



Instituto

Mora

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

Redes de gobernanza en el Tren Maya. Los espacios participativos del
2019-2020 en Calakmul, Campeche.

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN
COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO**

**P R E S E N T A :
PAOLA ALEJANDRA TRILLO JUÁREZ**

Director: Dr. Aaron Joel Pollack.

Ciudad de México

diciembre de 2024.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías*





Instituto

Mora



Creo que la academia debe ser un espacio seguro que permita a los estudiantes explorar sus propias metodologías y procesos. Las investigaciones de calidad nacen desde el respeto y el reconocimiento a la diversidad de personas. Es necesario reformular el modelo de investigación tan poco creativo y aceptar otras formas de entender el conocimiento.

Recordemos que el corazón de una investigación termina siendo el cúmulo de contribuciones de la sociedad y el total de experiencias a lo largo de los años. Tenemos la responsabilidad de retribuir lo que tomamos prestado de las personas. Transformemos los hallazgos en conocimiento accesible y suave para derribar las brechas de la intelectualidad, generar sinergias y cooperar en el mismo entendimiento de un bienestar y calidad de vida digna.



Fuente: Imagen propia, 2023.

Señor,
*ayúdame a encontrar la fortaleza del viejo roble
para que ningún triunfo me envanezca,
la alegría de la naturaleza
para que ninguna soledad me abata,
la libertad del ave
para elegir mi camino,
y la voluntad del caminante
para seguir siempre adelante y servir.*

Así sea.



Agradecimientos

Siempre he pensado que soy lo suficientemente afortunada para lograr mis metas. Agradezco infinitamente a Dios y a la Universa por cuidarme, protegerme en mi camino para tomar oportunidades, tener nuevos retos y darme fortaleza para seguir adelante ante toda adversidad.

Esta tesis no sería posible sin el apoyo incondicional de mi familia, en especial de mi mami y de mi papi que están siempre para mí. Estoy agradecida porque creyeron en mí y en mis sueños, sé que como hija puedo llegar a ser muy intrépida para sus ojos y aun así su amor incondicional les orilla a aceptarme y ayudarme en todo momento. Esta tesis también es parte de la educación que me inculcaron, pues cada párrafo plasmado contiene mi dedicación, pensamiento y reflexión cautelosa.

A mis amistades que son mi soporte emocional desde temas académicos hasta temas personales. Durante el trabajo de campo muchas de ellas estuvieron al pendiente de mí, particularmente Paty y Caro Carito que ustedes creyeron más en mí de lo que yo lo hago. En ese mismo pensamiento, gracias al buchón quien también en ese tiempo nunca dudó de mi potencial y me motivó en varias ocasiones, además de cuidar a Ramona bb.

Agradezco a mis amigos de tiempo quienes me han demostrado que el amor prevalece cuando todas las partes deciden cooperar. Por este motivo, creo en el desarrollo a través de la cooperación, porque lo veo reflejado en mis relaciones amistosas. Karlita V, Jennina, mi Amifa, Karina Pinto, Vanesa, Yuli, Hazzel, Afra y Celia, Pepesaurio, el ing. Jonathan C y el ing. Mike, deseo seguir cosechando y resembrando nuestro vínculo afectivo, les amo un montón. Loviu a mis amigos scouts como OsviOsvito por leerme y llorar juntos, a Noveló mi médico de confianza más top, Alondriah por estos años de amistad y recientemente a Ambar por ser muy bonita persona conmigo.

En la maestría conocí personas excepcionales a las que cada una les pude aprender algo, a Indrástica le agradezco el haberme hecho ver que con toda y mi



distracción puedo ser grande y exitosa. A Pao por ser tan linda persona y darme empujoncitos suavitos, a Karen C, por ser la más hacker, compartimos risas y apoyo real. A mi buen paisa, con el que me sentí orgullosa de representar juntos a la tierra Colimota y traer a la discusión los retos del Estado para la cooperación internacional. Ana, Jens, Bre, Katya, Diana, Helen, Karen G, Ale C, Martha y Mariángel infinitas gracias por cada momento compartido. Al Mtro. Sergio por sus clases tan dinámicas, su impulso y siempre dar un extra que garantizó el aprendizaje de la materia.

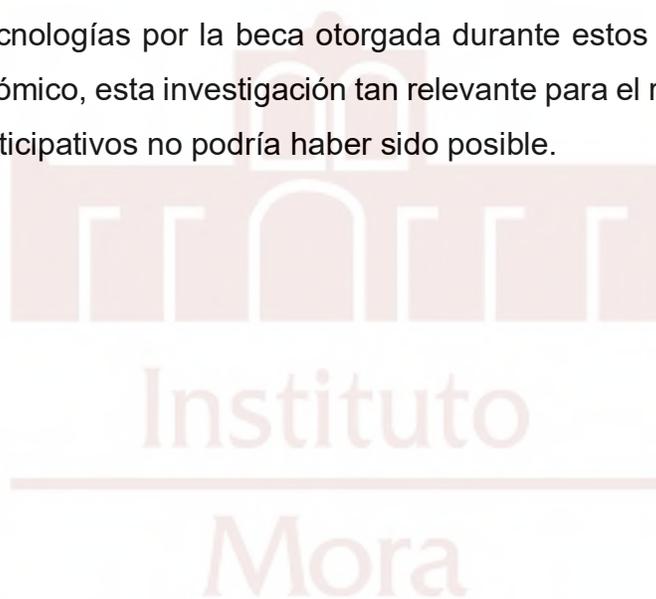
Por otro lado, quiero externar un reconocimiento especial a mi director de tesis, el Dr. Aaron Pollack por el tiempo, la dedicación y paciencia brindada para que este producto fuera una realidad. Su calidad como persona y su enorme empatía son cualidades que pocos investigadores suelen compartir; su trayectoria como investigador contribuyó significativamente a mi investigación, sobre todo en los cuestionamientos a mis posturas. Asimismo, el Dr. Renato comparte estas cualidades, pues durante su seminario me brindó guía y claridad a la investigación y también priorizó la salud física y mental. Por último, a mis lectores el Dr. Porrás y el Mtro. Montaña quienes estuvieron presentes ante las solicitudes que les manifestaba y los aportes a mi tesis.

Un especial y cálido agradecimiento a los compas del CRIPX quienes me brindaron todo su apoyo, atención, cuidado, comida, hospedaje y una búsqueda de jaguares. Definitivamente esta tesis no pudo ser realidad sin sus atenciones, ustedes me extendieron su mano y no tengo palabras que alcancen para agradecerles. En la selva aprendí un montón de cosas y me trajo esperanza sobre la bondad del ser humano, pensando que el sistema es quizá lo que corrompe los corazones de las personas y, por ello, la modalidad de desarrollo debe repensarse. A cada persona entrevistada, tanto comunidades como instituciones gubernamentales y agencias de Naciones Unidas, que me compartieron su experiencia, su tiempo, confianza, un vaso de agua, su baño, una silla, el ride, bibliografía, les agradezco enormemente, sus palabras y experiencias son el pilar de la investigación.



Durante mi periodo de prácticas, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Pronatura me abrieron sus puertas para contribuir en sus agendas. Agradezco precisamente a Francisco Nicolás y Oswaldo Flores por ser ustedes quienes confiaron en mi trabajo y experiencia. De ambos aprendí cosas significativas para el mundo laboral y para la parte personal. Me llevo también amistades valiosas de ambos lugares, como Ulises Sandoval y Aideé Pepe, con quienes a la fecha sigo coincidiendo y me encanta.

Finalmente agradezco al Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora por permitirme ser parte de la generación XI de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por último, al Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías por la beca otorgada durante estos dos años, pues sin el sustento económico, esta investigación tan relevante para el replanteamiento de los esquemas participativos no podría haber sido posible.



Índice

| | |
|---|------------|
| Resumen | X |
| Lista de Tablas | XI |
| Lista de Ilustraciones | XI |
| Lista de Abreviaturas..... | XII |
| Introducción. | 1 |
| Capítulo 1: Marco teórico, conceptual, normativo y metodológico..... | 18 |
| 1.1 Marco teórico: Entre gobernanza y participación..... | 18 |
| 1.1.1 Entre definiciones y conceptos sobre gobernanza..... | 20 |
| 1.1.2 Gobernanza y democracia. | 22 |
| 1.1.3 El surgimiento de la gobernanza. | 26 |
| 1.1.4 Teoría de la gobernanza. | 29 |
| 1.1.5 La gobernanza como parte de la cooperación internacional. | 32 |
| 1.1.6 Las Redes de gobernanza. | 33 |
| 1.1.7 Perspectiva crítica de las redes gobernanza..... | 36 |
| 1.1.8 Reflexiones de la gobernanza. | 43 |
| 1.2 Marco conceptual..... | 45 |
| 1.2.1 Megaproyecto..... | 45 |
| 1.2.2 Mecanismos de participación ciudadana..... | 48 |
| 1.2.3 Consulta indígena. | 52 |
| 1.3 Marco normativo..... | 54 |
| 1.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 55 |
| 1.3.2 Convenio 169 de la OIT..... | 55 |
| 1.3.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. | 57 |
| 1.4 Reflexiones. | 57 |
| Capítulo 2: Un camino en la implementación de la participación indígena en México..... | 60 |
| 2.1 El paradigma del desarrollo y la vinculación con la consulta indígena..... | 62 |
| 2.2 La participación indígena en experiencias pasadas..... | 65 |
| 2.3 El megaproyecto del Tren Maya..... | 75 |
| 2.3.1 La consulta y la participación indígena desde la institucionalidad. | 82 |

| | |
|--|------------|
| 2.3.2 Actores involucrados en el megaproyecto del Tren Maya..... | 86 |
| 2.4 Reflexiones..... | 89 |
| 3. Capítulo 3: Procesos participativos en torno a la aprobación del Tren Maya en el municipio de Calakmul..... | 93 |
| 3.1. Obligaciones del gobierno en materia de participación..... | 94 |
| 3.2 Identificación del papel de los actores involucrados en los procesos participativos en el municipio de Calakmul..... | 98 |
| 3.2.1 Actores Gubernamentales..... | 99 |
| 3.2.2 Actores de las Naciones Unidas..... | 108 |
| 3.2.3 Sociedad Civil..... | 112 |
| 3.2.4 El inicio en el tejido de la red de gobernanza..... | 116 |
| 3.3. Espacios de participación en Calakmul, Campeche..... | 117 |
| 3.3.1 Recorridos informativos..... | 118 |
| 3.3.2 Proceso de consulta en Calakmul..... | 122 |
| 3.3.2.1 Para reflexionar sobre el proceso de consulta..... | 141 |
| 3.3.3 Cabildeos informales..... | 150 |
| 3.4 Efectos de los espacios de participación de actores institucionales y comunidades sobre el proyecto del Tren Maya..... | 154 |
| 3.5 Las Naciones Unidas en el Tren Maya..... | 162 |
| 3.5.1 La consulta indígena y espacios de participación..... | 165 |
| 3.5.2 Seguimiento de las acciones de Naciones Unidas..... | 170 |
| 3.6 Las jerarquías en los procesos participativos de Calakmul para el Tren Maya..... | 173 |
| 3.6.1 Interacciones como parte de una red de gobernanza y las estructuras jerárquicas..... | 179 |
| 3.7 Reflexiones de los hallazgos..... | 186 |
| Conclusiones..... | 190 |
| Bibliografía..... | 198 |
| Lista de entrevistas..... | 217 |



Resumen

En este trabajo se discuten los límites y bondades de las redes de gobernanza dentro de los espacios participativos horizontales como una herramienta de la gobernanza. Las redes de gobernanza han tenido relevancia en esquemas de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en espacios de participación nacional que se presuponen como el resultado de la interacción entre diversos actores que forman parte de un mismo proceso participativo, compartiendo un contexto específico, determinado grado de negociación y una coordinación entre ellos. No obstante, aunque los espacios participativos planteen esquemas de participación horizontal, la conformación de redes de gobernanza aún enfrenta retos de horizontalidad entre los actores pues las particularidades de cada actor en la red, que determinan su jerarquía entre la interacción de ellos, permean la capacidad de accionar e incidir en la toma de decisiones dentro del espacio participativo. Esta investigación retoma el caso de los espacios participativos en el marco de la aprobación del megaproyecto del Tren Maya durante 2019 y 2020. A partir de este ejemplo, se entiende la interacción entre actores de diferentes esferas, gubernamentales, internacionales, asociaciones civiles y ciudadanía indígena, marcadas por una jerarquía de decisión, durante los espacios de participación en el megaproyecto.

Palabras clave: gobernanza, redes de gobernanza, Tren Maya, desarrollo, Agencias de Naciones Unidas, espacios participativos.

Abstract

This paper discusses the limits and benefits of governance networks within horizontal participatory spaces as a governance tool. Governance networks have had relevance in International Development Cooperation schemes and in national participation spaces that are assumed to be the result of the interaction between different actors that are part of the same participatory process, sharing a specific context, a certain degree of negotiation and coordination among them. However, although participatory spaces propose horizontal participation schemes, the conformation of governance networks still faces challenges of horizontality among the actors, since the particularities of each actor in the network, which determine their hierarchy among their interaction, permeate the capacity to act and influence decision-making within the participatory space. This research takes up the case of participatory spaces in the context of the approval of the Mayan Train megaproject during 2019 and 2020. From this example, we understand the interaction between actors from different spheres, governmental, international, civil associations and citizens, marked by a hierarchy of decision making, during the spaces of participation in the megaproject.

Key words: governance, governance networks, Mayan Train development, United Nations Agencies.

Lista de Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Población entrevistada. | 14 |
| Tabla 2: Categorías de análisis. | 15 |
| Tabla 3: Mecanismos de participación. | 50 |
| Tabla 4: Elementos identificados de tres ejemplos de consulta en México. | 74 |
| Tabla 5: Total de actores participantes en el proceso de consulta indígena. | 87 |

Lista de Ilustraciones

| | |
|---|-----|
| Ilustración 1: Lógica de incidencia en las redes de gobernanza. | 42 |
| Ilustración 2: Ruta del Tren Maya 2019 con estaciones. | 78 |
| Ilustración 3: Estaciones y paraderos del Tren Maya. | 79 |
| Ilustración 4: Etapas del proceso de consulta. | 84 |
| Ilustración 5: Boleta de fase consultiva de la consulta indígena. | 98 |
| Ilustración 6: Estructuras jerárquicas dentro de las redes de gobernanza. | 184 |

Instituto
Mora

Lista de Abreviaturas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CIIT: Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.

CLPI: Consulta Libre, Previa e Informada.

CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

CNPI: Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CRIPX: Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil.

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

INPI: Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

FONATUR: Fomento Nacional al Turismo.

ONU-DH: Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

ONU-Hábitat: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

SEBIEN Campeche: Secretaría de Bienestar del estado de Campeche.

SEGOB: Secretaría de Gobernación.

SEDATU: Secretaría de Desarrollo, Asentamientos y Territorios Urbanos.

UNOPS: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Sociedad y Cultura.

Introducción.

Con la construcción del Tren Maya se esperaba fomentar el desarrollo en la región del sur de México, contemplando los pilares de la sostenibilidad: desarrollo económico, social y ambiental. Debido a la magnitud del proyecto y los efectos colaterales que este puede generar en la región, trajo consigo debates sobre su construcción en esos tres pilares que han sido ya presentados en investigaciones anteriores; los diversos estudios (Almeida et al.,2022, Ávila y Cedeño del Olmo, 2021, Camargo y Vázquez-Maguirre, 2021, Clavijo y Castrejón, 2020, y Reyes, 2022) han señalado la presencia de conflictos sociales, ambientales e impactos culturales, económicos y territoriales.

Desde el anuncio del proyecto, una de las primeras peticiones realizadas al presidente, por parte de la población indígena y la Comisión de Derechos Humanos (CNDH), fue la necesidad de implementar una consulta indígena. De esta manera, el gobierno de ese momento llevó a cabo la consulta indígena; así pues, esta acción contribuiría al pilar social de la sostenibilidad. Sin embargo, los resultados de la consulta indígena fueron cuestionados, por lo que es necesario explorar otras variables que permitan reconocer las áreas de oportunidad de este proceso.

Así pues, esta investigación es importante porque profundiza en las dinámicas de interacción entre los actores participantes dentro de un mismo espacio de participación como lo fue la consulta y otros espacios previos al proceso oficial de consulta indígena. El empleo de mecanismos participativos tiene concordancia con el enfoque de gobernanza, que ha sido impulsado desde el ámbito internacional con el fin de diseñar medidas más eficientes frente a problemas complejos.

Retomando las interacciones entre los actores, es común que bajo ejercicios participativos se desarrollen alianzas y decisiones comunes entre los actores que responden a un mismo objetivo compartido. A este tipo de dinámica se denomina red de gobernanza, en la cual se estaría trabajando de manera coordinada entre la diversidad de actores participantes sin elementos que condicionen su capacidad participativa y de aportación.

De tal manera que, al entender a la consulta indígena y a otros espacios participativos previos a la aprobación del Tren Maya como parte de una forma de gobernanza, las redes de gobernanza se encontraron presentes dentro de este proyecto. No obstante, la realidad aplicada a los espacios participativos para el Tren Maya en Calakmul durante el periodo 2019-2020 difiere de la definición teórica de una red de gobernanza.

En este trabajo, se presentan las condiciones que determinan la forma en que se desenvuelven las redes de gobernanza. Principalmente, las relaciones de poder entre los actores que se encuentran dentro de un mismo espacio de participación son las condiciones que determinan las capacidades de acción de cada actor. Bajo esta premisa, las inconformidades frente al resultado del proceso de consulta indígena se entienden a profundidad; aunque también, con esta investigación, es posible rescatar elementos clave que fueron positivos en materia del desarrollo social, lo que fortalece a la sostenibilidad.

Es menester reconocer que la implementación de la consulta indígena fue impulsada por el gobierno federal y no se dio en contextos de luchas sociales, por lo que resulta un caso particular que permite señalar las áreas de oportunidad acerca de este instrumento y retomar lecciones aprendidas. Por tanto, en términos del problema de investigación, se considera que la consulta fue mucho más que un simple instrumento de simulación participativa.

La ejecución de espacios de participación frente a megaproyectos, como el Tren Maya, es relevante para organismos de desarrollo activos en el ámbito internacional, pues se insertan como medidas para la promoción de paz y el desarrollo sostenible. Lo trascendental entonces es el análisis de los actores desde una perspectiva de prácticas y acciones que contribuyeron al resultado final de la votación. Y al mismo tiempo revisar el engranaje ocurrido previo al proceso oficial de consulta, cuyos espacios se consideran también formas de participación, aunque no hayan tenido un peso similar a la consulta libre, previa e informada.



La consulta libre, previa e informada es un instrumento de participación institucionalizado; sin embargo, se han identificado espacios de participación previos a la consulta que no han sido estudiados, como los recorridos y juntas con autoridades ejidales que no formaron parte del proceso formal. Además, alrededor de los espacios se gestaron alianzas y acuerdos con agencias de Naciones Unidas y con personas locales para abordar el tema del Tren Maya, ya sea con fines de colaboración o informativos.

