	Ch´ol y Tseltal	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Tabasco	Tenosique, Tenosique	Tseltal, Ch´ol y Tsotsil	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Campeche	Xpujil, Calakmul	Maya Peninsular y Ch´ol	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Campeche	Don Samuel, Escárcega	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Campeche	Felipe Carrillo Puerto, Champotón	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Campeche	Tenabo, Tenabo	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Pisté, Tinum	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Chichimilá, Chichimilá	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Tunkás, Tunkás,	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Tixpéhual, Tixpéhual	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Yucatán	Maxcanú, Maxcanú	Maya Peninsular	noviembre 29, 2019	diciembre 14, 2019
Quintana Roo	Reforma, Bacalar	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Quintana Roo	Xul-há, Othón P. Blanco	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Quintana Roo	X- Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019
Quintana Roo	Cobá, Tulum	Maya Peninsular	noviembre 30, 2019	diciembre 15, 2019

El fundamento legal de la consulta previa en México

Para este caso, el derecho a la CP en México y a nivel internacional encuentra una motivación básica multisituada y fundamentada en cuatro elementos:

- El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989).
- Sentencia Saramaka versus Surinam (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2007).
- Grupo de reformas denominada Reforma Energética (Gobierno Federal de México, 2017).
- Recomendación 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH, 2016).

El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169)

La OIT, creada en 1919 en las postrimerías de la primera guerra mundial, ha adoptado dos normas convencionales en materia de pueblos indígenas: el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, este último fue adoptado en Ginebra, Suiza, por la 76a. Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1989 y se ha convertido en el principal instrumento para fundamentar y sustentar un grupo de pautas mínimas en el proceso de CPLI (1989: 6); también considera normas anteriores promulgadas por la OIT, especialmente el Convenio 107 (adoptado en 1957), aplicables a los pueblos tribales en países independientes y cuyas características especiales los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y de países independientes, considerados indígenas debido a su ascendencia. Estas dos normas reflejan dos extremos del tratamiento de los indígenas por el derecho internacional moderno: un horizonte de animación, típicamente postcolonial, y un reconocimiento de derechos (Rodríguez-Piñero, 2004). Su intervención en el ámbito del denominado *trabajo indígena* en el periodo de entreguerras, sentaría las bases para la construcción de la categoría de *indígena* en el derecho internacional contemporáneo (Rodríguez-Piñero, 2004).

Este Convenio entró en vigor el 6 de septiembre de 1991, 12 meses después de que las ratificaciones de los dos primeros Estados (Noruega y México) fueron registradas. A partir de esa fecha, el Convenio núm. 107 seguirá vigente sólo para los Estados miembros que, habiéndolo ratificado, no ratifiquen el Convenio 169.

Posteriormente, el Convenio 169 fue ratificado por Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca, Guatemala, Países Bajos, Fiji y Ecuador. Para México, después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el instrumento legal más importante que señala los derechos mínimos que tienen los pueblos indígenas (CNDH, 2012: 5).

Este instrumento internacional establece de forma directa en los artículos 6, fracción 1 y 1a que “1) ya que los gobiernos al aplicar las disposiciones del Convenio deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Dicho convenio hace de la CP una condición fundamental y requisito obligatorio para la adopción de decisiones legislativas o administrativas que se pretendan tomar sobre proyectos de desarrollo económico en los territorios o áreas de influencias de estas minorías.

El Convenio indica en su artículo 6, fracciones 1b y 1c:

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

1 c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin (OIT, 1989: 6-7).

Sentencia pueblo Saramaka *versus* Surinam de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La consulta previa, libre e informada (CPLI) encuentra en América Latina un grupo de elementos multifactoriales que le dan origen y fundamento. México, al ser parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), hace obligatorio el seguir los criterios que se han expedido en sus resoluciones y jurisprudencia (Herrera, 2017: 43). El principal sobre este tema es el caso Pueblo Saramaka *versus* Surinam, cuya sentencia

emitida por la CIDH, en 2007, estableció que se deberían llevar a cabo un grupo de medidas con las cuales se garantice que los habitantes del pueblo Saramaka, en cuya sentencia indica:

133. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones... Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes.

Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso.

134. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones (CIDH, 2007: 42-43).

La Reforma Energética en México

Aunado a la jurisprudencia de la CIDH, obligatoria para México y los tratados internacionales —como es el caso del Convenio 169— se encuentra un elemento adicional denominado Reforma Energética.

México inició en el año 2013 un proceso de apertura en sector energético que implicó la reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico de sus artículos 25, 27 y 28, dirigidas a los estatutos de la petrolera estatal (Petróleos Mexicanos, PEMEX): “Una reforma tributaria, así como el permitir a empresas privadas participar en la exploración y extracción del petróleo, generación de energía mediante contratos de asociación con el Estado mexicano, como de utilidad compartida o de producción compartida” (Gobierno Federal de México, 2014). Cabe hacer mención que desde la promulgación de la Constitución mexicana de 1917, en su artículo 27,

se estableció el dominio de la nación sobre todos los recursos minerales del subsuelo, como petróleo, carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y desde el año de 1938 se reiteró la propiedad exclusiva del Estado de forma exclusiva, sin que exista la posibilidad de conferir a los particulares derechos para explotar bienes del dominio nacional (Congreso de la Unión, 2017).

Estas reformas han tenido como consecuencia el dar pie a la inversión privada en sectores que antes eran reservados para el Estado mexicano y que van desde la instalación de generadores, presas, ductos, afectación a tierras, mar y aire, hasta megadesarrollos, como lo sería un tren que abarque varias regiones del país, por lo que sus ejecuciones deben ser consensuadas previamente con la población, ya que se dan posibles afectaciones que sólo pueden ser vaticinadas con la consulta previa (Herrera, 2017: 48).

Una de las leyes de la Reforma es la Ley de Hidrocarburos (Congreso de la Unión, 2014) cuyo artículo 120 señala:

Artículo 120. 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 deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

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.

Y ésta es acompañada de la Ley de la Industria Eléctrica (Congreso de la Unión, 2014b), la cual señala en sus artículos 117 al 120 que:

Artículo 117. Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.

Artículo 118. La Secretaría deberá informar a los interesados en la ejecución de proyectos de infraestructura en la industria eléctrica sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades para la ejecución de los proyectos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.

Artículo 119. 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 eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

Artículo 120. Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes.

Previo a esta reforma en México, las únicas menciones a la CP se encontraban en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a que debe generarse una consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (elaborado cada seis años), en el artículo 20. Párrafo A. Fracción IX, que señala:

Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (Congreso de la Unión, 2017).

La recomendación 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante la Recomendación 27/2016 Sobre el derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana, recordó que la Constitución federal establece, en su fracción tercera del artículo primero, que todas las autoridades tienen el deber para que en el ámbito de su competencia, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

[...] i) Universalidad: que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias; por ello, en razón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona [...] ii) Interdependencia e indivisibilidad: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados [...] iii) Progresividad: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos [...] este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (Tribunales Colegiados de Circuito, 2013).

Indicadores

La CP conlleva una serie de principios básicos y elementales que como se ha visto en páginas anteriores constituyen un grupo de indicadores y estándares de ejecución mínimos para su validez. Un indicador es construido

a partir de lo concreto de los fenómenos, de los contenidos empíricos del objeto. Sin embargo, es necesario apuntar que lo concreto no es únicamente lo tangible, lo medible y lo cuantificable,

sino que los fenómenos tienen diversas maneras o niveles de concreción, dentro de las cuales el modo morfológico de presentarse es una de ellas en su expresión más inmediata. Por estas circunstancias, los indicadores son producto de la relación abstracto-concreto. Los indicadores se derivan de la teoría construida a partir del objeto, con un contenido teórico conceptual propio y empíricamente pertinente (Gutiérrez, 2009: 23).