Por ello, se requiere ahondar en las dinámicas existentes entre los actores que formaron parte de la consulta y la construcción de los espacios participativos. Es sustancial identificar la manera en la que se diseñaron, efectuaron y evaluaron los espacios de participación para dar asentamiento a las prácticas positivas del instrumento participativo, pero para también profundizar en las áreas de oportunidad.

La tesis acepta que la consulta indígena fue implementada desde una lógica vertical y también que las dinámicas suscitadas se dieron de acuerdo con las relaciones de poder. Nuevamente, Esquivias (2021) hace énfasis en las relaciones de poder adjurándole este concepto no solo a las instituciones gubernamentales sino también a las agencias de Naciones Unidas, pero lo engloba, a diferencia de esta tesis, a partir las narrativas discursivas en comunicados como en los medios de prensa y *social media*.

En las investigaciones publicadas sobre este megaproyecto se encuentran afirmaciones similares en cuanto a que el proceso de consulta no cumplió con el objetivo de integrar la participación de las comunidades indígenas ya que se limitó a un intercambio de diálogo para el consentimiento del megaproyecto a cambio de la escucha sobre propuestas y necesidades de las comunidades (Clavijo y Castrejón, 2020).

Una de las investigaciones más cercanas al presente tema de investigación es de Esquivias (2021) quien lo aborda desde el análisis de las narrativas socio-ambientales vinculadas al desarrollo. Esta investigación realiza un mapeo de los

actores que estuvieron presentes en diferentes aspectos relacionados con el Tren Maya, no exclusivamente en temas de consulta, sino también en procesos sociales, estudios ambientales y culturales. La importancia de incluir las perspectivas de cada uno de los actores es significativa porque brinda las dinámicas e interacciones suscitadas en el marco participativo previo del Tren Maya. Una de las aportaciones significativas de la investigación es observar no solo a la consulta libre, previa e informada, sino también al resto de espacios participativos no considerados parte oficial de la consulta que van más allá del ejercicio de derechos democráticos.

Las investigaciones encontradas al respecto del Tren Maya en materia de cooperación internacional se remiten a las observaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) (Ansótegui, 2021, Alemán et al., 2020, Bachelot, 2020, Chaguaceda y López, 2021, Gasparello y Núñez, 2021, Núñez, 2021, Clavijo y Castrejón, 2020, Esquivias, 2021). Esta agencia participó en calidad de observador en las asambleas informativas y consultivas de Calakmul, para posteriormente emitir señalamientos al gobierno mexicano sobre esta consulta.

En cuanto a los espacios de participación en el marco de la construcción de megaproyectos han tenido auge bajo el paradigma del desarrollo. Al mismo tiempo los esfuerzos de la cooperación internacional para el desarrollo continúan apostando por la implementación de los megaproyectos a fin de incentivar el desarrollo, aunque ahora desde una mirada sostenible. El enfoque sostenible de las acciones de la cooperación internacional contempla los pilares de sociedad, ambiente y economía para garantizar la sostenibilidad del planeta a través de las acciones.

Particularmente los megaproyectos son un desafío para garantizar su sostenibilidad debido a que desde su construcción e implementación impactan directamente a la sociedad, a la economía y al medio ambiente. Debido a que el objetivo de este tipo de proyectos, se espera que con su construcción se potencialicen y desencadenen ventajas económicas como exportaciones, una fuente de empleos y otros beneficios (Gudynas, 2017). No obstante, una de las

consecuencias que ocasionan los megaproyectos, es que estos tienden a modificar las actividades de las personas residentes en donde se construye la infraestructura.

Principalmente, las poblaciones indígenas son quienes experimentan las consecuencias de este tipo de proyectos. Para Domínguez (2015) los megaproyectos, además de impactar en términos de consecuencias medioambientales, implican cambios en la realidad social, debido al estrecho vínculo que las poblaciones tienen con el territorio y los medios de vida en los que se desenvuelven. Por ello, la importancia de implementar espacios participativos en los cuales se integren las necesidades expresadas por las poblaciones afectadas, además de hacerlos parte del reparto de beneficios que conlleva el megaproyecto.

En este sentido, con la idea de la modernización, el impulso de megaproyectos ha sido una apuesta para el crecimiento económico. Por tanto, representa una amenaza para las comunidades, principalmente indígenas, que habitan en esos territorios pues las conlleva a un proceso de despojo de sus tierras. Middeldorp y Ariza (2018) argumentan que es un “proceso de colonización corporativa que trae consigo privatizaciones y el despojo de tierras comunales, métodos de explotación nocivos [...] y un modelo económico que relega el trabajo comunitario y menosprecia las cosmovisiones y modos de vida de las comunidades” (p. 86).

Las acciones de los gobiernos por alcanzar el desarrollo a través de los megaproyectos excluyen significativamente el tipo de vida de las comunidades indígenas. Por ejemplo, luego de la declaración de Truman en 1949 que postulaba llevar el desarrollo a los estados que no gozaban de la calidad de vida que tenían los países desarrollados junto con la *receta* para el crecimiento económico de la modernización¹, las cosmovisiones del sur global no tuvieron espacio en esos modelos. En consecuencia, las comunidades indígenas “se enfrentaron a un proceso de asimilación cultural en el que para poder sobrevivir tendrían que

¹ La teoría de la Modernización descrita por Rostow, W. 1960; propone cinco pasos para el crecimiento económico de los países y con ello el éxito de desarrollo.

asemejarse a la cultura dominante (...) y ceder sus territorios” (Loza y Urban, 2018 p. 117).

Ante la situación anterior, bajo los esquemas de cooperación internacional, principalmente la asistencia técnica y financiera, el carácter de sostenibilidad debe estar obligatoriamente presente ante la construcción de megaproyectos. Retomando el carácter social, los esfuerzos de la cooperación internacional han resultado en la elaboración de marcos normativos y salvaguardas sociales que promueven los derechos de las personas que están vinculadas en los megaproyectos.

Por ello, se recuperan los espacios de participación para garantizar la participación de las personas afectadas por los megaproyectos; y al mismo tiempo, son el resultado de una lucha por la resistencia del territorio y una demanda de las comunidades indígenas que desafía la occidentalización del modelo de desarrollo modernista. De esta manera, el mecanismo de consulta indígena significó el reconocimiento de los pueblos indígenas, mecanismo que se retomó desde un esquema de democracia participativa (Dunlap, 2018).

La consulta indígena se estableció dentro del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); en este se reconocen las cosmovisiones de los pueblos indígenas y su papel en su propio desarrollo. Dentro del convenio se estipula que los estados parte tienen la obligación de llevar a cabo consultas indígenas cuando alguna medida o acción por parte del gobierno pueda afectarles directamente (OIT, 1989)². Así pues, los países que suscribieron este convenio se encuentran obligados a consultar a las comunidades indígenas cuando el interés sea implementar un megaproyecto en sus territorios o que les pueda impactar.

En lo que respecta, de acuerdo con Ocampo (2015), los convenios internacionales son el resultado de las demandas de la gobernanza global porque

² Sobre el derecho al consentimiento previo, libre e informado a través de consultas, ver art. 6°, Convenio 169, OIT.

en primera instancia cada país regula en su sistema judicial las leyes derivadas de los convenios, aunque en la práctica estas pueden aplicarse de forma imperfecta. Asimismo, el autor arguye que los organismos encargados de vigilar el cumplimiento de las disposiciones convenidas tienen una capacidad limitada para imponer sanciones por lo que se limitan a señalamientos de índole moral. Adicionalmente, se reconoce tanto a organismos nacionales como internacionales de la sociedad civil quienes tienen más peso en ejercer presión para la implementación de procesos participativos.

Además, dentro de los gobiernos democráticos, los procesos participativos, en general, están cobrando fuerza derivado de las demandas de la ciudadanía. Así pues, los gobiernos recuperan instrumentos de participación de democracia directa y los integran a los esquemas de democracia representativa (Eberhardt, 2014), como el caso de la consulta indígena. El esfuerzo de los gobiernos por integrar los mecanismos participativos también es utilizado por los mismos para facilitar el reconocimiento y legitimación de sus acciones por parte de la acción participativa ciudadana. Aunque el objetivo de implementar espacios participativos sea para acatar la opinión que derive de los mismos, el gobierno puede utilizarlos como un instrumento de intervención y manipulación de personas y grupos consultados (Gasparello y Núñez, 2021).

La consulta es una forma de expresión y manifestación de las comunidades indígenas para hacerse escuchar y participar en las decisiones del gobierno (Laplante y Nonlin, 2014) y dentro de la misma se encuentran diferentes expresiones de aceptación o negación al proyecto y que estas posturas pueden aprovecharse para un espacio de negociación. Aunque en la realidad en la mayoría de ocasiones, la forma en que las comunidades participan en las consultas se encuentra limitada por la manera en que los Estados organizan y utilizan el instrumento. La incidencia participativa depende de las capacidades de las comunidades en exigir su derecho al proceso y en la transparencia de los gobiernos.

No obstante, para evitar que la construcción de un megaproyecto desemboque en un conflicto, los gobiernos tienden a recurrir a la consulta como un

proceso de negociación donde en caso de que la comunidad apruebe la iniciativa, será acreedora de beneficios económicos derivados del proyecto mismo (Zarembeg y Torres, 2018). Es necesario señalar que dentro de los procesos de negociación suelen darse prácticas como el cabildeo, negociaciones fuera de la mesa o promesas entre personajes líderes a fin de obtener un resultado ya preestablecido.

De acuerdo con el enfoque desarrollista, mencionado anteriormente, México ha apostado por los megaproyectos y la apertura a la inversión en cuanto a proyectos extractivistas. De acuerdo con una sistematización de fuentes hemerográficas de la IBERO entre los años 2017-2021, se contabilizaron 761 proyectos de esa naturaleza y el 75% de ellos resultaron en conflictos sociales y movilizaciones debido a las consecuencias que han implicado (IBERO, 2022).

En contexto, desde llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador, el proceso de desarrollo económico volteó su mirada hacia el sur. Con el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024 se pretendía disminuir las desigualdades dentro del país y poner en el centro a estados como Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán que históricamente han sido rezagados en términos de los beneficios del desarrollo mediante proyectos regionales con consecuencias a gran escala (Campos y García, 2022); por ello con este proyecto se trataba de que fuera “un vehículo posibilitador de transformaciones en el entorno de la población, que permitirá mejorar las condiciones de vida de las personas” (Gobierno de México, s/f, p. 4).

Debido a las experiencias previas con las poblaciones afectadas por las obras de gran escala, fue necesario la aplicación de una consulta para las comunidades indígenas ya que el proyecto tenía implicaciones en sus territorios y en el proceso de relocalización de las viviendas. Aun así, el voto de las comunidades indígenas en la consulta para el Tren Maya fue positivo para el gobierno, ya que dieron su consentimiento por el megaproyecto. Sin embargo, el 19 de diciembre de 2019, la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU-DH) emitió un documento con

observaciones que señalan inconsistencias sobre el proceso consultivo, tales como la presentación de información parcial del proyecto, ausencia de estudios, la negociación en mejoras a sus necesidades básicas a cambio de la aceptación del megaproyecto y la falta de traductores (ONU-DH, 2019).

No obstante, se acusa al gobierno de no haber cumplido con los parámetros correctos para la ejecución de la consulta, Gasparello y Nuñez (2021) afirman que “la desinformación ha sido históricamente una constante en los megaproyectos de desarrollo impulsados desde el gobierno [...] y no abona a la construcción de una ciudadanía participativa, sino que más bien vulnera sus derechos” (p. 17).

Pese a este ejercicio participativo, nuevos movimientos tanto comunitarios o ambientales surgieron en contra del megaproyecto a inicios del 2020, meses después de la consulta. Por tal motivo, es necesario ahondar más allá de lo que investigaciones anteriores han señalado para que las respuestas obtenidas se centren en identificar las áreas de oportunidad respecto a los espacios participativos, más allá de la consulta.

Con estas aproximaciones surge el problema principal: ¿De qué manera los espacios de participación organizados para las comunidades indígenas en Calakmul, en torno a la aprobación del proyecto del Tren Maya, reforzaron las estructuras jerárquicas existentes entre los participantes?

Además, esta pregunta contiene en sí misma tres preguntas específicas que sirven de guía a lo largo de la investigación:

- ¿La consideración de las propuestas de las personas en los espacios participativos contribuyó al respaldo de las estructuras jerárquicas?
- ¿Cuáles fueron las condiciones que determinaron las redes de gobernanza jerárquicas en Calakmul, Campeche?
- ¿De qué manera los agentes de las Naciones Unidas se relacionaron con las redes de gobernanza?

Ante las inquietudes anteriores, se propuso una hipótesis de carácter deductiva. Esta hipótesis presupone que el diseño y ejecución de los espacios de participación para el Tren Maya, de los que fueron partes agentes del sistema Naciones Unidas en Calakmul, permitieron establecer redes de gobernanza de acuerdo con la jerarquía de las relaciones de poder.

Así pues, los objetivos de la presente investigación son los siguientes:

Objetivo general.

Analizar las dinámicas dentro y fuera de los espacios de participación, donde tuvo presencia la cooperación internacional para el Tren Maya en Calakmul, Campeche, entre los actores involucrados a través de las redes de gobernanza.

Objetivos específicos.

- Identificar los intereses de los actores clave que tuvieron presencia directa o indirecta en los espacios participativos en el municipio de Calakmul con respecto del Tren Maya
- Examinar las dinámicas de interacción que se suscitaron en torno a los espacios de participación entre los actores comprendidos para el municipio de Calakmul en referente al Tren Maya.
- Señalar las acciones de colaboración de las agencias de Naciones Unidas en los espacios de participación.

Metodología.

En este sentido, para poder analizar las dinámicas entre los actores de los espacios de participación en donde tuvo presencia la cooperación internacional para el Tren Maya en Calakmul, Campeche ha sido necesario identificar las características de cada uno de ellos, así como el contexto específico de cada espacio. Los participantes representan cuatro universos en la población: el sector gubernamental, los representantes de Naciones Unidas, la sociedad civil y las comunidades en general.

Para la naturaleza del presente estudio de investigación se aplicaron tres técnicas de investigación, la entrevista semiestructurada, la técnica etnográfica a partir de la observación y el análisis de contenido de documentos oficiales de gobierno. La técnica etnográfica se aplicó a las comunidades del municipio de Calakmul, mientras que las entrevistas semiestructuradas se realizaron para todas las personas muestra.

Estudio etnográfico: La técnica aplicada al presente caso de estudio se basa en “la detección de procesos sociales fundamentales, toma de notas y generación de datos, mapeo y fotografías de la región” (Hernández et al., 2014, p. 368). La técnica etnográfica se aplicó al trabajo de campo en Calakmul, Campeche, durante 46 días en el mes de noviembre y diciembre de 2023. De acuerdo con los objetivos específicos, con esta técnica se interesó en recolectar:

- La percepción de las comunidades frente al Proyecto de Tren Maya.
- Los cambios en las dinámicas sociales luego de la aprobación del Tren Maya.
- Los medios de vida de las comunidades y sus cambios con el Tren Maya.
- El comportamiento humano de las personas frente a las acciones del Tren Maya.

De acuerdo con Hammersley y Atkinson (1994), el registro de la información inicia con apuntes generales, pero a partir de una vasta recolección, los próximos apuntes cambiarán de naturaleza, pues se van desarrollando las ideas a algo más específico y consolidado. Es decir, en un inicio, la recopilación de la información es a través de notas, hallazgos y encuentros. Posteriormente, es posible identificar conceptos clave y observar con mayor profundidad los conceptos de interés.

En cuanto a las entrevistas semiestructuradas, fueron elaboradas cuatro tipos de cuestionarios para cada tipo de actor, -gubernamental, representante comunal, asociación civil, representante de Naciones Unidas- ya que entre ellos se interesó rescatar información a partir de sus experiencias y conocimientos. La muestra diversa permite documentar particularidades y coincidencias (Hernández et al, 2014) dentro de los mismos procesos de participación en Calakmul.

La muestra en el universo de los participantes dentro de los procesos de participación se basó en las listas de asambleas informativas y deliberativas en Xpujil, Calakmul, arrojando una totalidad de 82 comunidades participantes. Para la elección de las comunidades se escogieron 10 que se encontraron cerca de la construcción de la vía y 7 en el interior de la selva de Calakmul, cuyo total es de 17 comunidades, representando el 20.7% del total del universo. En las comunidades, las entrevistas fueron dirigidas a representantes ejidales, representantes municipales, al identificar que la participación en las asambleas con el gobierno se dio a través de estas personas, sin embargo, también se entrevistó a personas interesadas que no representaron un cargo en la comunidad.

En cuanto a los representantes gubernamentales, se seleccionaron a aquellos cuyas atribuciones tienen relación con el diseño de los espacios de participación y democracia de los tres niveles, mientras que otros fueron seleccionados debido a la importancia que se identificó durante las entrevistas en las comunidades, es decir, una muestra de carácter crítica (Hernández et al., 2014) identificada. Por tanto, las instituciones son el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos, la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU), la Secretaría de Bienestar Campeche (SEBIEN CAMPECHE), la Procuraduría Agraria Campeche, la ex Presidencia Municipal de Calakmul, la ex Secretaría de la Mujer Calakmul y el ex representante de los Pueblos Originarios de Calakmul.

Referente a los representantes de Naciones Unidas, además de las personas que se encuentran en las listas de las asambleas participativas, se contactó con personal que estuviera involucrado en el diseño del proyecto de la mano con el gobierno. Las agencias identificadas presentes dentro del proyecto son ONU-Habitat, ONU-DH, Oficina de Naciones Unidas para Proyectos (UNOPS), Programa

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Sociedad y Cultura (UNESCO).

Finalmente, en cuanto a la sociedad civil se entrevistó a miembros del Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil (CRIPX). También se rescata información proveniente de otra asociación civil legalmente constituida, la cual se mantendrá en anonimato por preferencias de la persona entrevistada quien describe su experiencia durante el inicio del Tren Maya.



Tabla 1: Población entrevistada.

| Gubernamentales | | Agencias de Naciones Unidas | Sociedad Civil |
|------------------|--|--|---------------------------------------|
| Federal | Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) | CRIPX |
| | Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) | ONU-HABITAT | Asociación Civil Anónima |
| | Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Sociedad y Cultura (UNESCO) | 15 comunidades indígenas de Calakmul. |
| | Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) | |
| Estatad | Secretaría de Bienestar Campeche (SEBIEN) | Oficina de Naciones Unidas para Proyectos (UNOPS) | |
| | Procuraduría Agraria Campeche | | |
| | Gobierno de Campeche | | |
| Municipal | Presidente Municipal de Calakmul | | |
| | Presidenta de la Secretaría de la Mujer Calakmul | | |
| | Representante de los Pueblos Originarios Calakmul | | |

Fuente: Elaboración propia.

Para la sistematización de la información se elaboraron categorías de análisis que responden a cada objetivo específico. Las categorías se construyeron de acuerdo con el sustento teórico de la gobernanza, redes de gobernanza y perspectiva crítica de las redes de gobernanza. La construcción de las categorías

fue pensada para responder a cada objetivo específico, por lo que existe una relación entre las categorías que abonan al objeto central de cada objetivo. A partir de las categorías de análisis presentadas se da pauta al procesamiento de la información, utilizando la referencia teórica y conceptual para interpretar los hallazgos.