Derivado de esto se observa que existen cinco indicadores o criterios mínimos que la consulta debe tener que se encuentran establecidas en su propia definición:

- 1) previa
- 2) libre
- 3) informada
- 4) de buena fe
- 5) procedimientos culturalmente aceptados.

Previa

Tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas hacen alusión a este principio rector, el cual obliga al Estado a efectuar un acercamiento desde las etapas tempranas del proyecto, toda vez que la consulta indígena no es un medio para comunicar a los interesados sobre “decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse”, sino que son una forma de asegurar la participación e incidencia de la comunidad en los actos del Estado que pudieran llegar a afectarles” (CNDH, 2016).

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016) en su Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República mexicana, señala que:

Tratándose de un proyecto a largo plazo, el sistema universal e interamericano coinciden, en que debe garantizarse la participación de las comunidades interesadas, en la medida de lo posible, en todas las fases de “diseño, ejecución y evaluación”, añadiendo que, en caso de surgir un conflicto en la fase de ejecución, se resolverá en el marco de la democracia, el diálogo franco y la negociación (CNDH, 2016).

En este tenor puede observarse que el gobierno federal en paralelo a la CP inició trabajos técnicos, financieros y sobre todo de índole político, mucho sin notificación previa y oportuna a las comunidades y sin antes haber consultado sobre su posible implementación. Tomando en consideración las consultas del mes de noviembre de 2019 (véase cuadro 1), se debe tener en cuenta que las obras de Tren Maya dieron inicio cuando se declaró la primera licitación para la ejecución e iniciaron el día 10 de agosto de 2019 cuando se anunció como ganadora la primera licitación, tres meses antes de que se organizaran las consultas previas en las comunidades indígenas.

El consorcio de Senermex, integrado por las empresas mexicanas Daniferrotools, SA de CV; Geotecnia y Supervisión Técnica, SA de CV, y Key Capital, SAPI de CV, ganó la licitación para realizar los estudios de ingeniería básica del Tren Maya, informó el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur). Este grupo es el mismo que estuvo a cargo de la ingeniería del Tren Interurbano México-Toluca. La propuesta económica que presentó Senermex fue de 298 millones 987 mil 654 pesos sin IVA. Tras ganar la puja, el consorcio estará a cargo de la ingeniería y diseño de diversos estudios, como cartografía, topografía, geología, geotecnia, geofísica y trazo geométrico, entre otros relacionados con el proyecto. También realizará las valoraciones de costo-beneficio, infraestructura y determinará dónde van a estar los bancos de materiales que utilizará el Tren Maya, el cual cruzará cuatro estados, Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, en mil 470 kilómetros de ruta (Domínguez, 2019).

La consulta previa se da en una etapa no tan primigenia, ya que ésta ha sido diseñada ya y se encuentra en ciernes de ejecución. También es muy importante la campaña publicitaria e institucional que se ha desplegado a nivel federal, en la que se indica que el Tren Maya se realizará sin que exista duda alguna en la determinación federal. Asimismo, tampoco se indican o se dan visos de que en la misma se hayan planteado estrategias de evaluación del proyecto, por lo que sobre este punto podemos encontrar una debilidad en su cumplimiento.

Libre

Esto significa que el proceso de consulta debe estar libre de interferencias externas coerción, intimidación, manipulación, como lo sería el “condicionar servicios sociales básicos”, el “planteamiento en disyuntiva sobre desarrollarse o continuar en la pobreza y marginación” (CNDH, 2016) o el buscar o generar actos que logren división de los sujetos de consulta.

La consulta debe realizarse en un ambiente de confianza, ello se conseguirá mediante la difusión de los dictámenes u opiniones relacionadas con el proyecto desde las primeras etapas, de tal forma que la comunidad pueda comprender la información, presentar observaciones y esclarecer sus inquietudes... [y que en la misma es necesario que] los estudios de impacto ambiental o de otra materia, cuenten con la participación de las comunidades involucradas, además es necesario que se consoliden “mecanismos conjuntos para mediar y abordar los impactos sobre los recursos naturales y culturales” (CNDH, 2016).