Tabla 2: Categorías de análisis.

| Objetivo | Categorías de análisis |
|---|--|
| 1. Identificar los intereses de los actores clave que tuvieron presencia directa o indirecta en los espacios participativos en el municipio de Calakmul con respecto del Tren Maya. | <ul style="list-style-type: none"> • Atribuciones • Intereses |
| 2. Examinar las dinámicas de interacción que se suscitaron en torno a los espacios de participación entre los actores comprendidos para el municipio de Calakmul en referente al Tren Maya. | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura jerárquica • Relaciones de poder <ul style="list-style-type: none"> • Recursos • Legitimidad • Perspectiva entre los actores (sujeto a → sujeto b) |
| 3. Señalar las acciones de colaboración de las agencias de Naciones Unidas en los espacios de participación | <ul style="list-style-type: none"> • Área de trabajo • Acuerdos • Trabajo de consultoría <ul style="list-style-type: none"> • Visitas de campo • Resultados • Presencia puntual en la región de Calakmul <ul style="list-style-type: none"> • Presentación del proyecto • Consulta |

Fuente: Elaboración propia.

La presente investigación profundiza sobre las relaciones que se desarrollaron entre los actores dentro de los espacios de participación de forma directa o indirecta previamente a la aprobación del Tren Maya en el municipio de Calakmul, Campeche. Los estudios previos sobre el caso de la participación para la aprobación del Tren Maya señalan las consecuencias de la consulta, las deficiencias sobre el mecanismo y se han limitado a revisar las experiencias en torno al consentimiento libre, previo e informado. No obstante, el corazón de esta

tesis se enfoca en los efectos de las interacciones en el interior de las redes de actores que participaron en un instrumento que es utilizado desde la gobernanza.

El análisis de las dinámicas entre los actores participantes a través de la perspectiva de las redes de gobernanza permite entender de forma amplia la aprobación del megaproyecto y las secuelas que derivaron de ello en el nivel social. Durante el proceso formal de consulta se entrevistó la influencia de intereses particulares, por la cual se obtuvo el consentimiento de las comunidades indígenas. En este sentido, es menester identificar las relaciones de poder entre las comunidades participantes con otros actores como el sector privado, o el mismo sector gubernamental.

Aunado a lo anterior, el proceso previo a la consulta sobre el Tren Maya, fue acompañado por contribuciones desde la cooperación internacional a través de espacios de diálogo. De esta manera, uno de los intereses de esta investigación es identificar cómo estas acciones contribuyen, o no, a un proceso más participativo, así como la relevancia de otros actores que van más allá del Estado, esto a fin de señalar los aciertos desde el esquema de la gobernanza en el sistema de cooperación internacional.

Así pues, esta investigación se compone de tres capítulos, el marco teórico y conceptual, un recorrido histórico y el análisis del caso de estudio. De esta forma, se inicia con la presentación del marco teórico y conceptual con el que esta tesis se posiciona para comprender las redes de gobernanza en el Tren Maya. Con esta teoría se parte desde un punto crítico a las redes para que permite demostrar los retos sobre las redes de gobernanza en espacios participativos.

En el capítulo dos se presenta brevemente la vinculación entre el enfoque de desarrollo que parte de la postura de la modernización con el proyecto del Tren Maya. Este debate es interesante para comprender de dónde deviene el Tren Maya y los efectos colaterales de este, lo que permite introducir la importancia de implementar espacios de participación en concordancia con el respeto a los derechos indígenas. Después se aborda un breve recuento de experiencias

anteriores sobre la implementación de consultas indígenas en otros territorios dentro de México, a fin de visibilizar la evolución en materia participativa y megaproyectos. Y finalmente, se presenta a manera general, el proyecto del Tren Maya, en donde se encamina hacia la cuestión participativa.

En el último capítulo, se analiza de lleno el caso de estudio, manteniendo la mirada en la conformación de las redes de gobernanza en el periodo analizado del Tren Maya en Calakmul. De esta manera, para comprender la conformación de las redes de gobernanza, se presentan las características de los actores que determina la forma de interacción entre ellos. Además, se muestran las contribuciones de las agencias de Naciones Unidas que estuvieron presentes durante este periodo en materia de cooperación técnica para la elaboración de diagnósticos, fortalecimiento institucional y también en materia participativa.

Finalmente, esta tesis termina con las conclusiones, las cuales vinculan la teoría de la gobernanza con el caso de estudio. En este apartado se reconocen los aciertos del gobierno mexicano en materia participativa y los retos que enfrenta para implementar una buena gobernanza. En añadidura, se sugiere a las agencias de Naciones Unidas fortalecer sus procesos de cooperación que se alineen a los convenios internacionales. El punto central de los argumentos presentados, es demostrar los retos existentes en las redes de gobernanza con el fin de que, en futuras experiencias, los procesos participativos puedan mejorarse y garantizar una participación más acertada de las personas, particularmente de las comunidades indígenas.

Capítulo 1: Marco teórico, conceptual, normativo y metodológico.

1.1 Marco teórico: Entre gobernanza y participación.

El tema principal de esta tesis responde a los espacios de participación como un mecanismo para implementar políticas públicas o proyectos, donde es el gobierno quien activa dichos mecanismos para incluir a la sociedad. Por tanto, el marco teórico de esta investigación recae en la gobernanza desde una perspectiva crítica hacia las redes puesto que dentro de los espacios de participación se encuentra una diversidad de actores cuyo comportamiento y colaboración es definido por el contexto en el que se desarrollan estos espacios.

Por tanto, con la teoría de la gobernanza se puede analizar la interrelación entre los actores involucrados en determinados procesos participativos. No obstante, la robustez de la gobernanza como teoría continúa en debate, principalmente por la amplitud de literatura existente al respecto, la cual integra conceptos muy variados entre sí (Porrás, 2019).

A pesar de que la gobernanza es estudiada desde diversos enfoques y con el uso de diferentes categorías, hay tres rasgos característicos que Porrás (2019) identifica, los cuales brindan solidez a la gobernanza como teoría:

1. La gobernanza permite estudiar los procesos colectivos que exigen una coordinación de múltiples actores sociales para alcanzar un fin común.
2. Un determinado contexto puede dar pie a la gobernanza debido a la vinculación de distintos sectores relacionados al mismo.
3. La cooperación de los actores y su capacidad de negociación converge en la definición de logros comunes entre ellos.

Como se mencionó, los estudios de la gobernanza han sido bastante amplios y llegan a ser contradictorios. Por tanto, este marco teórico considera necesario ahondar en siete subtemas, que permiten al lector, el entendimiento de la gobernanza y las posturas que asume esta tesis; siendo el apartado de las críticas a las redes de gobernanza la guía teórica en la que se posiciona esta investigación.

Primero se inicia con la definición que acepta esta investigación y los conceptos clave de la gobernanza, partiendo de la premisa de que existe, de acuerdo con Aguilar (2010), una confusión sobre los términos próximos de gobierno, gobernabilidad y gobernanza.

Por otra parte, también existen estudios sobre la compatibilidad de la gobernanza en esquemas democráticos representativos y el uso de mecanismos participativos. En esta disyuntiva se cuestiona si las autoridades electas representativamente no son suficientes para dar solución a los problemas de gestión pública o, si más bien, las prácticas de gobernanza facilitan a las autoridades la atención a la diversidad de conflictos. Es por ello, que el siguiente apartado aterriza este dilema desde las contribuciones de Benito (2021), Chávez (2022), Fischer (2012), Quiñones (2019), Klijn y Skelcher (2007) para afirmar que esta investigación reconoce que las autoridades hacen utilidad de la gobernanza para fortalecer el respaldo ciudadano, a la par que esta instrumentalización es facilitada por los mecanismos participativos.

Continuando con el recorrido de la gobernanza, es necesario comprender que el surgimiento de la misma se dio a partir del fenómeno anglosajón que transformó la administración pública bajo la integración de esquemas de gobernanza por medio de instituciones centrales (Marinetti, 2003; Rhodes, 1996, y Stoker, 1998). No obstante, las condiciones en las cuales surgió la gobernanza en el contexto anglosajón no se asemejan a las características totales en el caso de México. La diferencia radica en que, en el caso mexicano, factores como el contexto, la capacidad de autoorganización y de negociación y los procesos colectivos son determinantes para esquemas de gobernanza (Porrás, 2007).

Para efectos de la investigación se vislumbran a los principales autores que contribuyen a la teoría (Alva, 2018; Kooiman y Chuenpagdee, 2005; Mayntz, 2005; Montes de Oca y Martínez, 2022; Porrás, 2019; Rhodes, 1996) así como sus elementos claves. En esta misma tesitura, los esfuerzos desde esquemas de cooperación internacional integraron modalidades de gobernanza para atender

problemas a los que el estado no podía dar solución, en este sentido se enmarca el uso de la gobernanza en la cooperación internacional.

Posteriormente, el desarrollo de la gobernanza para el caso de estudio de este trabajo profundizará en las redes de gobernanza, (Kooiman, Chuenpagdee, 2005; Porras, 2007; Rhodes, 1996 y 2012) que encaminan las formas dentro de los procesos participativos. Y en la última parte se enmarca a esta investigación dentro de las perspectivas críticas a la gobernanza (Davies, 2011; Montes de Oca, Martínez, 2022; Porras, 2019; Sorensen, Torfing, 2005, y Zaremborg, 2012). Estos autores señalan las limitaciones que presenta la gobernanza en la práctica y la necesidad de estudiar los procesos participativos desde las redes de gobernanza, las jerarquías y la legitimidad entendida como objetivo último de los gobiernos por incluir a la diversidad de actores.

Retomando la última parte, es que la presente investigación se posiciona desde la perspectiva crítica de las redes de gobernanza y su desarrollo en los procesos participativos. Lo anterior debido a que los componentes de interacción, contexto de los actores en esquemas de participación y capacidad de recursos, determinan los resultados de la participación que el gobierno atiende. En este sentido, se remarcan las asimetrías en las estructuras jerárquicas a través de las relaciones de poder entre los actores dentro de una red de gobernanza.

1.1.1 Entre definiciones y conceptos sobre gobernanza.

La gobernanza como teoría significa el análisis del esquema de la gestión pública respecto a la interacción entre los gobiernos y los gobernados. En amplio sentido, permite enlazar las dinámicas de los actores no gubernamentales con el sector público, pues éste último es quien implementa las herramientas de vinculación a través de las instituciones gubernamentales (Peters, et al., 2012).

Los estudios de la gobernanza reconfiguran la manera de analizar la gestión pública al reconocer la incidencia de los componentes sociales y económicos dentro del diseño, ejecución o evaluación de la política pública. Esta conceptualización se le conoce como *nueva gestión pública*, la cual dirige determinadas acciones

mediante la coordinación de actores gubernamentales y los gobernados (Porras, 2019). Al respecto, Rhodes (1996, p. 105) argumenta que “los resultados de las políticas no son el producto de las acciones realizadas por el gobierno central”, sino que más bien son el resultado de acciones colectivas.

Para que se logre un trabajo en conjunto, es imprescindible reconocer en el estudio la definición de las metas colectivas. La gobernanza identifica metas en el marco de los objetivos de la política y permite entender que la especificación de estas metas puede resultar complejo debido a la presencia de “formas interactivas de gobernanza, por ejemplo, las redes o *partnerships*” (Peters *et al*, 2012 p.75). Es decir, que además de la vinculación de múltiples actores, las metas a trabajar pueden ser definidas de una forma u otra según las relaciones entre los actores o las alianzas existentes.

Hasta ahora se ha revisado una definición sobre lo que se entiende por gobernanza. No obstante, dada la proximidad de los conceptos, puede llegar a ser confusa la diferencia existente entre gobierno y gobernabilidad. En términos prácticos el gobierno es el sujeto que efectúa una gobernabilidad —forma de ejercer el mandato—. Mientras que la gobernanza *en campo* aglutina un proceso de gobernabilidad para el gobierno.

Por una parte, el gobierno debe entenderse como el sujeto al mando de un país. Dentro de los regímenes democráticos, el gobierno se entiende como el conjunto de autoridades que son elegidas por el pueblo y que conforman a los tres poderes públicos, los cuales se rigen conforme al marco normativo constitucional e internacional, adscritos al respeto de las libertades políticas y civiles. Al mismo tiempo, el componente participativo de la ciudadanía deberá estar inmerso en su gestión pública (Aguilar, 2010). Por tanto, se entiende que gobierno es aquél que en su conjunto aglomera a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como la estructura institucional para ejercer el mando.

Respecto a la gobernabilidad, ésta hace referencia a la ejecución de las atribuciones del gobierno. Aunque más bien, la gobernabilidad incluye las

capacidades que permiten efectuar el mandato; son aquellas competencias con las que disponen los poderes del gobierno y las instituciones para llevar a cabo las políticas públicas y las leyes. En este sentido, la gobernabilidad es exclusivamente del ámbito del gobierno cuyo rango de ejercer depende de las capacidades internas, es decir, no le atribuye responsabilidad a la sociedad sobre los efectos que la gobernabilidad tenga sobre ellos (Aguilar, 2010).

Es entonces que la gobernanza puede entenderse como un proceso que vincula a la diversidad de actores que interactúan desde la sociedad con el fin de alcanzar las metas del gobierno. En este aspecto, los actores como la sociedad o el sector privado pueden tener una responsabilidad entorno al desarrollo de la política pública, siendo el gobierno quien articula las dinámicas de interacción.

De acuerdo con Porras (2019, p. 93), la gobernanza presupone la ejecución de “nuevos instrumentos de políticas públicas que redefinen las relaciones gobierno-sociedad”. Lo anterior no revoluciona por completo la función del gobierno frente al diseño de políticas públicas, pero, a través de la participación de diversos actores en el intercambio de diálogos, influye en determinado grado en la definición de objetivos.

1.1.2 Gobernanza y democracia.

En esquemas de democracia representativa, las acciones generadas por las autoridades electas tienden a ser limitadas o no atienden eficientemente los desafíos nacionales. La perspectiva de la gobernanza ha ganado terreno en la gestión pública, ya sea por iniciativa de las instituciones o como una alternativa de los gobernados en dar solución a problemas específicos y tener un lugar dentro de los espacios de negociación y relaciones de poder. Por tanto, si “la democracia en sí misma no prevé mecanismos para superar o compensar las desigualdades de poder existentes, la gobernanza (...) puede complementar a la democracia al hacer partícipes a actores que no cuentan con un nivel de legitimidad” (Quiñones, 2019, p. 24).

No obstante, se encuentra presente la disyuntiva entre la relación de la democracia representativa y la gobernanza, entendiendo a esta última como una perspectiva que integra a dos componentes: actores y redes de actores e instrumentos de participación. Primero se esboza la cuestión de los actores y redes de actores y posteriormente la cuestión de los instrumentos de participación desde la gobernanza insertos en la democracia representativa.

La capacidad de los actores para incidir en la gestión pública incrementa a medida que se generan interacciones entre ellos. En este sentido, los actores tienden a generar conexiones según la afinidad entre ellos y objetivos en común. Esta interacción se entiende como redes de gobernanza, en términos de adjetivar su alianza, aunque en términos prácticos es la gobernanza en redes una forma de entender su inserción en la gestión pública.

Ahora bien, la gobernanza en redes es debatible en cuanto a la afinidad con la democracia representativa, pues se cuestiona cómo se van insertando las redes en las estructuras institucionales. Para ello, existen dos líneas de discusión (Klijn y Skelcher, 2007), la primera es sobre la incompatibilidad o complementariedad de la gobernanza en redes con relación a la democracia y la segunda aborda la naturaleza de si la gobernanza en redes es una transición de la democracia a la gobernanza, o si, la gobernanza es un instrumento usado por parte de las autoridades.

La primera línea debate entre si la gobernanza en redes puede ser incompatible o, por otro lado, complementaria en términos de legitimidad frente a la democracia representativa. Primero, es necesario comprender que las autoridades e instituciones gubernamentales son los responsables de implementar la política pública pues han sido elegidos por la mayoría votante; por tanto, incluir esquemas de gobernanza en redes significaría que la capacidad de decisión ya no solo recae en las instituciones, sino que, terceros actores pueden influir en las negociaciones.

En este sentido, la gobernanza en redes resulta incompatible en el nivel gubernamental pues se cuestiona la legitimidad de las reglas o normas impuestas

por las autoridades o instituciones representativas lo que significaría cuestionar la capacidad de que los representantes tomen decisiones adecuadas dentro de su gestión (Klijn y Skelcher, 2007). En contraparte, la gobernanza en redes puede ser complementaria ya que reforzaría la legitimidad atribuida a las instituciones al integrar algunas propuestas realizadas desde los otros actores. Esto último, genera una aprobación hacia los representantes gubernamentales y fortalece la credibilidad de sus acciones, lo cual puede ser incluso favorable para tiempos electorales (Klijn y Skelcher, 2007).

La segunda discusión hace referencia al uso y naturaleza de la gobernanza en redes dentro del sistema democrático representativo. Por un lado, la gobernanza en redes es transicional a la democracia representativa y por el otro, más bien se utiliza a la gobernanza en redes como un instrumento. En este sentido, la perspectiva transicional asume que el esquema de gobernanza en redes es más eficiente en la gestión y atención pública puesto que esta perspectiva permite integrar nuevos enfoques y soluciones a problemas que las instituciones no han podido dar, desplazando el papel de las autoridades de líderes a mediadores (Klijn y Skelcher, 2007). Por el contrario, la cuestión instrumental significa que las instituciones reconocen la creciente importancia de incluir a terceros actores, por lo que intentan cooptar y utilizar las condiciones de la gobernanza en redes a favor de los objetivos de su agenda, reafirmando su autoridad frente a sistema democrático (Klijn y Skelcher, 2007), esto último podría considerarse como un método de clientelismo.

Entre los hallazgos de la discusión anterior, se rescata que la gobernanza en redes permea constantemente las decisiones de gestión pública, independientemente de la adhesión que las instituciones hagan respecto a ella. Por consiguiente, las cuatro perspectivas comparten la característica de que la gobernanza en redes se encuentra presente a pesar de la renuencia a ellas. La diferencia en estas perspectivas recae en la forma en que las autoridades e instituciones permiten y aprovechan a la gobernanza en redes.



Para efectos de la presente investigación, el carácter instrumental de la gobernanza en redes es semejante a las prácticas que adoptan las políticas públicas para lograr el respaldo de sus acciones. Es decir, la gobernanza se ha empleado como un instrumento de cooptación a favor de tener reconocimiento legítimo por parte de las autoridades ya que, las bondades de la gobernanza permiten con facilidad incluir a diversos actores de acuerdo con sus fines.

Ahora bien, para que las redes de gobernanza tengan un espacio dentro de la gestión pública, la gobernanza retoma instrumentos de participación desde la democracia directa a fin de facilitar la inclusión de terceros actores. Por tanto, la gobernanza ofrece un conjunto de procesos deliberativos en los cuales tienen lugar la diversidad de actores interesados en las políticas abordadas, ya sea desde la academia, o el activismo social, fundaciones entre otros (Fischer, 2012).

Entre los mecanismos participativos que retoma la gobernanza se encuentran los postulados por el modelo de la democracia participativa. La participación de actores no estatales se activa mediante la consulta previa, el consentimiento informado, audiencias, acciones populares, el voto, cabildos, plebiscitos, acceso a la información, derecho a la petición, ejercicio de denuncias, buzón de quejas y la iniciativa popular y legislativa (Benito, 2021). Aunque la centralidad en la activación de estos mecanismos recaiga en el estado, los actores sociales y privados tienen la oportunidad de formar parte del rumbo político de determinada región.