En este punto encontramos información contradictoria, toda vez que no se encontraron elementos que indiquen alguna coacción en contra de las etnias, física o psicológica; por el contrario, hay elementos que permiten observar que hubo una participación plural y de instituciones diversas. Sin embargo, si existe un alejamiento del criterio en cuanto a que los mecanismos mencionados para mediar y abordar los impactos no se construyeron ni se plantearon en momento alguno.

Estas contradicciones y problemáticas se ven reflejadas en diversas normatividades, entre las que destaca la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, misma que tiene por objetivo el regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con la finalidad de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola (Congreso de la Unión, 2005). En esta ley se establece que hay una Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) que realizará los estudios y las consideraciones

socioeconómicas resultantes de los efectos de los organismos genéticamente modificados (OGM) que se liberen al ambiente en el territorio nacional, y establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGM, considerando el valor de la diversidad biológica

Esto se vuelve importante toda vez que permite a los pueblos indígenas y minorías a poseer una voz en áreas sensibles hacia la naturaleza, puesto que han sido guardianes de saberes ancestrales.

Ahora bien, el reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en su Artículo 54 (Congreso de la Unión, 2009), presenta un problema grave cuando indica que la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGM se realizará de conformidad con los mecanismos que para el efecto determine la CIBIOGEM (Congreso de la Unión, 2009); sin embargo, en esta última normatividad aparece una condicionante muy importante, el que la consulta previa se hará mediante los mecanismos que determine la CIBIOGEM, lo que evita que la consulta previa cumpla con la característica de ser *libre y de buena fe*. La consulta que genera la CIBIOGEM puede ser controlada desde el inicio y volverse tendenciosa. El que un organismo que va a estar en la mediación proponga las reglas del juego desde el inicio, evita que la CP pueda ser desarrollada de forma adecuada.

Otra ley que hace énfasis en este criterio es la Ley General de Educación, expedida el 30 de septiembre de 2019, e incluye en su Art. 57 a la CP como una herramienta para que las autoridades educativas consulten de buena fe y de manera previa, libre e informada —de acuerdo con las disposiciones legales nacionales e internacionales en la materia— cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión, 2019).

Informada

Este criterio se basa en proveer a las comunidades que serán afectadas, de información completa, comprensible, veraz y suficiente, que les permita adoptar una decisión adecuada a sus necesidades. En este tenor, se les debe facilitar toda la documentación indispensable “para conocer, emitir, intervenir y estar en aptitud de ofrecer elementos que demuestren, a su parecer, que les cause afectación a sus derechos y/o subsistencia por la obra que está sujeta a evaluación” (CNDH, 2016).

La CIDH refiere que el Estado, antes y durante la consulta, debe mantener comunicación constante, brindar información precisa que permita a la comunidad conocer la naturaleza y consecuencias del proyecto, los beneficios e indemnizaciones a que podrían hacerse acreedores, así como los riesgos a la salubridad y al medio ambiente, lo que le obliga a realizar estudios de impacto principio de precaución, social y ambiental, entre otros.

Sobre este criterio, en el caso del Tren Maya se encontró que se repartieron materiales en las comunidades donde se haría una reunión colectiva una semana después para consultar materiales en los que se explicaban exclusivamente los beneficios de la obra, así como que existe habilitada una página web (muy básica) sobre el proyecto; sin embargo, la información sobre beneficios, perjuicios, indemnizaciones, mapas, impactos sociales, económicos o ecológicos, entre otros, se encuentran ausentes y no se pusieron a disposición de las comunidades en momento alguno.