Es necesario recalcar que, para que los resultados consensuados sean reconocidos dentro del esquema gubernamental, estos primero deben ser reconocidos dentro de las estructuras de gobierno (Chávez, 2022). Si bien, la formación de redes de gobernanza puede suceder de forma alterna a la gestión pública, cuando se requiere de una incidencia directa, la vinculación de los actores deberá ser a través de espacios de deliberación donde tanto actores gubernamentales como los no gubernamentales formarán parte de las reuniones.

Por tanto, una participación desde las miras de la gobernanza, se encuentra estrechamente relacionada con instrumentos o espacios de democracia directa, sin embargo, esto no significa la transformación radical del modelo democrático representativo. Más bien, la gobernanza coadyuva en explorar la participación de las prácticas participativas (Fischer, 2012) que contribuyen al fortalecimiento y respaldo legítimo de las autoridades democráticas representativas. Lo anterior se puede traducir en que la buena gobernanza adhiere a los principios de democracia liberal, la libre competencia de mercados y la gestión pública (Rhodes, 1996).

1.1.3 El surgimiento de la gobernanza.

La gobernanza fue introducida al campo de estudio desde el análisis del contexto británico. Los cambios políticos e institucionales del gobierno parlamentario se dieron, a partir de 1979, luego de que se identificara que las capacidades del estado habrían sido sobrepasadas. En este sentido, el diseño gubernamental de Gran Bretaña adoptó la creación de instituciones, agencias y órganos con capacidades específicas que brindarían soluciones y prestaciones de servicios públicos al territorio y que al mismo tiempo impulsó las alianzas público-privadas (Rhodes, 1996).

En un inicio, el uso de la gobernanza en el ámbito académico se centró en entender la función e interacción de las instituciones de gobierno que permiten una nueva forma de gestión pública sin que esto represente la decadencia del poder estatal al “concentrarse en la gestión interna” (Metcalf y Richards en Rhodes, 1996, p. 105). Por tanto, las características del contexto británico definieron un tipo de gobernanza anglosajona que partió de la premisa de inquietud del gobierno parlamentario en su administración. Así pues, el estudio de la gobernanza fue guiado por los principios de “soberanía parlamentaria, gabinete de gobierno, autoridad ejecutiva -a través de los cargos de primer ministro y figuras ministeriales clave-, las convenciones parlamentarias de legislación y el papel de un servicio civil neutral” (Marinetti, 2003, p. 593).

De esta manera, la anglo-gobernanza presupone un sistema político caracterizado por la diversificación administrativa donde, a su vez, el poder sigue concentrado en el Estado. Stoker (1998) habla del gobierno británico por medio del modelo de Westminster que impulsa la imagen de un estado unitario y legitimado por tener responsabilidad ministerial. Lo anterior se traduce en la conformación de distritos uninominales y un gabinete fuerte basado en mayoría, en los cuales existe el supuesto de que la sociedad se identificaría con alguno de los partidos representativos (Stoker, 1998), por lo que el debate público es limitado y el protagonismo en la toma de decisiones lo adquieren los funcionarios.

A pesar de la intención del gobierno anglosajón por conservar el control y poder político, debido al establecimiento de agencias y formación de órganos especializados se complejizó la capacidad de dirigirlos en conjunto, generando el efecto contrario pues comenzó a perder el control sobre ellos. De acuerdo con esto, “el gobierno británico ha compensado su pérdida de control de intervención por lo que refuerza su control sobre los recursos. La descentralización de la prestación de servicios ha ido acompañada de la centralización del control financiero” (Rhodes, 1996, p. 111).

En resumen, la característica principal respecto a la anglo-gobernanza se enfoca en la creación de instituciones y división de responsabilidades que permanecen en el interior de la estructura central del estado. Y aunque, en ese mismo nivel el gobierno británico pierde el control de acción sobre las organizaciones formales, el estado fortaleció la centralidad de los recursos para mantener el monopolio del poder coercitivo y legítimo (Stoker, 1998).

No obstante, la gobernanza en el contexto mexicano adquiere un significado más amplio, principalmente porque reconoce la incidencia de actores no centrales, es decir, actores privados y sociales. Estos actores asumen mayor responsabilidad y relevancia en la atención a las necesidades de México y por ello, requieren de una mayor consideración en espacios políticos. Aun así, los estudios de la anglo-gobernanza son relevantes en la contextualización de la gobernanza en México

porque presuponen un punto de partida que después permitirá complementarse de acuerdo con las particularidades mexicanas.

Primeramente, existe un debate referente a lo que se entiende por gobernanza y su diferenciación respecto al gobierno. La adopción de la gobernanza en el contexto británico no hace diferencia sobre ambos conceptos, sino que se observa que la gobernanza fue complementaria al gobierno. En este sentido, los conceptos son mutuamente incluyentes y se observan como una modalidad de formulación de políticas (John, en Porrás, 2007, p. 45), el espacio político se presta para la interacción de las redes y jerarquías, así como el uso de mecanismos de intervención tradicional por parte del gobierno; asimismo, los acuerdos político-económicos tienen la intervención de los mercados (Porrás, 2007).

Otra proposición es que la gobernanza genera fragmentación y autoorganización. Como se observó en el caso anglosajón, el intento de continuar con la centralidad de las instituciones se dificultó con el paso del tiempo. La falta de control sobre las instituciones genera que estas se autoorganicen en medida de sus capacidades, pues hay que recordar que, en materia de recursos financieros, el gobierno británico fortaleció su sistema de control. En este aspecto, Porrás (2007) enfatiza la acción de autoorganización y reconoce la interacción entre redes y actores no gubernamentales, lo cual transforma el concepto tradicional del papel del gobierno.

Finalmente, el factor de contexto define la acepción sobre la gobernanza. Mientras que, en Gran Bretaña, la gobernanza se dio desde el gobierno para fortalecer su capacidad administrativa, en el caso de México, los actores descentralizados son quienes dan significado a la gobernanza pues, “los patrones de gobernabilidad están conformados por varios factores de los contextos locales y nacional” (Porrás, 2007, p. 46)

La cuestión del entendimiento de la gobernanza en México es que su uso se ha convertido en un concepto polisémico. Las premisas anteriormente mencionadas contemplan tres principios básicos, que son necesarios de tener presente pues, el

impulso del valor de la gobernanza como concepto se debió al surgimiento institucional en el gobierno del país británico (Alva, 2018). La diferencia entonces es que en México la gobernanza tiene un mayor grado de complejidad puesto que el contexto definió la manera en que se adoptó el modelo. La diversidad de actores y problemas, su interacción, capacidad de acción e incidencia en espacios de la gestión pública transformó al concepto.

1.1.4 Teoría de la gobernanza.

Para efectos de esta tesis, esbozaremos a la gobernanza como teoría, en los apartados anteriores se han vislumbrado algunos componentes claves que permiten considerarla como una teoría. Entre estos destacan el análisis que se emplea sobre la interacción entre los actores y la forma en que el gobierno realiza esfuerzos en conjunto para dirigir a la sociedad, también reconoce la necesidad de estudiar los intereses comunes que moldean el diseño de políticas públicas mediante la acción colectiva y examina la diversidad de las partes que llega a complejizar las dinámicas en la gestión pública.

Al respecto, Rhodes (1996) enlista las principales características de la gobernanza en cuatro puntos. El primero destaca la interdependencia entre organizaciones, lo que se traduce en la transformación de la capacidad del Estado y amplitud de “las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario” (p. 108). En segundo lugar, retoma las interacciones y la consolidación de redes como una consecuencia de las limitaciones individuales de cada actor. La siguiente característica es que acentúa el comportamiento entre los actores, encuadrándolo en un marco previamente establecido, y a su vez, estos ceden determinada confianza entre los demás actores y se regulan por normas. Y finalmente, asume que las redes gozan de una autonomía relativa frente al Estado puesto que se autoorganizan, pero a pesar de ello, el estado tiene la capacidad de dar dirección a las redes de forma indirecta e ilimitada.

Asimismo, la gobernanza estudia el poder dentro de actores como sociedad civil, “no jurisdiccionales” (Porrás, 2019, p. 59) y empresas en el gobierno. En

añadida, la influencia de poder, derivada de las relaciones jerárquicas, se manifiesta tanto en espacios dentro y fuera de los instrumentos de participación. Por consiguiente, la gobernanza permite explicar el tipo de interacción entre los actores y su nivel de influencia dentro de las decisiones por medio de los instrumentos participativos o acciones particulares, esta forma, proporciona un entendimiento del resultado de las acciones.

El cambio en la forma de toma de decisiones está redireccionando el proceso de gestión pública, por lo cual, es imprescindible entender los componentes que originan esos cambios. Por lo tanto, la teoría de la gobernanza se centra en el entendimiento de las estructuras formadas por la interacción entre la diversidad de actores.

En este sentido, Stoker (1998) esboza cinco componentes que brindan mayor solidez a la gobernanza. El primero aborda a los actores o instituciones que no solo se encuentran diseñados para propósitos del gobierno, sino que pueden llegar a superar alguna de sus funciones. Lo anterior, se debe al grado de autonomía y capacidades que tiene cada uno para accionar frente a problemas específicos. No obstante, añade que dichas acciones llegan a complejizar las estructuras que caracterizan a las instituciones del sector público y las del sector privado, lo que ocasiona conflictos a los ciudadanos para diferenciar entre los actores y el grado de confianza que le prestan.

El segundo componente es que con la gobernanza se pueden identificar las confusiones de los límites y las responsabilidades de abordar problemas sociales y económicos (Stoker, 1998). En relación con el componente anterior, este se expresa en términos de responsabilidades delegadas, o adjudicadas propiamente, entre el sector público o privado. Aunque señala que, además de complejizar las estructuras, pueden darse trances de culpabilidades entre actores en caso de que las medidas aplicadas para determinados temas no sean efectivas.

Para el tercer criterio, Stoker (1998) habla acerca de las dependencias de poder entre los actores. El poder es establecido dependiendo de las capacidades,

alianzas, recursos y respaldo con el que cuentan los actores, lo cual determinará el margen de acción respecto a las metas que cada uno tiene. Además, resalta que con los procesos sistémicos dentro de la toma de decisiones se rediseñan las *reglas del juego* según el nivel de influencia de cada participante, pero que al final, estas reglas no son definitivas, sino que pueden estar cambiando.

En cuarto lugar, el componente habla sobre la autonomía del gobierno y de las redes de actores. En específico, este punto establece que a medida que los actores e instituciones ganan mayor capacidad pueden formar redes entre sí y llegar a consolidar un régimen, el cual les permite establecer casi monopolios en ciertas decisiones locales. El dilema aquí es el tema de rendición de cuentas pues se complica la cuantificación de recursos internos de actores e instituciones individuales, con los de la misma red.

Finalmente, “la gobernanza reconoce la capacidad de hacer cosas que no descansan en el poder del gobierno para ordenar o utilizar su autoridad. Considera que el gobierno es capaz de utilizar nuevas herramientas y técnicas para dirigir y guiar” (Stoker, 1998, p. 24). Específicamente, se centra en el gobierno como un actor que aprovecha las estructuras de gobernanza para facilitar la gestión pública. Para ello, menciona que el gobierno debe identificar a los actores interesados y relevantes para desarrollar vínculos con ellos. Posteriormente, dirigir las relaciones a fin de alcanzar resultados concretos, y finalmente, establece mecanismos para disminuir los efectos secundarios de una coordinación ineficaz.

De esta forma, el análisis bajo la teoría de la gobernanza permite comprender las decisiones gubernamentales, no como un decreto unánime sino como un proceso complejo de interacción con actores del tercer sector. Por tanto, la gobernanza acepta la premisa de que las condiciones de acción del gobierno se transforman, dando como resultado una nueva forma de gobernar (Rhodes, 1996). En conclusión, el grado de participación social y privada, las interacciones entre los actores, alianzas multinivel, la influencia de los contextos sociales, económicos y ambientales, la apertura del gobierno y las normas establecidas determinan el resultado el desarrollo de políticas y temas de interés público.

1.1.5 La gobernanza como parte de la cooperación internacional.

La aceptación de la gobernanza en el nivel internacional aparece con la publicación del informe del Banco Mundial de 1989 (Mayntz, 2005). Para este año, algunos conflictos relacionados con la centralidad política y económica del estado convergieron en crisis en el nivel internacional. Por tal motivo, bajo el auge del paradigma neoliberal y la descentralización económica del estado en las cadenas de producción, se impulsó también la necesidad de integrar a nuevos actores como el sector empresarial, la sociedad civil y la ciudadanía, en el diseño de políticas que dieran una respuesta más eficiente a los problemas por los que se atravesaba en esa época.

En el espectro internacional, el término de la gobernanza es utilizado como un enfoque para mejorar la efectividad de las estrategias diseñadas en términos de desarrollo. Es por ello que en la actualidad se habla más de la *buena gobernanza* más que gobernanza sin adjetivos. El Banco Mundial elaboró seis indicadores para alcanzar la buena gobernanza “voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, dominio de la ley y el control de la corrupción” (Naraghi y Powley, 2004).

Asimismo, en la cooperación internacional, la gobernanza es reconocida como una serie de acciones coordinadas entre diferentes tipos de actores a fin de lograr un consenso para la formulación de políticas públicas (International IDEA, PNUD, *et al.*, 2022). De esta manera, se encuentra que el concepto de gobernanza está alineado a las definiciones ya mencionadas anteriormente por los académicos del área.

En la misma tesitura al desarrollo, la buena gobernanza es considerada un enfoque positivo que puede garantizar una vida digna a los ciudadanos. En este aspecto, dentro de la cooperación internacional, es necesaria la presencia de instituciones sólidas que permitan coordinar e integrar al sector privado y a la sociedad. De tal forma que, las agencias de cooperación internacional, en la actualidad, alinean sus estrategias para contribuir al desarrollo apegándose a la

buena gobernanza, usualmente por medio de la coordinación con instituciones gubernamentales de los países socios, bloques regionales, organizaciones no gubernamentales y alianzas con el sector económico.

Los objetivos de la cooperación internacional son “gestionar la interdependencia entre países, promover normas y criterios sociales comunes y la provisión asociada de un nivel mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo y reducir las desigualdades internacionales” (Ocampo, 2015, p. 33). La gobernanza permite alinear los objetivos en común para determinados actores en contextos específicos. Por ello, las Naciones Unidas, reconocen la importancia de aplicar consultas que permitan involucrar Inter alianzas en todo el mundo (Fox y Sttoet, 2016).

Desde la postura democrática, para algunas agencias de Naciones Unidas como el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo junto con el International Institute for Democracy and Electoral Assistance, la gobernanza es una herramienta que permite disminuir el descontento de los modelos democráticos representativos. “La gobernanza democrática como la gobernanza efectiva pueden centrarse en la formulación e implementación de políticas para acceder y ejercer el poder político” (International IDEA, PNUD, *et al.*, 2022 p.11).

1.1.6 Las Redes de gobernanza.

Partiendo de la premisa que permite al gobierno diversificar su capacidad organizativa con el fin de proveer servicios y atender determinadas problemáticas, el esquema de gobernanza facilita la vinculación entre los diversos actores. La colaboración entre el gobierno, el sector privado y social converge en redes de actores que buscan conseguir sus determinados intereses. Su cooperación se basa en el intercambio de recursos económicos, capacidad de coerción, poder, conocimientos, maximizar su influencia sobre los resultados y evitar convertirse en dependientes de otros actores (Rhodes, 1996).

Posterior a los años 80, las redes fueron tomando mayor consideración en el nivel internacional como el resultado de reformas del sector público; aunque en un

inicio ya habían sido adoptadas en entornos de mercados para un mejor proceso burocrático (Rhodes, 2012). Al mismo tiempo, el proceso de globalización produce nuevos actores y esquemas diversos (Kooiman, 2005) que incluyen una variedad de métodos para poner en el centro sus intereses. Como resultado, las dinámicas de las redes conllevan a la evolución del papel de los sectores tradicionales en la formulación de las políticas (Porrás, 2007). La gobernanza hace visible la urgencia de estudiar las interacciones entre la diversidad de actores debido a que las categorías que definen a cada actor están quedando obsoletas.

Asimismo, las redes de la gobernanza surgen de acuerdo con un contexto determinado. Estas se dan dependiendo del objetivo que les interese y de diferentes formas. O bien se consolidan de manera autónoma, logrando una autoorganización que les permita un alcance específico o, por otro lado, las redes se inician desde arriba, en el gobierno (Sorensen y Torfing, 2005). Su duración dependerá del propósito por el cual se conglomeran, pero lo relevante es que los factores como el tiempo y el objeto por el cual se conformaron pueden llegar a complejizar o facilitar el funcionamiento de estas.

Retomando el tema del contexto como factor determinante en los esquemas de gobernanza, ello también da pauta al tipo de relación que se gesta entre las redes de actores. Según Kooiman y Chuenpadgee (2005),

la aparición de redes mixtas de actores públicos y privados está relacionada con amplios desarrollos sociales. La creciente diferenciación social genera dependencias cada vez mayores. En este contexto, la aparición de redes de políticas es un cambio importante en la estructura de toma de decisiones políticas. Se mencionan conceptos como "negociación por parte de los gobiernos" en el contexto de redes como un nuevo modelo de orden social entre "mercado" y "estado"; o como gobernanza en una sociedad sin centro, con configuraciones complejas de coordinación y sincronización horizontal." (p. 336).

En este sentido, las redes de actores se convierten en un distintivo de la gobernanza, lo cual da nacimiento al concepto de redes de gobernanza. Se puede definir a estas redes como un tipo de relación relativamente horizontal e interdependiente de actores autónomos que interactúan en proceso de negociación y luchas de poder; se desarrollan dentro de un marco regulado por normas, saberes e imaginarios sociales. Desde su propia autorregulación, el margen de su acción se establece previamente por actores externos, para, posteriormente, llegar a acuerdos comunes entre los actores, según sus objetivos (Sorensen y Torfing, 2005).

Las redes de gobernanza tienen dos funciones en la gestión pública, mientras que coadyuvan a la legitimación de las decisiones del estado, al mismo tiempo son importantes para las instituciones puesto que otorgan recursos (Porras, 2007). La primera función se da en el marco de la interacción entre los miembros de las redes; la participación de la variedad de actores dentro de los mismos espacios de diálogo brinda la oportunidad de formular conjuntamente las decisiones públicas. Por tanto, gracias a la inclusión de las redes en las mesas de trabajo³ es más probable que la aceptación final del diseño de las agendas políticas sea aceptada por la población y tenga un alto grado de legitimidad.

Ahora bien, la segunda función está dirigida a la obtención de recursos del gobierno por parte de las redes. Principalmente, las redes proveen información valiosa sobre los problemas que le interesa atender al gobierno, asimismo las redes facilitan la inclusión participativa de las poblaciones por medio de la divulgación y comunicación (Porras, 2007). Ambas funciones de las redes son relevantes para los gobiernos pues, al ser complementarias, facilitan el alcance de legitimidad y validación política por parte de la población.