Desde el inicio del proceso de la consulta, la convocatoria o en etapas subsecuentes, los avisos de participación, la consulta e incluso en forma posterior a ésta, no se brindaron, entre otros, los documentos técnicos de la obra, dictámenes ambientales, dictámenes de impacto social, etcétera, a los participantes; la información con la que contaron los participantes se reducía a la información que se les proporcionó durante *spots* de radio de 20 segundos transmitidos con menos de una semana de anticipación en algunas comunidades.

Al respecto, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) se pronunció al señalar que:

La convocatoria, el protocolo y la información presentada sólo hacían referencia a los posibles beneficios del proyecto y no a los impactos negativos que pudiera ocasionar. Durante las sesiones observadas, en diversas ocasiones las personas participantes preguntaron sobre dichos impactos sin obtener una respuesta clara y completa. La ausencia de estudios sobre los impactos o la falta de difusión de los mismos dificulta que las personas puedan definir su posición frente al proyecto de manera plenamente informada. No obstante, esta circunstancia, desde las autoridades se avanzó a la etapa consultiva del proceso.

Durante las sesiones informativas y en la etapa consultiva, algunas autoridades manifestaron que la garantía de diversos derechos económicos, sociales y culturales no estaba condicionada a la aceptación del proyecto; sin embargo, la ONU-DH observó que, como consecuencia de la forma en que se presentó el proyecto y se desarrollaron las sesiones, las personas de las comunidades expresaban su conformidad con el proyecto como un medio para recibir atención a necesidades básicas como agua, salud, educación, trabajo, vivienda, medio ambiente sano y cultura, lógica que afecta el carácter libre de la consulta (ONU-DH, 2019).

De buena fe

El artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT, dispone que las consultas se llevarán a cabo con buena fe. La consulta de buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes que actúen con su autorización o aquiescencia. El Estado consultará teniendo como premisa generar un ambiente favorable de confianza, libertad y respeto, para lograr acuerdos o el consentimiento previo, libre e informado.

Las consultas hechas se hicieron en entornos vigilados y controlados por las propias autoridades convocantes sin participación comunitaria. En éstas no se reportó en ningún momento algún contacto de violencia o disturbios pre, durante o post consulta. Ahora bien, si se tiene que mencionar que estas se generaron sin un objetivo claro más que decir sí o no al proyecto, sin tener información adecuada y suficiente.

Sobre este punto, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Congreso de la Unión, 1988) se erige como reglamentaria de la preservación y restauración del equilibrio ecológico,

así como a la protección al ambiente en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce jurisdicción, posee dos momentos en el que apela a la consulta previa. El primero de ellos cuando indica en el Art. 157 que: “El gobierno federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”. Y un segundo momento viene en el Art. 158 que indica que la Secretaría: “I. Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas”. Esta ley, de entrada, amplía la capacidad de generar una consulta sin limitaciones a alguna característica geográfica, de género o identificación, simplemente deberá ser lo más amplia posible.

Y en concatenación con la Ley de Planeación (Congreso de la Unión, 1983), la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente señala en su Art. 20-BIS que: “La formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio se llevará a cabo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planeación”. Asimismo, la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables. Esto se relaciona con el siguiente punto de forma intrínseca.

Procedimientos culturalmente adecuados

Los procedimientos apropiados para consultar son los que usan los pueblos para debatir sus asuntos, algunos de estos serían a través de asambleas o consejos de principales, en particular a través de sus instituciones representativas.

De acuerdo con el Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, debe proporcionarse como mínimo, información sobre: “la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto; la razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad; duración

y zonas que se verán afectados; evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución, entre otros” (CNDH, 2016).

Durante las reuniones de discusión con autoridades, se repartió un material impreso en cuatro lenguas indígenas, dependiendo de la zona donde ésta se desarrollaría. El material se entregaba previo registro al evento, identificándose como autoridades (estatales) miembros de organizaciones civiles u organizaciones no gubernamentales (ONG), autoridades o miembros de comunidades indígenas o asistentes en general. El material no estuvo disponible con antelación sino que hasta ese momento se daba a conocer. Asimismo, durante el desarrollo de los debates se contó con traductores en la lengua indígena predominante.