La contribución del gobierno a la mejora social por medio de las redes también es posible. El Estado tiene la facultad de establecer sus propias redes de

³ Por mesas de trabajo se entiende a aquellos espacios en donde el gobierno permite el trabajo en conjunto con otros actores con el fin de integrar otras visiones, o complementar las propias para el desarrollo del contenido en programas, proyectos o leyes.

gobernanza y participar en procesos de negociación con élites (Sorensen y Torfing, 2005). De tal manera, las redes con menor capacidad de poder de influir en los espacios de diálogo pueden aprovechar las redes gubernamentales para llevar a la mesa sus necesidades.

En resumen, Rhodes (2012) argumenta que las redes de gobernanza permiten describir el cambio del sector público desde una perspectiva empírica y de la modernidad, que es respuesta del cambio de paradigma del desarrollo. Otra perspectiva de las redes es que su inclusión permite que los modelos jerárquicos del gobierno pierdan espacio dentro de las decisiones políticas. En este sentido, se permite la colaboración de actores no convencionales dentro de la administración pública. Finalmente, las redes de gobernanza fortalecen el modelo democrático, presuponiendo el incremento de la participación de actores. Concretamente, una red es el conjunto de interacciones de personas, organizaciones, empresas, o gobiernos en determinado espacio que pueden o no tener las mismas motivaciones en su actuar pero que se unen para conformar una figura con un patrón común (Zaremborg, 2012).

A pesar de que cada vez se vuelve más relevante la participación de nuevos actores en la toma de decisiones políticas, las dinámicas que se producen en el interior de sus relaciones y así como las redes que se conforman llegan a complejizar el entendimiento de sus acciones. Por ello, es necesario estudiar el comportamiento de los actores insertos en la gestión pública para entender “la capacidad de movilización de los actores sociales y privados para tomar lugar en la toma de decisiones (...) y deliberación de asuntos públicos” (Alva, 2018, p. 01).

1.1.7 Perspectiva crítica de las redes gobernanza.

Los estudios de la gobernanza se han centrado en la relevancia de la gestión pública y la participación de las redes de gobernanza para procesos gubernamentales (Marinetto 2003, Kooiman y Chuenpadgee, 2005; Rhodes, 1996; Stoker, 1998). Con la adherencia de las redes de gobernanza se presupone que el estado estaría perdiendo la autoridad central sobre su gestión pública ya que abre espacios a

procesos más horizontales, donde los actores participen en similitud de condiciones y tienen determinado nivel de incidencia sobre la toma de decisiones.

No obstante, la gobernanza en la práctica no necesariamente está generando los efectos esperados. Por ello, resulta relevante identificar las limitantes de la gobernanza para entender el motivo de los resultados de procesos participativos. Los principios que se abordan en este apartado son las relaciones jerárquicas dentro de las redes y en los procesos participativos, el uso de estos instrumentos para legitimar las decisiones del Estado y finalmente los elementos que le permiten a los representantes de las jerarquías ejercer poder de influencia de acuerdo con las relaciones de poder que se gestan dentro de las redes de gobernanza.

Como se observó en el apartado anterior, las redes de la gobernanza surgieron como una vía para incidir en las decisiones del Estado. Al mismo tiempo, supondrían una mejora en la forma de gobernar; sin embargo, es importante reconocer que las redes al ser autoorganizadas tienen sesgos en cuanto su capacidad participativa. Las características que definan a las redes de gobernanza como su capacidad socioeconómica, posición política, ideacional, y dimensión internacional, determinarán el nivel de su posición respecto al sistema de relaciones de poder (Akchurin, et al., 2018).

En este sentido, Davies (2011) retoma la ideología de redes de gobernanza que dice que las prácticas dadas en la implementación de políticas y desarrollo de proyectos son antiguas, y que en realidad los actores que controlan los procesos de gobernabilidad las insertan en esta *nueva* modalidad de redes convirtiéndola en una virtud. Por lo tanto, lo que prima en la gobernanza por redes es la resignificación en la forma de gobernar a partir de los intereses de que priman la jerarquía usando como instrumento modelos participativos.

Así pues, la jerarquía no ha dejado de ser utilizada aun en esquemas que presuponen mayor horizontalidad participativa. Tradicionalmente, el poder jerárquico proviene del gobierno, y esto se debe a todo el proceso histórico en el cual el gobierno es el principal representante. En términos simples,

la jerarquía es el proceso en el que los líderes controlan a los no líderes. La jerarquía no es vista como un control puramente unilateral, sino que se considera como un continuum y su modo burocrático extensivamente conceptualizado en términos de su contribución a la acción social racional y sus costes (Kooiman, 2005, p. 70).

Aunque dentro de procesos burocráticos las jerarquías son relativamente buenas porque permiten un mejor control del proceso administrativo, cuando se trata de procesos participativos, las representaciones jerárquicas no deberían subordinar a aquellos que carecen de capacidad de coacción.

Nuevamente, los contextos determinan el grado de jerarquía entre las redes y su interacción con la formulación de políticas públicas. Porras (2007) hace referencia a factores como la complejidad de las burocracias, la postura política de las redes, la interdependencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, los cuales configuran la dinámica entre redes y su capacidad de poder. Lo anterior hace visible la coexistencia entre las jerarquías y las redes donde los gobiernos también pueden ser víctimas de las redes de gobernanza, si este carece de un sistema de gobierno sólido (Porras, 2019).

El sistema jerárquico sigue presente en la gobernabilidad. Por tanto, los actores o redes que priman en pirámide jerárquica encuentran maneras de continuar ejerciendo el control sobre la gestión pública. La participación de redes de gobernanza con niveles jerárquicos altos dentro de procesos participativos tiene como fin encaminar el diálogo para que se acuerden la mayoría de sus intereses. La vigilancia de las redes en estos espacios es necesaria para corroborar el tipo de interacción que presentan en los espacios internos y externos al proceso participativo; y, revisar el grado de monopolización que estos ejercen sobre el diálogo de los actores (Zaremborg, 2012). Esta autora argumenta que mientras más controlado esté el intercambio de voces por determinado actor, más peso jerárquico tendrá en ese contexto (Zaremborg, 2012).

Dicho lo anterior, a pesar del esfuerzo por integrar la participación de actores sociales en la toma de decisiones es importante reconocer la posición jerárquica en las redes dentro de los esquemas de gobernanza. En consecuencia, la vinculación de los actores en mecanismos participativos tiene limitantes en cuanto a la efectividad de su participación; Davies (2011) argumenta que las redes de gobernanza pueden excluir la representación de los intereses de los actores que se encuentran en una posición jerárquica más baja dentro de la red de gobernanza.

Por tal motivo, las redes de gobernanza jerárquicas en espacios de participación se ven reflejadas en el nivel de cooptación sobre los mecanismos participativos. “Estas intermediaciones monopólicas están directamente ligadas al gobierno a través de nodos que controlan la red y garantizan a cambio beneficios en caso de mostrar lealtad” (Zaremborg, 2012, p. 79).

Actualmente los gobiernos siguen siendo los principales actores que activan mecanismos de participación, lo que les permite continuar con el control sobre el resultado de los procesos participativos; sin embargo, el nuevo papel de los ciudadanos como usuarios de las políticas públicas tiene limitaciones importantes en cuanto a su incidencia. Desde 1996, Rhodes había expuesto que aún “hay restricciones significativas para acceder al discurso auténtico en las redes. Los gobiernos siguen restringiendo el acceso a la información y existen claras limitaciones para el grado de conocimiento de los ciudadanos” (p. 117).

Lo anterior pone en desventaja a los ciudadanos dentro de los espacios participativos, por lo que presupone que la intención de los gobiernos es obtener la legitimidad sobre las decisiones previamente ya establecidas sin necesariamente modificar su agenda, sus prioridades presupuestales o políticas e inclusive el diseño de la política pública. De acuerdo con Porras (2007) “menores niveles de legitimidad han obligado a algunos gobiernos locales a fragmentarse y diversificar sus sectores de políticas para atender demandas ciudadanas más dispersas, que suelen incluir la participación de los usuarios en la definición de las prioridades gubernamentales” (p. 43).

A pesar de la relevancia participativa de actores no tradicionales en los esquemas de participación, es probable que, bajo las condiciones que se acaban de presentar, los acuerdos que se logren no necesariamente representen los intereses reales que les atañen. La forma en que establecen las redes de gobernanza podría ayudar o empeorar los efectos de la participación ciudadana. Para que existan efectos positivos en el contexto de la gobernanza es necesario que las mismas redes participen en espacios horizontales y asegurar que estas mismas sean democráticas en el interior (Sorensen y Torfing, 2005).

La gobernanza como complemento al gobierno parece la medida más apropiada para generar soluciones reales a determinados problemas. No obstante, continuar con las lógicas de jerarquía y autoritarias complejizará la efectividad participativa de las redes de gobernanza (Montes de Oca y Martínez, 2022). Mientras tanto, aunque la gobernanza postule esquemas novedosos de participación, si no se transforman las relaciones jerárquicas, las experiencias participativas terminarán replicando los mecanismos de control por medio de las jerarquías.

La jerarquía en términos de gobernanza se entiende como una estructura asociada al entramado gubernamental-burocrático (Alva en Zurbriggen, 2021), es decir, como una forma de organización que facilita la gestión pública. Empero, la presente investigación asume que las jerarquías en los procesos participativos no solo definen una estructura en coexistencia con las redes de gobernanza, sino que las jerarquías también son una forma de expresión de las relaciones de poder que fluctúan dentro de las redes de gobernanza.

Torfing (2007) reconoce que, dentro de las redes, los actores tienen características individuales como la posesión de recursos y diferente posición estructural que dentro de la misma red genera relaciones de poder asimétricas pero que, aun así, las relaciones entre los actores son horizontales y que ningún actor tiene poder o autoridad de resolver por sí mismo. No obstante, aunque en espacios de negociación colectiva se propicien dinámicas de participación horizontal, el

reconocimiento de las relaciones de poder entre actores sí determina el nivel de incidencia dentro de los espacios.

Para Bourdieu (1979) una de las formas de replicar las relaciones de poder en un mismo sistema es través de las prácticas económicas, en las cuales se presupone que las estructuras jerárquicas de una sociedad están determinadas por la capacidad de consumo y facilidad adquisitiva. En este caso, las relaciones de poder tienen un componente de articulación económica y simbólico, ambos componentes generan la reproducción de la diferenciación entre los eslabones jerárquicos (Delgado, 2022). En este sentido, los recursos que posee un actor permiten que este tenga capacidad de influencia sobre las decisiones de actores que se encuentran en un menor nivel dentro de una estructura jerárquica.

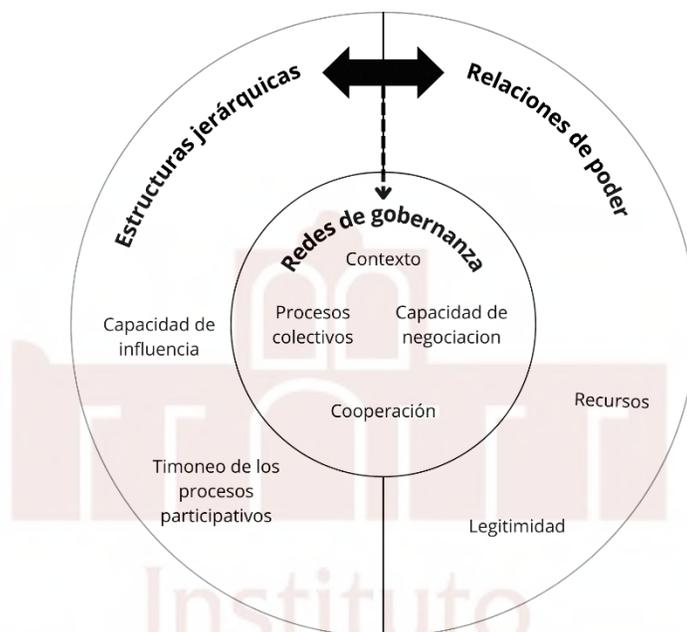
No obstante, los recursos no se centran solo en el poder económico, sino que también se puede extender a la capacidad de ejercer determinada acción, respaldada por el resto. Este recurso de poder, entendido como legitimidad le brinda a determinado actor la aceptación frente al resto de la sociedad. Aunque Bourdieu (1979) exponga la legitimidad dentro de un contexto cultural determinado por quienes dominan las jerarquías, en su texto esboza cómo las características de consumo son afines al sistema cultural legítimo.

La cuestión del comportamiento de legitimidad cultural, entendida desde el consumo de bienes materiales (Bourdieu, 1979) por la sociedad está dirigido por patrones que vienen desde las posiciones altas de las jerarquías. Ahora bien, en el interior de las redes de gobernanza, el recurso de legitimidad que poseen determinados actores les brinda un poder de respaldo; posicionando al resto de los actores dentro de la misma red en afinidad a quienes legitiman.

Tanto el poder traducido a la capacidad de movilizar recursos y la legitimidad que poseen la dominancia en estructuras jerárquicas inciden en el comportamiento de los actores que confluyen en un mismo proceso de participación. Esta incidencia se observa en la capacidad de negociar de los actores, el contexto en el que se

desarrollan, la forma en que cooperan y el trabajo colectivo del proceso participativo a estudiar a partir de las redes de gobernanza.

Ilustración 1: *Lógica de incidencia en las redes de gobernanza.*



Fuente: Elaboración propia.

Las estructuras jerárquicas en los procesos participativos terminan comportándose como un sistema en donde predominan las relaciones de poder. A pesar de que se presuman redes de gobernanza horizontales, las dinámicas de interacción entre los actores que componen estas redes terminan actuando conforme a las posiciones que representan el resto de los demás actores. Por tanto, las estructuras jerárquicas tienen la capacidad de timonear los procesos participativos haciendo uso de su postura, reflejada en poder de recursos y poder legítimo. No obstante, rescatando las fortalezas de las redes de gobernanza los actores subordinados en las estructuras jerárquicas podrían sacar provecho de estos espacios por medio de la cooperación, la colectividad y negociación en medida de sus capacidades de movilizar recursos y su legitimidad.

1.1.8 Reflexiones de la gobernanza.

Esta investigación asume la perspectiva crítica de las redes de gobernanza, partiendo de la premisa de que la lógica horizontal no se ha asegurado en procesos participativos en México. Y aunque se entienda que las jerarquías representan una forma de organización estructural, en contextos específicos y sobre todo participativos que involucren a la población, la forma en la que se participa está encaminada según el diseño y planeación de los mecanismos; mismos que son establecidos por las autoridades de gobierno.

La presentación de los supuestos teóricos en este apartado retomó elementos clave que encaminan a la consolidación de la teoría, principalmente de la primera ola de la gobernanza. Esto con el de vislumbrar bajo cuáles criterios y metas se establece una nueva forma de atender los desafíos de la administración pública y organización del estado. Aunque, particularmente, en esta investigación los esquemas de gobernanza también se adhieren como una alternativa para contribuir al objetivo del desarrollo.

La primera ola de la gobernanza tiene utilidad para reconocer que las nuevas formas de gobierno aparentemente centran sus esfuerzos en integrar a nuevos actores desde diferentes esferas y contribuir al diseño de las políticas públicas o planes gubernamentales. Lo anterior a manera de aumentar la efectividad de las soluciones a los problemas complejos pues se reconoce la bondad horizontal de los actores que forman parte en la consolidación de una red de gobernanza.

Así pues, la conformación de redes de gobernanza esbozada en los hallazgos de la literatura de la primera ola presenta a estas redes como una bondad en la cual la diversidad de actores que forman parte de la misma se encuentra en horizontalidad de capacidad de negociar. Sin embargo, así como expone en la literatura de la gobernanza, las redes de gobernanza se caracterizan por operar de forma autónoma lo que permite que las negociaciones sean timoneadas bajo otros factores que alteren la capacidad de negociación de cada actor.

De tal manera, esta investigación encuentra que las herramientas que impulsan la gobernanza tienen huecos para garantizar que los actores que operan dentro de una red de gobernanza interactúen de forma horizontal. Retomando la autonomía de las redes, los factores que inciden en el comportamiento y capacidad de negociación de cada actor corresponden a dos particularidades: el poder de recursos económicos y poder de legitimidad.

El posicionamiento crítico a las redes de gobernanza surge de forma posterior a la primera ola de la gobernanza. Si bien, la aplicación de los principios de la teoría de la gobernanza contribuye al entendimiento de la conformación de las redes; es necesario ahondar en los retos que sigue presentando el garantizar la horizontalidad participativa en estos esquemas. Precisamente, el poder de recursos económicos y poder legítimo pueden alterar la horizontalidad entre los actores permeando su capacidad de negociación dentro de un mismo espacio.

Principalmente, cuando se activan herramientas que facilitan los espacios participativos para fortalecer la gobernanza es cuando las redes se presentan, ya sea dentro o fuera del espacio participativo en las que cada actor actúa conforme su capacidad e interés de negociar. Por tanto, los espacios participativos se pueden catalogar como un contexto específico en donde se conglomeran diversidad de actores. Al mismo tiempo, para llegar a un consenso es necesario de cooperación y coordinación entre ellos.

En esta tesis, la aplicación de la teoría de la gobernanza desempeña un papel importante no solo para entender la activación de los espacios participativos y la conformación de redes, sino también, para emitir una crítica a los mismos principios sobre las redes en cuanto a la horizontalidad ya que existe una jerarquía marcada entre los actores parte. Por lo que es necesario ahondar más allá del proceso colectivo de coordinación y estudiar a detalle las condiciones en las que cada actor forma parte de la red.

Tal como se presentó en este apartado, las relaciones entre los actores con base en la capacidad del poder de recursos económicos y legitimidad. Es claro que

ambas características se presentan dentro de un determinado contexto y que la óptica de cada actor frente a otro dependerá de la situación y espacio en la que se encuentre participando. Finalmente, al interior de las redes de gobernanza, la jerarquía existente está estrechamente vinculada con las relaciones de poder, mismas que se determinan por las capacidades de recursos económicos y legitimidad.

1.2 Marco conceptual.

Para efectos de la investigación es necesario clarificar dos conceptos primordiales que estarán en uso a lo largo de la presente. Tanto la consulta indígena como los megaproyectos han sido concebidos de acuerdo con los intereses particulares de quienes los adoptan. La característica que ambos comparten es que, el significado que adquiera su puesta en práctica determinará las consecuencias, siendo negativas o positivas para determinado grupo social.

Por otra parte, esta investigación no solo retoma a la consulta indígena como el único espacio de participación, sino que, además, los recorridos, reuniones informativas y de seguimiento forman parte de los mecanismos de participación. Por ello, en el último sub apartado se aborda la clasificación de los espacios de participación, en donde se asume que independientemente de la incidencia ciudadana en las decisiones se puede considerar a los espacios de participación.

En tanto al concepto de megaproyectos y consulta indígena existen discusiones que brindan elementos puntuales para denominar determinadas acciones como megaproyecto o una consulta indígena. Evidentemente son conceptos diferentes que no tienen relación dentro de su definición, pero sí comparten una característica: la falta de un consenso y/o regulación en materia normativa en el nivel internacional no permite implementar los dos conceptos. En este sentido, esta investigación presenta los supuestos que definen a los tres conceptos que se estarán trabajando a lo largo del documento

1.2.1 Megaproyecto.

El concepto de megaproyecto es relevante para comprender la importancia de implementar procesos participativos que incluyan a la diversidad de actores en torno a este. Los megaproyectos, a grandes rasgos, pueden considerarse como proyectos de gran escala, sus características engloban la construcción de infraestructura, uso de recursos naturales, territorialidad y montos de inversiones significativas. Por lo tanto, los efectos generados representan beneficios para la sociedad, aunque en caso de no tener una correcta planeación también derivan en consecuencias negativas.