Ahora bien, la CNDH en su recomendación cita indica:

Para garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, “garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda”. Dichos procesos “deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos” [...] En este tenor, se les debe facilitar toda la documentación indispensable “para conocer, emitir, intervenir y estar en aptitud de ofrecer elementos que demuestren, a su parecer, que les cause afectación a sus derechos y/o subsistencia por la obra que está sujeta a evaluación” (CNDH, 2016).

En este mismo tenor, la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) señaló que:

En cuanto a la adecuación cultural del proceso, es motivo de preocupación que la metodología del mismo no haya sido construida y acordada con las comunidades involucradas. Esto implicó que la definición de a quién consultar, dónde hacerlo y en qué momento fuera establecida unilateralmente por las autoridades. En este sentido, la Oficina escuchó participaciones que indicaban que los tiempos de consulta fueron muy cortos, que las traducciones,

cuando las había, no eran adecuadas, que muchas personas no pudieron desplazarse por falta de recursos económicos y que la mayoría de quienes participaron eran autoridades municipales y ejidales, dejando fuera a otros grupos y personas que forman parte de las comunidades (ONU-DH, 2019).

Consideraciones finales: Evaluando los indicadores

La consulta previa conlleva una serie de características que se han establecido por la CIDH y reafirmados en la resolución 27/2016. En estos instrumentos se establece un piso mínimo de operatividad para que esta se configure como un grupo de indicadores. Ahora bien, generando un balance de la consulta previa libre e informada, basada en los hechos que se dieron en la misma y derivada de un realismo jurídico y mediante una base comparativa, se puede hacer un balance en el que se determina que los criterios mínimos no se han cumplido.

- *Criterio 1. Previa.* La consulta se llevó a cabo habiendo sido llamada mediante una publicación en el Diario Oficial de la Federación. Se organizó con una anticipación de dos semanas y en la misma se estableció de forma obligatoria que solamente se realizaría durante el día impuesto. En esto existe una divergencia con el criterio establecido por la CIDH y la CNDH de consensuar con las poblaciones a consultar. Tampoco se tiene que constreñir a un único día; si bien técnicamente se puede consensuar que pueda realizarse durante un día, no es lo normal.
- *Criterio 2. Libre.* Este indicador se construye no sólo con base a evitar acciones de violencia física o emocional, las cuales no sucedieron, sino que debe estar unida a una comunicación constante en la que se brinde información neutra a la comunidad con la que se permita conocer los beneficios, indemnizaciones a que podrían hacerse acreedores y riesgos diversos que podrían enfrentar para tomar decisiones colectivas. Este criterio se cumple en la primera parte, pero no en la segunda.
- *Criterio 3. De buena fe.* Aunado al criterio anterior, todas las partes deben actuar de buena fe; es decir, proporcionando toda la información disponible, sin omitir o proporcionar

en exceso. En este caso en la consulta previa sobre el Tren Maya ha habido varias ausencias, especialmente sobre el tipo de obra a ejecutar, ya que se han maximizado sus beneficios y se han omitido los criterios negativos, tal y como señala la Oficina en México del Alto Comisionado (ONU-DH, 2019).

- *Criterio 4. Informada.* Durante la consulta previa se proporcionaron materiales muy breves que sólo hacían alusión a los beneficios de la obra, sin ejemplificar o fundamentar el porqué de esto. La información sobre beneficios, perjuicios, indemnizaciones, mapas, impactos sociales, económicos o ecológicos, entre otros, se encuentran ausentes y no se pusieron a disposición de las comunidades en momento alguno.
- *Criterio 5. Procedimientos culturalmente adecuados.* La consulta previa no se construyó ni se acordó con las comunidades involucradas.

Como conclusión, se puede considerar que la consulta previa sobre el Tren Maya que se llevó a cabo en 15 localidades de la península de Yucatán y no cumplió con los indicadores mínimos establecidos para garantizar este derecho en su grupo de características fundamentales.