Flybjerg (2014) denomina a los megaproyectos como empresas que cuestan más de mil millones de dólares, su tiempo de construcción toma muchos años y dentro su implementación se encuentran múltiples actores como gobiernos nacionales y locales, empresas, inversionistas, gestores, constructoras, ciudadanos, comunidades indígenas, organizaciones de la sociedad civil y cualquier persona implicada en estos. Debido a la diversidad de actores involucrados, los efectos sobre el territorio y las grandes cantidades de inversiones en estos proyectos se tornan complejos al momento de su ejecución.

El régimen internacional insta a los países a diseñar estrategias para el logro de su desarrollo interno. Por tal motivo, la idea de construir este tipo de proyectos se vuelve cada vez más una tendencia al alza pues son considerados como un motor para el desarrollo económico (Akchurin et al., 2018). Asimismo, el efecto de la globalización está transformando la estructura territorial (Rozas y Sánchez, 2004) dentro de los países modificando también las dinámicas sociales y función de los ecosistemas.

Retomando a Flybjerg (2014), los megaproyectos son atractivos de implementar, principalmente para el Estado, por cuatro particularidades: el factor económico, político, tecnológico y estético. La cuestión económica se refiere a la derrama de dinero obtenida por estos proyectos, como se mencionó, este es un incentivo para los países que buscan acelerar el crecimiento económico; además de ello, desde la planeación, ejecución y operación del megaproyecto se generan una vasta cantidad de empleos. El aspecto político es un incentivo para los

gobiernos; esto debido a que los beneficios de un megaproyecto tienen prominencia en millones de personas. Por tanto, al ser más tangibles los resultados, los ciudadanos generan simpatía o afinidad política con los gobernantes, lo que se traduce en obtención de votos para su permanencia en el gobierno.

El referente tecnológico de los megaproyectos responde al progreso y a la modernización generando afinidad entre ingenieros, científicos e inversores que presionan en los espacios de negociación con los gobiernos en desarrollar un proyecto de tal magnitud. Su diseño estructural representa retos para el avance tecnológico y se convierte en un incentivo para construirlos. El último atractivo es de carácter estético y tiene impresiones significativas para los diseñadores y para la población en general pues se consideran proyectos icónicos y hermosos (Flybjerg, 2014). En resumen, las cuatro particularidades están estrechamente relacionadas entre sí, posicionando a los megaproyectos como infraestructuras atractivas para múltiples actores interesados en el desarrollo, tradicional, de los países.

Al mismo tiempo, los megaproyectos se caracterizan por ocasionar efectos negativos en el ámbito social, ambiental y económico en la zona geográfica donde se construyen. Las particularidades multiplicadoras y acumulativas de estas infraestructuras generan una cadena de consecuencias que se tornan significativas y transforman irreversiblemente las condiciones estructurales de la región (Heller, 2019). Derivado de ello, es notorio rescatar que la respuesta de las sociedades afectadas se manifiesta en forma de levantamientos y desembocan en conflictos socio-ambientales.

Estas disyuntivas son un proceso de interacción que involucra a tres tipos de actores “la Inversión Privada la Inversión Privada [...], el Estado y su [...] y la Sociedad Civil [...], los cuales mediante un contexto dado generan toda una interacción multidimensional que repercute en las partes de distinta manera.” (Olmedo, 2021, p. 4). Por tanto, debido a la diversidad de intereses y capacidades, la resolución de estos conflictos puede tomar un tiempo prolongado para llegar a un acuerdo común.

Mientras se llega a una solución, el avance en la construcción de la infraestructura continúa e incluso finaliza y opera; en tal sentido, los impactos de los megaproyectos se materializan en la fragmentación social (El Mekaoui et al., 2020), deterioro del ecosistema, acentuación de las desigualdades, pérdida del patrimonio cultural, cambios demográficos y desplazamientos (Heller, 2019). Asimismo, las repercusiones de los megaproyectos predominan en las poblaciones vulnerables y comunidades indígenas que dependen de los recursos naturales donde se asientan para vivir (Heller, 2019).

En consecuencia, el efecto más significativo de este tipo de proyectos es el desencadenamiento del uso de violencia en determinado nivel, según la complejidad del contexto. Los actores afectados encuentran en la coacción un instrumento que los visibiliza y los hace ser escuchados (Mejía, 2017), aunque, para llegar a esta medida, ya se habrían tratado otros movimientos pacíficos en búsqueda del diálogo. Es preciso añadir que, a su vez, las protestas de estos movimientos suelen tener reacciones por parte del sector público y privado; entre las acciones que ejecutan contra las comunidades se encuentran las persecuciones, ataques en contra de los derechos humanos, represión de la libertad y acoso psicológico (Heller, 2019).

En conclusión, para efectos de esta investigación, los megaproyectos serán reconocidos como un problema complejo que, si bien, conllevan determinados beneficios para el desarrollo y el goce de los servicios que produce para ciertas poblaciones, también engloban una serie de impactos negativos. Más allá de reconocer las características técnicas de los megaproyectos, se debe tener en cuenta que los megaproyectos significan la transformación social, ambiental, y económica de las regiones, como argumenta Mejía (2017), el entendimiento de estos proyectos implica abordar las dinámicas sociales, expresiones interétnicas, cosmovisiones respecto a los símbolos con la naturaleza. Asimismo, se rescata que la construcción de esta infraestructura reproduce prácticas colonizadoras puesto que las iniciativas provienen desde el centro hacia la periferia (Olmedo, 2021).

1.2.2 Mecanismos de participación ciudadana.

La definición de los mecanismos de participación es de especial interés para la presente investigación pues, además de la consulta per sé, se manifestaron otros espacios como los recorridos y reuniones informativas. Resulta complicado determinar si estos mecanismos son de índole participativa debido a la falta de claridad sobre su proceso de planeación y ejecución.

El instrumento más actualizado hasta ahora son los *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la administración pública federal*, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 2017. Estos lineamientos brindan una definición básica sobre los mecanismos de participación y clasifican los aplicables para México.



Tabla 3: Mecanismos de participación.

| Modalidad | Tipos | Descripción | Nivel de Incidencia | Descripción |
|--------------------------|--------------|---|---------------------|---|
| Presenciales y digitales | De consulta | Las dependencias y las entidades recaban la opinión e información de la ciudadanía que les facilite la toma de decisiones sobre la planeación de las políticas, programas y proyectos públicos. | Información | Las personas representantes de la sociedad civil tienen acceso a información, datos, hechos o mensajes sobre un asunto público. |
| | | | Diálogo | El personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil intercambian información respecto a temas o problemas en particular, en una relación en doble vía. |
| | | | Opinión | Las personas representantes de la sociedad civil opinan o plantean respuestas sobre temas o problemas a partir de preguntas formuladas por las personas del servicio público. |
| | | | Deliberación | El personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil debaten de forma colectiva para determinar para mejorar la adopción de una decisión determinada. |
| | De ejecución | Las personas representantes de la sociedad civil pueden participar en la implementación de políticas, programas y proyectos públicos, en los términos establecidos por las disposiciones jurídicas aplicables. | Cogestión | El personal del servicio público y las personas representantes de la sociedad civil se involucran de manera conjunta en la implementación de políticas, programas y proyectos públicos. |
| | De monitoreo | Las personas representantes de la sociedad civil vigilan el seguimiento y cumplimiento adecuado y oportuno de las metas, aplicación de recursos públicos asignados y desarrollo de las políticas, programas y proyectos públicos de las dependencias o entidades. | Vigilancia | Las personas representantes de la sociedad civil realizan el seguimiento del cumplimiento de las decisiones públicas. |

Fuente: Elaboración propia con información de la SEGOB 2017.

La publicación de la SEGOB (2017) acepta que los mecanismos de participación se pueden llevar a cabo de forma presencial, donde la participación se

expresa mediante la asistencia; mientras que los digitales hacen uso de las tecnologías de información y las comunicaciones. Ahora bien, lo que muestra la tabla 3, es que dependiendo del tipo de mecanismo que se establezca, se determinará en el que los actores pueden incidir en la toma de decisiones. Como se puede observar, legítimamente se presentan seis niveles de incidencia, siendo cuatro los que responden al tipo consultivo.

Ante tal entendimiento, las características de los mecanismos de participación previos a la aprobación del tren maya fueron de tipo consultivo, desde el nivel informativo hasta el deliberativo. Las reuniones y recorridos informativos cumplen con las características de lo establecido por el DOF del 2017, por lo que se determinarán como mecanismos de participación, aunque no estén enmarcados en el proceso oficial de la consulta indígena.

Un último aspecto a remarcar es lo que se le denomina como sociedad civil en estos lineamientos. Para el Estado mexicano, cualquier persona individual bajo su carácter de ciudadano es reconocido como representante de la sociedad civil, y tendrá derecho a formar parte de los mecanismos de participación ciudadana; entre ellos aquellos quienes representan a comunidades indígenas, a asociaciones civiles, colectivos, grupos empresariales y la academia (SEGOB, 2017).

Si bien estos lineamientos no diferencian entre la naturaleza de los actores que pertenecen a la *sociedad civil*, el documento representa un punto de partida que nombra el derecho de los ciudadanos por participar en las políticas públicas. Como se mencionó al inicio, existe una falta de claridad al respecto de la participación. Por tanto, vale señalar lo que argumenta Díaz (2017) pues la participación ciudadana es un concepto vago regido por normas, valores y objetivos; por tanto, tiene un nivel de incidencia social, aunque este sea limitado.

Una forma de fortalecer las deficiencias presentes dentro de los mecanismos de participación, puede darse desde la preparación de la sociedad y la planeación de los espacios de participación. Por ejemplo, dentro del Foro Abierto de Ciencias América Latina y el Caribe del 2016 y el Latin American Studies Association del

2017, Angelo y Semper (2018) rescataron los siguientes puntos: brindar empoderamiento a los ciudadanos para que sean participativos, facilitar el acceso a la información y la transparencia, disminuir las asimetrías de poder en las negociaciones, estimular la apertura de las empresas para diseñar modelos que respondan a las necesidades de las poblaciones e incluir alianzas académicas y centros de información para la divulgación científica.

En conclusión, a pesar de que el nivel de incidencia se limite al acceso de información e intercambio de diálogos dentro de los recorridos y reuniones previas a la aprobación del Tren Maya, estos espacios serán reconocidos de forma oficial como mecanismos de participación. Si bien, se aceptan dichas actividades como mecanismos de participación, la presente investigación reconoce las deficiencias que estos espacios tienen y para fines del capítulo tres, se emite una crítica al respecto.

1.2.3 Consulta indígena.

La consulta indígena es un concepto bastante debatido. Su significado integra acepciones diferentes de acuerdo con el actor que le interese utilizarlo. Es por ello que es importante presentar un breve debate sobre el mismo, no sin antes aclarar que el uso que se le dará a la consulta indígena en esta investigación hace referencia a un mecanismo de coerción política para legitimar decisiones políticas. Se reconoce que es una herramienta que abona a los derechos de las comunidades indígenas; sin embargo, dada la falta de claridad sobre el concepto en el nivel internacional, la consulta indígena adquiere un sentido lato en cuanto a la efectividad del instrumento.

Primeramente, la consulta indígena es una herramienta de participación que permite el intercambio de diálogo e intereses entre los actores gubernamentales, privados, las comunidades originarias y pueblos indígenas sobre asuntos que afecten directamente la situación de las comunidades. La consulta ha sido el mecanismo reconocido por los convenios y organismos internacionales existentes con el fin de involucrar a una ciudadanía más participativa.

En tal sentido, el Convenio 169 de la OIT, creado en 1989, es el principal acuerdo que reconoce la importancia de la consulta indígena, sobre todo en contextos de desarrollo. El artículo 6° del convenio establece la necesidad de consultar a los pueblos indígenas cada vez que algún estado desarrolle alguna medida legislativa o administrativa que pueda afectarles de forma directa. En suma, también se precisa que las consultas ejercidas deberán llegar a un acuerdo convenido o lograr el consentimiento de las partes (OIT, 1989), dicho consentimiento se debe lograr a través de un proceso previo, libre e informado.

Otro instrumento internacional que reconoce a la consulta como herramienta para generar acuerdos y obtener su consentimiento previo, libre e informado es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Sus artículos resaltan la necesidad de que los estados integren consultas y acciones de cooperación con los pueblos indígenas antes de llevar a cabo acciones legislativas o de la administración pública que afecten directamente sus condiciones de vida (UNDRIP, 2007).

Puesto que el contenido de los instrumentos internacionales sobre la consulta indígena da pauta a un amplio rango de acción para su implementación, la aplicación de la consulta indígena dependerá de los contextos en donde sea implementada. La consulta indígena puede representar la oportunidad para el gobierno de legitimar sus decisiones a través de la aplicación de ella. El grado de participación de los actores en la consulta indígena dependerá de las capacidades de cada uno, así pues, las asimetrías de poder entre los involucrados limitarán su libre decisión y acción, en especial de las comunidades indígenas que se sitúan en una posición de desventaja de poder ante el gobierno y las corporaciones (Rodríguez-Garavito, 2011).

En este sentido, la capacidad de influencia de cada actor en la consulta indígena incide en la decisión final sobre determinado tema. Asimismo, la herramienta consultiva, tradicionalmente ha sido activada por la autoridad gubernamental. Esto permite que la consulta indígena sea diseñada en el interior de las instituciones políticas de acuerdo con los intereses particulares. De tal modo,

su diseño tomará forma de coerción sutil en la que se intercambia el consentimiento o aprobación por parte de la comunidad a cambio de acceder a beneficios económicos derivados de la mina (Zarembeg y Torres, 2018).

A pesar de lo mencionado anteriormente, los pueblos indígenas se están interesando cada vez más en poner en práctica la consulta indígena. Las movilizaciones para solicitar que se implemente una consulta en respuesta a determinada iniciativa que les atañe, significa que la comunidad manifiesta el deseo de negociar y llegar a un acuerdo en conjunto con los actores involucrados (Lapierre, 2021).

En otro hito que visibiliza la relevancia del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció en 2007 la importancia de la consulta en el caso de la Comunidad de Saramaka contra el estado de Surinam; en su decisión estipula que, más allá de consultar a las personas indígenas en los grandes proyectos de desarrollo es necesario obtener un consentimiento previo, libre e informado (Aylwin y Policzer, 2020).

Por tanto, las comunidades indígenas también juegan un papel importante en la transformación del concepto de la consulta indígena. A su vez, las consultas siguen creciendo bajo otras perspectivas, las comunidades se están atreviendo a actuar de formas impensables en comparación a años atrás (Laplante y Nonlin, 2014) pues están buscando, por medio de los instrumentos que las reconocen, una mayor incidencia en la formulación de proyectos y políticas públicas. El debate existente sobre la definición de la consulta indígena es presidido por los estados, logrando que, con esta se simulen procesos participativos para legitimar sus iniciativas; no obstante, estas interpretaciones no disminuyen el interés de las comunidades indígenas para solicitar las consultas.

1.3 Marco normativo.⁴

⁴ En este apartado no se consideró la ley de consulta popular debido a que, según la ley, expresa que está dirigida a los ciudadanos en general sin adoptar las características de la pluriculturalidad de la población

1.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el documento con la jerarquía más alta en donde se establecen las normas de derechos y obligaciones de los mexicanos. Dentro de los derechos de las personas mexicanas se presentan algunas formas de ejercer la participación para la toma de decisiones en México.

Para efectos de esta tesis, el artículo 2° es el que está vinculado al tema de participación en el contexto de pueblos indígenas. El artículo segundo reconoce la pluriculturalidad de la población mexicana que tiene por base los pueblos indígenas. En el artículo, los pueblos indígenas tienen lugar en los espacios participativos y el mismo los reconoce como una población que se rige por sus usos y costumbres, formas de convivencia y organización, derecho al acceso de los recursos naturales en sus municipios de asentamiento, el derecho a la participación política en temas de desarrollo, entre otros.

1.3.2 Convenio 169 de la OIT.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es quizá el marco normativo más relevante para esta investigación. En su naturaleza, el convenio establece disposiciones generales enfocadas a la garantía de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Esto último es relevante pues, el convenio representa un respaldo normativo para la inclusión de las poblaciones originales en la toma de decisiones sobre su desarrollo.

Conformado por 45 artículos, el convenio es aceptado por organismos internacionales que trabajan en la promoción del desarrollo como el Banco Mundial, la OCDE, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo. Esto significa que, para el financiamiento de

mexicana. Además, se enmarca exclusivamente en la emisión del voto para la aprobación o negación de temas de trascendencia nacional o regional. Finalmente, el mismo gobierno no la reconoce en el marco de la convocatoria de la consulta indígena.

proyectos enmarcados al desarrollo, se considera un requisito cumplir con los lineamientos del Convenio 169 de la OIT.

Puntualmente, los artículos de interés en este trabajo son tres. El primero es el 6°, en el cual se establece el derecho a la consulta de forma institucional hacia los pueblos, facilitar la implementación de esta, brindando los medios y recursos que sean necesarios. Además, “la consulta debe efectuarse de buena fe y de manera apropiada, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (OIT, 1989, p. 27).

El segundo artículo es el 7°. Su contenido reconoce a los pueblos indígenas como los actores primarios en decidir sobre su propio desarrollo y ser partícipes del “mejoramiento de las condiciones de vida, de trabajo y del nivel de salud y educación (OIT, 1989, p. 29). Con este artículo, se buscan relaciones de cooperación entre las autoridades gubernamentales y los pueblos indígenas para preservar los entornos en los que habitan y contribuir a la protección de sus derechos y formas de vida.

Por otra parte, el artículo 15 adjudica la responsabilidad de los pueblos indígenas sobre el uso de sus tierras y recursos naturales. Este artículo se encuentra ligado en esta tesis, debido a que el tema territorial en relación con Tren Maya fue abordado durante los espacios participativos. Por tanto, el artículo menciona que en caso de que se requiera hacer uso del territorio donde habitan, los pueblos perjudicados deberán ser consultados a fin de incluirlos participativamente en la evaluación del impacto que tendrán sus territorios y llegar a un acuerdo o beneficio.

No obstante, el Convenio no es muy específico en cuanto al proceso de las consultas por lo que la interpretación de los conceptos depende de los gobiernos en curso, dando la facilidad de implementar el proceso según su entendimiento. Por ejemplo, al considerar como objetivo principal el lograr el consentimiento de las comunidades indígenas, los estados pueden diseñar un mecanismo de consulta que

facilite la obtención del respaldo de las comunidades de los intereses gubernamentales.

A pesar de que el Convenio 169 OIT es un instrumento que reconoce a las comunidades indígenas y pueblos tribales, la realidad es que, el uso de sus términos y conceptos tergiversa la aplicabilidad de las consultas en los proyectos extractivistas. Este hueco legal le da la libertad a las instituciones, gobiernos y empresas de guiar el proceso consultivo de acuerdo con los intereses del desarrollo, afectando las condiciones de vida de las comunidades implicadas. Finalmente, se debe reconocer que la consulta limita la participación activa de las comunidades ya que, en el contenido del convenio no existe la posibilidad de vetar por lo que le da mayor peso al logro del consentimiento.

1.3.3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establecieron los derechos humanos de primera generación. Para ello, en este documento se dictaminaron 53 artículos divididos en 5 partes. Es este sentido, el principal artículo que está relacionado directamente con esta investigación es el 25°, donde se mencionan los derechos a “participar en la dirección de los asuntos públicos directa o mediante representantes libremente elegidos, tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país (OHCHR, 1996, p. 9).

1.4 Reflexiones.

En los apartados anteriores se observaron los conceptos principales de la gobernanza, el contexto bajo la cual surgió y las diferencias en el contexto mexicano. Finalmente, el apartado crítico es el pilar teórico de esta investigación. Con este se pretende analizar las interacciones entre todos los actores y las dinámicas entre las redes de gobernanza que fueron parte del proceso participativo previo, durante y posterior a la consulta del Tren Maya en el municipio de Calakmul en Campeche.

Lo anterior se debe a que, además de la consulta indígena, se llevaron a cabo una serie de interacciones y procesos participativos entre actores gubernamentales de los tres niveles, organismos internacionales, empresarios y organizaciones de la sociedad civil que estuvieron en confluencia con las comunidades indígenas de la zona. Es por ello que las definiciones que acepta esta investigación en cuanto a la consulta indígena y mecanismos de participación serán los pilares para definir en el capítulo tres el proceso de cada uno de ellos.

De esta manera, la consulta indígena y los mecanismos de participación tienen cabida dentro de la gobernanza en un contexto específico. El hecho de que la teoría de la gobernanza valore los elementos discursivos, el contexto en el que se dan las interacciones y la capacidad institucional del estado en la administración pública permitirá revisar las capacidades de cada actor, su condicionalidad y sobre todo el tipo de intervención que se tuvo durante este periodo.

Entre tanto, el lugar que toma el concepto de megaproyecto dentro de este tema de investigación está estrechamente vinculado con la definición del contexto en el que se desarrollan los espacios de participación. Recordando que las redes de gobernanza se desarrollan en contextos específicos, el parteaguas del Tren Maya como megaproyecto respalda significativamente la consolidación de las redes. El contexto no solo se trata de un proyecto como tal, sino que, como se abordó en el concepto, las particularidades de los megaproyectos tienen el objetivo de generar desarrollo en el lugar donde se implementan; por ende, hay una diversidad de áreas que están relacionadas con el megaproyecto, obligando a la diversidad de actores relacionados a esas áreas a interactuar entre sí.

Asimismo, en materia de cooperación internacional, la teoría de la gobernanza acepta la colaboración entre Estados y agencias internacionales que fortalezcan los procesos políticos y participativos de la región. Mientras que el marco normativo, específicamente el Convenio 169 de la OIT, refleja un ejemplo de los compromisos que adquieren los países que lo suscriben como parte de la cooperación internacional. Todo lo anterior refuerza la apuesta del sistema internacional para la implementación de esquemas de gobernanza.

Finalmente, el interés de esta investigación es evaluar, con la perspectiva crítica, si los procesos participativos para el Tren Maya fueron resultado del gobierno por buscar la legitimación del proyecto y en qué medida los actores involucrados contribuyeron a ello. O si, por el contrario, la intención del gobierno fue establecer los mecanismos participativos para realmente atender las necesidades de la comunidad mediante la información que las redes de la comunidad indígena comunicaron.



Capítulo 2: Un camino en la implementación de la participación indígena en México.

Los megaproyectos son situados en entornos estratégicos que, acompañados del uso de recursos naturales, impulsan el desarrollo —entendido desde la perspectiva occidental— en estas regiones e incentivan la inversión de otros sectores económicos como la agricultura, el turismo o minería. Sin embargo, es común que la construcción de estos se dé en contextos sociales indígenas, lo cual puede derivar en conflictos socioambientales si no se integran mecanismos de participación como la consulta para el consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

Se pueden identificar dos tipos de participación indígena en torno a los megaproyectos. Por un lado, se encuentran los movimientos, presiones y luchas en contra de los modelos de desarrollo implementados en sus territorios a fin de detener la ejecución de los proyectos de gran escala en sus territorios. Y, por otro lado, los gobiernos se han interesado en implementar espacios de participación cuando se tiene la intención de llevar a cabo un proyecto de gran magnitud, aunque no solo por voluntad de las autoridades, sino también porque los convenios y lineamientos en el nivel internacional invitan a los países a considerar la participación indígena; esto último con el fin de disminuir las probabilidades de levantamientos o protestas en contra del megaproyecto.

A pesar de que México forma parte del Convenio 169 de la OIT desde 1989, el que establece la necesidad de consultar a las comunidades en caso de que una acción gubernamental afecte el modo de vida de ellas, ha sido en poco más de esta última década que los esfuerzos por asegurar la CLPI crearon los primeros espacios en donde las comunidades indígenas encontraron una oportunidad para formar parte de las decisiones gubernamentales. Por otro lado, aunque no es el tema central de la tesis, es importante mencionar que la ejecución de las consultas es uno de los resultados de una lucha y resistencia de las comunidades indígenas por su reconocimiento y el respeto a sus derechos.

El contenido de este capítulo inicia con una breve presentación de la concepción del modelo de desarrollo vinculado al objeto de la consulta en megaproyectos. En este se remarca la importancia de integrar la participación indígena a efecto de reducir el impacto en el territorio de esas poblaciones pues su medio de vida está ligado a la interacción que tienen con el mismo. En este aspecto, a pesar de que los megaproyectos puedan impulsar la economía y el desarrollo en general, desencadenan consecuencias significativas para los pueblos indígenas. De tal manera que es necesario posicionar al mecanismo de consulta como una herramienta que coadyuva al paradigma desarrollista moderno a reducir las brechas entre las otras concepciones de desarrollo que predominan entre las poblaciones no occidentales.

El segundo subtítulo esboza tres ejemplos de consulta indígena, el de Juchitán y el Istmo de Tehuantepec que fueron ejecutados desde una lógica vertical y con presencia de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Mientras que el tercer ejemplo se trata de una consulta indígena visto desde la horizontalidad, al ser organizado por actores no gubernamentales y con la misma presencia del PNUD. En estos tres casos se observa sustancialmente la diferencia entre el resultado de la consulta y similitudes del proceso, lo cual permite concluir que el diseño, estructuración y ejecución de las consultas determinarán al resultado de la consulta.

Continuando con el tema de esta investigación, el apartado siguiente introduce el Tren Maya y el contexto en el que se desarrolla. Lo anterior permite diferenciar al megaproyecto original con las adecuaciones realizadas como resultado de la consulta indígena y de factores técnicos y recomendaciones internacionales. De esta forma, el capítulo dos finaliza con la presentación técnica de la consulta indígena, mientras que se realizan observaciones sobre el mismo proceso de diseño y planeación. Finalmente, es importante señalar a los actores clave dentro del proyecto del Tren Maya. En esta parte se vislumbra el papel de los actores y sus responsabilidades específicamente en el proceso participativo.

Reconocer las características de los actores participantes permite entender su actuar dentro de los espacios participativos, cuyas acciones determinan los resultados dentro de estos espacios.

Entre los hallazgos se identifica primero, que la consulta indígena para el Tren Maya persigue una lógica vertical pues de acuerdo con la Convocatoria y el Protocolo de Consulta Indígena para el Tren Maya, el proceso se instrumentalizó desde la institucionalidad. Por otro lado, no son muy claros los objetivos de cada etapa de la consulta pues su descripción y presentación del material no ahondan al respecto.

Los recorridos de diagnóstico participativo llevados a cabo antes del proceso oficial de consulta fueron acompañados por ONU-Hábitat en el marco del trabajo de cooperación técnica. Sin embargo, no se encuentra convocatoria oficial por parte de las instituciones de gobierno por lo que, las reuniones se dieron en espacios cerrados o limitados.

2.1 El paradigma del desarrollo y la vinculación con la consulta indígena.

Cuando se estudian los proyectos de gran escala, tales como actividades de extractivismo y construcción de megaproyectos, se encuentra una estrecha vinculación con el desencadenamiento de impactos directos a los habitantes que conviven en entornos significativos para ellos, puesto que el territorio es su medio de vida, y donde se desarrollan estas acciones. En este sentido, existe una diversidad de enfoques entre los estudios sobre estos temas como el medio ambiente, los conflictos sociales, conflictos por el territorio, derechos humanos y el impacto económico, por mencionar algunos.

No obstante, resulta difícil no vincular los temas anteriores entre sí, debido a que los proyectos de gran escala cotidianamente parten de un paradigma de desarrollo muy homogéneo que no tiene consideración por las diversidades entre los contextos territoriales. Para el caso de México, el modelo de desarrollo que ha permeado gran parte de las medidas gubernamentales, independientemente del

partido político, parece adoptar los valores del desarrollo que son guiados por el enfoque de modernización.

Para Rostow (1960), la modernización se encuentra guiada por cinco pasos que conllevarían al crecimiento económico y lograrían el desarrollo de un país; entre estos se encuentra la construcción de infraestructura, principalmente para las materias primas y actividades secundarias y posteriormente, la implementación de una economía basada en bienes y servicios. Sin embargo, esta guía homogeniza el contexto nacional del que se parte e ignora las realidades culturales, sociales e históricas con las que cada país cuenta, por tanto, los resultados obtenidos luego de la implementación de modelos modernizadores son poco adecuados para determinadas sociedades.

A pesar de los impactos positivos en materia económica y el papel de la infraestructura como un detonante de desarrollo, la realidad es que, los proyectos de gran escala condicionan la vida de personas que habitan en los territorios donde son llevados a cabo. Aunado a lo anterior, también repercuten en la alteración de los ecosistemas, daño a la salud de la población e incluso ha incrementado la brecha de desigualdad en las comunidades afectadas. Todos los problemas derivados de las actividades extractivistas y megaproyectos se pueden catalogar como conflictos de tipo socioambiental.

Los conflictos socioambientales, tienen la característica de centrar su prioridad sobre el control y acceso al territorio y a los recursos naturales. La temporalidad de estos es de largo plazo y debido a las complicaciones sobre los intereses de todos los sectores que comparten distintas ideologías pueden ser difícil de resolver; en este sentido, cuando se brindan soluciones muchas veces están orientadas a pagos económicos que responden a los daños más no contemplan las visiones de las comunidades implicadas (Middeldorp y Ariza, 2018).

En consecuencia, los proyectos de gran escala se caracterizan por la apropiación del territorio, ocasionando el despojo de las comunidades sobre sus tierras. Middeldorp y Ariza, (2018) argumentan que es un “proceso de colonización

corporativa que trae consigo privatizaciones y el despojo de tierras comunales, métodos de explotación nocivos [...] y un modelo económico que relega el trabajo comunitario y menosprecia las cosmovisiones y modos de vida de las comunidades” (p. 86).

Por tanto, al implementar medidas de desarrollo que parten de la postura de la modernización como un pilar para mejorar las condiciones de vida del país y los ingresos económicos, resultan contrarias a la diversidad de perspectivas sobre modos de vida que parten de una pluricultural en la población mexicana. Es decir, estas acciones modernizadoras para generar desarrollo dejan de lado otras cosmovisiones desarrollistas que son postuladas desde el sur global.

Para sumar a lo anterior, más allá del problema que representa el despojo, las comunidades que se quedan en los territorios que son intervenidos comienzan a tener impactos significativos por la alteración a su calidad de vida. Principalmente el recurso acuífero es la disputa más relevante por los efectos de las actividades de las empresas extractivistas. El agua es el principal insumo para que las comunidades puedan trabajar su producción agrícola, frente a eso, los habitantes tienen que luchar por el desabasto del líquido, y a largo plazo, el uso desproporcionado del agua por las empresas repercutirá en la alteración a los ecosistemas de la región; asimismo, otros problemas ambientales como la destrucción del territorio ocasionada por el uso de químicos que alteran la composición del suelo (Azamar, 2020)

En este sentido, la consulta es uno de los mecanismos, que, en el contexto de los pueblos indígenas, es una herramienta significativa para ejercer su autodeterminación. En el marco de los megaproyectos, las consultas desembocan para reivindicar los derechos de las comunidades indígenas. Aunque este mecanismo se encuentra limitado por el nivel de incidencia de participación pues, desde la lógica vertical, es el gobierno quien la propone, diseña y ejecuta, lo que puede generar sesgo en el resultado según se organice. Mientras que la lógica horizontal surge desde abajo, o desde las poblaciones, y es diseñada en conjunto con los funcionarios para posteriormente, ser ejecutada.

A modo de evitar o encontrar una solución a conflictos socioambientales, derivado del desarrollo de infraestructura, se demanda la aplicación de mecanismos de democracia directa por parte de los ciudadanos, un actuar que responde a los modelos de extracción de recursos o diseño de infraestructura (Hincapié, 2017). No obstante, la democracia representativa prioriza mecanismos verticales en los cuales las instituciones son requeridas para la implementación de estas herramientas (Eberhardt, 2014).

Por ello se torna relevante la implementación de los mecanismos de participación frente a los proyectos y programas de desarrollo nacional. El principal mecanismo participativo para la construcción del Tren Maya fue la consulta que tuvo fecha entre noviembre y diciembre de 2019. Esta consulta significó, en el discurso, el reconocimiento de los pueblos originarios en México como actores sujetos de las decisiones políticas. Sin embargo, la participación de las comunidades indígenas fue limitada a escuchar los beneficios del megaproyecto y a emitir su voto con esta información.

2.2 La participación indígena en experiencias pasadas.

Uno de los primeros ejercicios de consulta se dio en Juchitán, Oaxaca, siendo el resultado de luchas en contra de las compañías instaladas en el territorio. Desde el “2003 hasta el 2015 se instalaron 1608 turbinas de viento en el Istmo” (Dunlap, 2018, p. 89) y en los planes de la compañía Mareña se esperaba expandir la instalación de turbinas en varias comunidades del Istmo en el pacífico (Dunlap, 2018).

Esta consulta fue el resultado de las luchas por la defensa del territorio de los pobladores del área. El motivo de las tensiones se debió al incremento de la pobreza, explotación y violencia desatada en el estado (Dunlap, 2018) por parques eólicos que se habían establecido previamente. En Juchitán, los conflictos escalaron además porque debido a los proyectos desarrollados de la región se dieron bloqueos y un constante rechazo, lo cual se encontraba motivado por la falta de implementación de consulta (Melgar en Meana, 2015).

Derivado de los grupos de presión, se llevó a cabo la primera consulta en Juchitán para la instalación de un parque eólico en el territorio entre Juchitán y La Ventosa (Dunlap, 2018). No obstante, esta consulta fue criticada porque no cumplía con los lineamientos básicos para considerarse una consulta libre, previa e informada. Lo anterior generó inconformidades entre los pobladores, quienes argumentaron que “hubo un escaso intercambio de información con las comunidades sobre los potenciales impactos, falta de consultas públicas adecuadas y deficiencias en la evaluación del daño potencial, especialmente sobre las comunidades indígenas” (MICI, s.f., p. 2).

En la relatoría de la consulta informativa se puede comprobar que la consulta, en efecto, es un reclamo de las comunidades del istmo por ser escuchadas, como indicó uno de los participantes de la misma “el tiempo que ha pasado, tenemos más de un año solicitando la consulta” (Participante en la Relatoría de la consulta informativa en s.e., 2015). La consulta se llevó a cabo con un traductor a lengua zapoteca y estuvieron presentes diez instancias de gobierno de los tres niveles y un representante especialista en los pueblos indígenas *James Anaya* quien fue un ex relator especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (s.e., 2015).

La consulta en el marco del parque eólico fue diseñada para realizarse en varias sesiones informativas, cada una destinada a abarcar un tema en particular. La duración de las asambleas se dio de noviembre de 2014 a junio de 2015, en las cuales se presentaba el tema, y donde se exponían los beneficios y los posibles impactos para las comunidades afectadas. Lo interesante de este proceso es que asistían representantes institucionales que estuvieran relacionados con el tema de la sesión abordada y cada intervención era traducida a su lengua originaria. De esta manera, se pretendía marcar el objeto de cada asamblea y aumentar la claridad en los temas.

Durante las sesiones informativas, los habitantes tuvieron la oportunidad de manifestar sus preocupaciones, posturas y observaciones referente a los parques eólicos. En esta dinámica se observan dos cuestiones: la primera fue la falta de

claridad con la disposición del tiempo, por lo que cada participante dispuso del mismo según su intervención; y la segunda observación es que se identifican dos posturas muy marcadas entre los participantes. Ambas cuestiones generaron un ambiente hostil pues, respecto al tiempo, los moderadores interrumpieron a quienes estaban expresándose con alguna inconformidad u observación y, además, fueron señalados negativamente por los participantes.

En la misma relatoría de la consulta informativa del 15 de febrero (s.e., 2015) se identifica una estructura participativa donde las instituciones de gobierno son quienes aperturan el espacio participativo con la presentación de información, seguido de las intervenciones de las personas participantes. La presentación de información gira en torno a lo que es un parque eólico, las ventajas y servicios que brinda, características técnicas y referentes de proyectos similares en el nivel internacional. En cuanto a posibles impactos se señala que en el caso del ruido y las ondas que generan las aspas no se encuentra evidencia de afectación a la salud humana, haciendo comparaciones con estudios de otras latitudes.

Este apartado se cuestiona porque dentro las mismas participaciones, las comunidades que no forman parte de esa localidad en específico argumentan que deben considerar otros aspectos más allá de la salud humana porque el ruido y las ondas que emiten los generadores modifican los medios de vida de las comunidades (Participante en la Relatoría de la consulta informativa en s.e., 2015). Dicho esto, la respuesta a su preocupación por parte de una autoridad fue que ese tema no era abordable en esa sesión ya que pertenecía al área del impacto ambiental (s.e., 2015).

En la lógica de las relaciones jerárquicas, quienes encabezan el eslabón más alto en las estructuras son las instituciones gubernamentales al tener el control de los espacios. En este espacio también estuvieron presentes personas pertenecientes a las empresas que tenían intención de invertir en el parque. De acuerdo con la investigación de Dunlap (2018), se manifestaron tensiones en las asambleas por conductas de bullicio que él identifica provenían de personas que recibieron previamente recurso monetario para generar esa hostilidad.

Desde el ámbito de la cooperación internacional, en este proyecto se contó con la presencia del Banco Interamericano de Desarrollo como una entidad financiadora de proyectos de energía limpia. En 2011 se aprobó un préstamo para la construcción del parque eólico a cargo de la compañía Mareña Renovables (BID, 2011); sin embargo, se observa que, por las fechas, el proyecto fue financiado sin haber considerado normativamente una consulta indígena para acceder al financiamiento.

En este sentido, en 2012 las comunidades indígenas afectadas por los parques eólicos presentaron una denuncia ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), mismo que publicó hallazgos y recomendaciones dirigidas al BID (MICI, s.f.). Este caso marcó un punto de reforma normativa para el acceso al financiamiento del BID. Es decir, en 2020, el BID presentó un *Marco de Política de política ambiental y social* en el que se enlistan lineamientos que deben cumplir los postulantes al financiamiento, entre los cuales el consentimiento libre, previo e informado es un requisito para que el prestatario acceda al apoyo del BID (BID, 2020).