Las contradicciones encontradas hacen necesario que se desarrollen futuras investigaciones al respecto, donde se puedan generar balances y ejercicios prácticos en el cumplimiento de los indicadores de las consultas previas y el piso mínimo que estas están cumpliendo.

Fuentes consultadas

- Barstow, Daniel y Baker, Lauren. (2008). Globalization, Communities and Human Rights: Community-Based Property Rights and Prior Informed Consent. En: *Denver Journal of International Law and Policy*, 35: 413-428.
- Bascope Sanjinés, Iván (2010). *Lecciones aprendidas sobre consulta previa*. La Paz: CEJIS.
- Bebbington, Anthony (2012). Extractive Industries, Socio-Environmental Conflicts and Political Economic Transformations in Andean America. En: Anthony Bebbington (Ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America* (Pp. 3-26). New York: Routledge.

- Cámara de Diputados (2014). *Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP).
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2018). *Megadesarrollos*. [en línea]. Recuperado de <https://www.cemda.org.mx/megaproyectos/> [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2012). *Convenio 169 de la OIT*. México: CNDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). *Recomendación General No. 27/2016: Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana*. México: CNDH.
- Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2013). *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. México: Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Congreso de la Unión (2019). *Ley General de Educación*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014). *Ley de Hidrocarburos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014b). *Ley de la Industria Eléctrica*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2009). *Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2005). *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1988). *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1983). *Ley de Planeación*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*. [En línea]. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].

- Domínguez, L. (2019). SENERMEX gana el primer contrato para Tren Maya. *El Universal*. [En línea]. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/senermex-gana-el-primer-contrato-para-tren-maya>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Gobierno Federal de México (2017). *Reforma Energética*. [En línea]. Recuperado de <https://embamex.sre.gob.mx/suecia/images/reforma%20energetica.pdf>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Gobierno Federal de México (2020). *Tren Maya*. [En línea]. Recuperado de: <http://www.trenmaya.gob.mx/>; [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Gutiérrez, Daniel (2009). La construcción de indicadores como problema epistemológico. *Cinta de Moebio*, 34: 16-36.
- Herrera, José Israel (2017). El derecho a la consulta previa: Elementos para su construcción en el sistema jurídico mexicano. *DeJure*, V: 37-62.
- Hillón Vega, Yuliet Teresa (2014). La consulta previa en la solución de conflictos socio-ambientales. En: *Revista de Derecho*, 41: 83-111. Colombia: Universidad del Norte.
- Humphreys Bebbington, Denise (2012). Consultation, Compensation and Conflict: Natural Gas Extraction in Weenhayek Territory, Bolivia. En: *Journal of Latin American Geography*, 11(2): 49-71.
- Moreno Flores, María Alejandra (2000). Reseña “Globalización y reestructuración territorial” de Elsa Patiño y Jaime Castillo. *Sociológica*, 15(42): 275-282.
- Núñez Vaquero, Álvaro (2012). Ciencia jurídica realista: Modelos y justificación. *Doxa*. 35. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 25 (2): 237-269.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) (2019). *ONU-DH: El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*. [En línea]. Recuperado de https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1359:onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia&Itemid=265. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Organización de los Estados Americanos (2011). *CIDH resalta importancia de respetar el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa*. [En

- línea]. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/088.asp>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (1957). *Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales*. Ginebra: OIT.
- Secretaría de Energía (2017). *Manual de procedimientos de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/176174/Direcci_n_General_de_Impacto_Social_y_Ocupaci_n_Superficial.pdf.
- Secretaría de Gobernación (2019). *Convocatoria al Proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya*. [En línea]. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579050&fecha=15/11/2019&print=true [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017). Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento. Tesis: 2a. XXIX/2016 (10a.). Libro 31, Tomo II, Décima Época, Registro 2011956, Página: 1212. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. [En línea]. Recuperado de <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2011956&Clase=DetalleTesisBL&Semanario=0>. [Fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].