Para ejemplificar otro caso, en marzo de 2019 se llevó a cabo una consulta indígena para la transformación del Istmo de Tehuantepec, ubicado entre los estados de Oaxaca y Veracruz, en un Corredor Interoceánico. En este proceso participaron 12 comunidades lingüísticas: Binnizá, Ayuk, Zoque, Ikoots, Chontal, Chinateco, Mazateco, Mixteco, Popoluca, Náhuatl, Totonaco y Afromexicanos, mismas que resienten impactos sobre el los proyectos que se desarrollen en la región.

Este proyecto denominado Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT) consta del desarrollo de infraestructura para incentivar la economía, modernizar la capacidad productiva de la región y mejorar la coordinación interinstitucional y privada para el fortalecimiento de actividades productivas y de seguridad (Hacienda, 2020). El programa se encuentra en territorios de comunidades indígenas, por ello, fue importante la realización un proceso de consulta dirigida a las poblaciones indígenas.

El proceso de consulta constó de cuatro etapas, la informativa, la deliberativa, la consultiva con construcción de acuerdos y la de seguimiento (INPI, 2019a) y solamente se convocó a las asambleas consultivas que tuvieron fecha el 30 y 31 de marzo de 2019. El objetivo de la consulta fue recibir opiniones sobre el programa de desarrollo y para que conforme a lo anterior se establecieran acuerdos en torno a la distribución justa de los beneficios (INPI, 2019a).

No obstante, la convocatoria no ahonda en las fechas de duración de cada etapa, así como también se da por hecho que la consulta es un instrumento que facilita acuerdos en referencia al programa y no da la posibilidad de posicionarse en contra del CIIT. Tampoco queda claro cuáles son las instituciones que desahogarían la consulta ni el rol de cada una; dada la emisión de la convocatoria por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se puede imaginar que esta es la autoridad responsable en acompañamiento del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas.

Debido a la falta de claridad de la convocatoria, parece ser que durante la asamblea informativa no fue clara la presentación de la información. Ante una queja presentada por parte de las comunidades a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se presume que en ese mes se tenía pensado desahogar las cuatro etapas de la consulta. Lo anterior se señaló como una falta de medidas cautelares para garantizar la libre participación y respeto de las costumbres, tradiciones y usos de los pueblos indígenas dentro del proceso de consulta (CNDH, 2019).

Después de la etapa consultiva, el encargado del proyecto la paraestatal Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, invitó al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en carácter de observador del proceso consultivo general (PNUD, 2020). En la práctica, la observación del PNUD se refirió a la etapa de seguimiento, en la cual, la agencia realizó entrevistas, observaciones y levantamiento de notas al respecto de lo comentado por los pueblos consultados en cuanto al seguimiento de acuerdos y avances.

El tipo de vinculación realizada por una agencia de Naciones Unidas trata de una cooperación técnica que coadyuva al fortalecimiento institucional del gobierno. El resultado de esta cooperación fue la emisión de una serie de recomendaciones y sugerencias dirigidas a las instituciones a fin de integrar buenas prácticas de democracia y participación en el marco de la consulta indígena.

Entre los hallazgos que enlista el PNUD se encuentran: la implementación de mesas de trabajo para una coordinación entre las comunidades y el gobierno a fin de dar seguimiento; la preparación de las comunidades al fortalecimiento de capacidades para establecer formalmente sus intereses y coordinación entre las asambleas internas; vinculación de mujeres, niños, niñas y adolescentes, el fortalecimiento de habilidades de incidencia dirigidas a los funcionarios; elaboración de una agenda de compromisos y estrategias para generar vínculos de confianza y reciprocidad.

Un caso diferente a los presentados anteriormente es el de Homún, Yucatán. En este espacio se dio una consulta desde abajo, que difiere de las consultas previamente discutidas (Torres, 2022). Cuando se habla acerca de una consulta desde abajo, se hace referencia a que la iniciativa y gestión de la consulta fue por parte de los habitantes interesados, sin ninguna intermediación de autoridades gubernamentales. En este sentido, la consulta en Homún fue una forma de hacer frente a las actividades de una mega granja porcícola en el municipio.

Como parte de la estrategia de oposición, un grupo de habitantes de Homún realizó una autoconsulta, reivindicando sus derechos como pueblo indígena a decidir sobre la aprobación del proyecto. El resultado fue el rechazo de la mayoría de participantes — cerca de 800 personas— a la megagranja, la cual finalmente fue suspendida por orden de un tribunal administrativo (Torres, 2022, p. 36).

A diferencia de lo que pudo ser una consulta implementada institucionalmente, esta autoconsulta nació desde los intereses del pueblo maya a fin de reivindicar sus derechos frente a la implementación de proyectos que agreden la autonomía de los pueblos indígenas. Fueron tres pueblos quienes organizaron

sus propios procesos: Kinchilil, Ceslestún y San Fernando (Indignación, 2021). Mientras que las instituciones invitadas fueron CONAGUA, INPI, INAH, SDS, PROFEPA, SEMARNAT, y los Ayuntamientos correspondientes (Indignación, 2021, p. 3). Asimismo, las etapas de esta consulta fueron divididas en cinco: acuerdos previos, etapa informativa, etapa deliberativa, etapa de consulta de acuerdos y seguimiento de acuerdos (Indignación, 2021).

De acuerdo con Torres (2022), los representantes de las instituciones invitadas, así como los dueños de las granjas porcinas no acudieron a las asambleas, pero éstas si contaron con la presencia como observadores de organizaciones de la sociedad civil y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La consulta se dio el 8 de octubre de 2017 y días antes se dieron las asambleas informativas para la divulgación de información, en la cual se invitó a representantes de las empresas también (Grieta, 2017).

A pesar de que el gobierno no reconociera los resultados, el proceso fue utilizado por la organización Kana'an Ts'onot, quienes se encargaron del desarrollo de la consulta, para comenzar a aplicar a otros instrumentos legales que funcionarían para detener las actividades de las granjas en la región (Montiel, et al., 2019). A siete años de la autoconsulta, las comunidades mayas continúan aplicando amparos para la suspensión definitiva y solicitan al gobierno de Yucatán “respetar los resultados de la consulta, respetar la decisión del pueblo maya de Homún que ha rechazado la meggranja” (Kanan Ts'ono'ot, 2024).

Entre otros efectos a favor del pueblo maya de Homún, es que la implementación de este ejercicio participativo sentó las bases en el municipio para reunificar la identidad maya y concientizar a las poblaciones sobre los derechos que tienen como pueblo indígena (Torres, 2022). Con esto último, se observa que en este ejemplo se persigue una lógica distinta a los dos primeros ejemplos de consulta ya que, en primera instancia, quienes elaboraron el proceso no pertenecen al rubro gubernamental ni a una estructura alta en las jerarquías locales. Además, se invitó a las sesiones informativas a expertos en la materia tanto académicos como de gobierno.

No obstante, aunque el proceso participativo fue horizontal en cuanto a las relaciones entre los consultados, los organizadores y otros participantes, es que debido a que no se contó con presencia gubernamental, las instituciones no reconocen el resultado de la consulta. La falta de participación del gobierno en estos espacios representa una limitante para que la decisión sea vinculante, manteniendo las estructuras jerárquicas en cuanto a los resultados, a pesar de la ausencia institucional.

La tabla 4 muestra las principales características que componen a los tres ejemplos de consultas en México en torno a megaproyectos. En lo observado, independientemente del tipo de interacción que se dé dentro de los espacios participativos, es decir, horizontal o vertical, las estructuras al final que logran posicionar el interés particular siguen predominadas por las autoridades gubernamentales.

Aunque puede parecer que, en el tercer ejemplo, las relaciones se hayan dado de forma horizontal dentro de la consulta, es imprescindible reconocer que la decisión final, no solo de la consulta, sino de la vinculación de los resultados continuó la lógica vertical. Al final, la falta del reconocimiento de las instituciones a la autoconsulta causó una nula consecuencia a las granjas de cerdos de las que los habitantes presentaron su inconformidad.

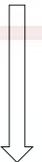
En el caso de los tres ejemplos, se encuentran similitudes existentes sobre todo en las formas de participación y las dinámicas de interacción entre los actores parte. Puesto que el mecanismo participativo fue organizado por los actores gubernamentales, las dinámicas de interacción se dieron de forma vertical desde la lógica jerárquica, esto se observa en el intercambio de diálogos entre los participantes, dirigiendo el discurso hacia posturas afines a los proyectos.

Ahora bien, la identificación de cada actor dentro de la estructura jerárquica en cada ejemplo se determina de acuerdo con las características individuales de cada actor en relación con el resto de los otros dentro del mismo contexto. De acuerdo con la postura crítica a las redes de gobernanza, partiendo de la premisa de que las relaciones de poder entre actores se deben a la capacidad de movilizar

recursos y de legitimidad, las interacciones entre ellos y su desarrollo dentro de los espacios se ve influenciado por estas relaciones de poder.



Tabla 4: Elementos identificados de tres ejemplos de consulta en México.

| Características | Elementos identificados: Juchitán | Elementos identificados: Istmo de Tehuantepec | Elementos identificados: Homún |
|-----------------------------------|---|---|---|
| Actores | <ul style="list-style-type: none"> • Instituciones Gubernamentales • Comunidades • Pobladores cercanos • Asociaciones civiles • Banco Interamericano de Desarrollo • Transnacionales, empresas del proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades del Istmo • Instituciones gubernamentales. • Asociaciones Civiles • PNUD • CNDH | <ul style="list-style-type: none"> • Comunidades de Homún • Académicos • PNUD |
| Formas de participación | <ul style="list-style-type: none"> • Asamblea informativa • Asamblea deliberativa • Asamblea consultiva | <ul style="list-style-type: none"> • Asamblea informativa • Asamblea deliberativa • Asamblea consultiva • Seguimiento de acuerdos | <ul style="list-style-type: none"> • Pasos previos • Asamblea informativa • Asamblea deliberativa • Asamblea consultiva • Seguimiento de acuerdos |
| Dinámicas entre los participantes | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura vertical | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura vertical. | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura Horizontal |
| Controversias | <ul style="list-style-type: none"> • Fraccionamiento de posturas | <ul style="list-style-type: none"> • Sin datos | <ul style="list-style-type: none"> • Unión comunitaria para hacer frente a las meggranjas. |
| Duración de la participación | <ul style="list-style-type: none"> • 7 meses (noviembre 2014-junio 2015) | <ul style="list-style-type: none"> • 3 meses | <ul style="list-style-type: none"> • S.D |
| Criticas | <ul style="list-style-type: none"> • Escaso intercambio de información. • Consulta ejecutada como un método de negociación. | <ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de consulta corto. | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de reconocimiento gubernamental a la consulta. |
| Estructuras jerárquicas | <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno • Empresas • Personas apalabradas • Agricultores • Ejidatarios • Asociaciones civiles • Pobladores  | <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno • Empresas • Ejidatarios • Asociaciones civiles • Pobladores  | <ul style="list-style-type: none"> • Gobierno • Empresas • Ejidatarios • Asociaciones civiles • Pobladores  |
| Cooperación internacional | <ul style="list-style-type: none"> • Reformas normativas para próximos proyectos de con cooperación financiera. | <ul style="list-style-type: none"> • Emisión de recomendaciones sistemáticas sobre el proceso de consulta. | <ul style="list-style-type: none"> • Función como observadores del proceso que pueda servir de respaldo para el comité organizador. |

Fuente: Elaboración propia.

Una de las características en común en los tres casos, con relación a las capacidades de poder, es que las comunidades asumieron un rol de subordinación de acuerdo con la capacidad de recursos para atender las necesidades de sus localidades. Por un lado, para el caso de Juchitán y el Istmo, las consultas organizadas desde el seno institucional ubican a los participantes en una posición de capacidad de poder inferior al de las instituciones gubernamentales. En estos proyectos, las personas consultadas observaron una oportunidad de atender sus intereses mientras que los espacios participativos fueron usados como un instrumento para manifestarlos, convirtiendo a la consulta a un método de negociación.

Por otro lado, en el caso de Homún, la capacidad de poder obró de manera distinta, aunque también se replicó el rol de subordinación puesto que la jerarquía entre los actores fue determinada por la capacidad de poder. Si bien, la consulta fue organizada desde el sector civil y durante las sesiones se expresaron las inconformidades, las posturas frente a las megagránjas e incluso el resultado de la consulta reflejaron la oposición a las actividades porcícolas en la comunidad; el resultado no fue reconocido por las autoridades. La falta de reconocimiento por parte del gobierno respondió parcialmente a la capacidad de poder de hacer que las decisiones tomadas fueran implementadas.

En este sentido, los dos primeros casos de consulta ejemplificados muestran que la capacidad de poder es un elemento que distingue al gobierno del resto, reflejando este poder de manera más tangible durante las asambleas. Mientras que en el caso de Homún, la capacidad de poder se refleja en la omisión del resultado de la consulta en el nivel gubernamental. Finalmente, con estos ejemplos es posible asumir que las jerarquías permiten controlar a quienes se encuentran en una posición más baja dentro de la misma estructura, ya sea a los actores o a la decisión tomada por los consultados.

2.3 El megaproyecto del Tren Maya.

El proyecto del Tren Maya fue una propuesta de gobierno del candidato a la presidencia en 2018, Andrés Manuel López Obrador que se materializó dentro del

Plan Nacional de Desarrollo (PND) en su sexenio, cuando entró a la presidencia el 01 de diciembre de 2018. En el PND el Tren Maya es parte de la atención a cuatro ejes de la política del presidente: estrategia de seguridad pública, atención migratoria, transparencia en la contratación de servicios privados y un proyecto regional (SEGOB, 2019).

En el tema de seguridad pública, se observa en el documento que el desarrollo de infraestructura se garantizaría el empleo, educación, salud y bienestar (SEGOB, 2019). El proyecto del Tren Maya es entonces un componente de la Estrategia de Seguridad Pública (SEGOB, 2019), lo cual resulta interesante al reconocer que en esta estrategia se perpetúa el paradigma desarrollista occidental, usando la infraestructura como una herramienta que atendería los temas de seguridad y pobreza.

Desde la postura del gobierno actual, la migración de mexicanos al exterior es una reacción a la falta de oportunidades para una vida digna y condiciones de inseguridad y violencia en los territorios. En el apartado de migración, la construcción del Tren Maya mejoraría “las condiciones de vida en las principales zonas expulsoras de mano de obra y que los proyectos regionales de desarrollo actúen como *cortinas* para captar el flujo migratorio en su tránsito hacia el norte.” (SEGOB, 2019, párr. 94).

El PND del 2019 indicó que la contratación de servicios de construcción del Tren Maya, será por medio de un concurso y en conjunto con el sector público y privado (SEGOB, 2019). En este sentido, se rescata que los convenios establecidos en materia jurídica deberán estar sujetos a la transparencia. Aunque, en realidad, esta cláusula del PND no ha tenido los efectos esperados en la ejecución del proyecto al momento de hacer pública la información sobre los contratos establecidos.

Y finalmente, el tema más extenso y de mayor importancia de acuerdo con el PND es que el Tren Maya representa el proyecto regional más emblemático de infraestructura, desarrollo, socioeconómico y de turismo localizado en el sur (SEGOB, 2019). El apartado de dos párrafos describe brevemente cuestiones

técnicas del tren y se hace mención que tendrá un costo de entre 120 a 150 mil millones de pesos provenientes del sector público, privado y social (SEGOB, 2019).

Para poder atender los tres objetivos en los que el PND enmarca al Tren Maya, se planeó que el proyecto no sólo sería la construcción de infraestructura ferroviaria, sino que el Tren Maya engloba otros aspectos que son “una oportunidad de atender los principales retos regionales de acceso a la salud, educación y servicios básicos” (Rogelio Jiménez Pons en Real Estate, 2020, p. 59). Es decir, el Tren Maya se visualiza como un proyecto integrador que atiende las necesidades de la población del sur con base a los resultados esperados del proyecto.

Ahora bien, para la construcción específica del transporte ferroviario se tuvo prevista una inversión que “ascendiera a 119.9 mil millones de pesos, sin incluir IVA” (FONATUR, 2019g, p. 9), aunque en 2020 el encargado del proyecto, Rogelio Jiménez Pons declaró una cifra que sube a 140 mil millones de pesos (Real Estate Market, 2020). La ruta establecida del tren abarca los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, donde en un inicio se anticiparon 30 estaciones a lo largo de los 1460 kilómetros de las vías, las cuáles fueron organizadas en 7 tramos (FONATUR, 2019g).

Ilustración 2: Ruta del Tren Maya 2019 con estaciones.



Fuente: FONATUR, 2019g.

La ilustración 2, muestra la ruta que se planeó para la construcción del Tren Maya en donde operarán tres tipos de trenes, el de carga, el turístico y el de pasajeros. Además, en el trazo se pensó la construcción de 19 polos de desarrollo⁵, entendidos como “ciudades o urbanizaciones, donde se instalarán hoteles, restaurantes, centros comerciales, boutiques, bares, viviendas, [...] entre otros” (Núñez, 2021, p. 105). La afirmación de Núñez (2021) se puede entrever en las líneas del Análisis costo beneficio (FONATUR, 2019g, p. 28), en el cual se menciona brevemente que, “los polos de desarrollo estarán ubicados en las estaciones

⁵ El surgimiento del concepto se encuentra en la obra de François Perroux de 1955, aunque enunciado como *polo de crecimiento*, y se enmarca en un entorno geográfico específico con el establecimiento de nodos económicos (López, 2015). Se entiende entonces, que los polos de desarrollo son nodos económicos que desencadenan el impulso de actividades económicas de otro giro que están estrechamente vinculadas al proyecto central.

ferroviarias utilizados “como inversión ancla para detonar la actividad económica en las localidades y promover el incremento en la demanda de los servicios turísticos”.

En seguimiento al ordenamiento territorial que se espera con el Tren Maya, al 2022 se han reportado un total de 432 obras y acciones (FONATUR, 2023, p. 2) en los cinco estados. Estas obras abarcaron infraestructura de salud, educativa, ejidal, cultural, hidráulica, red de electricidad; obras para la facilitación de la actividad agropecuaria y apícola y espacios de uso público (FONATUR, 2023, p.3). Al mismo tiempo se atendieron otras áreas como el acceso a internet y acceso o mejoramiento de vivienda.

Para el 2023 se presentó el mapa final de las estaciones ya que durante la construcción de los tramos se realizaron modificaciones al trazo “debido a amparos interpuestos, ahorros económicos y complejidades geográficas” (Obras, 2023). A pesar de que los tramos 5, 6 y 7 siguen en construcción, a lo largo de la vía se diseñaron entre estaciones y paraderos 34 puntos, lo cual significa una actualización a la ruta originalmente planeada.

Ilustración 3: Estaciones y paraderos del Tren Maya.



Fuente: Tren Maya, 2023.

Por otro lado, durante el 2019, se establecieron alianzas con agencias de Naciones Unidas, tales como ONU-Habitat, UNOPS, UNESCO. Las tres agencias contribuyeron en esquemas de cooperación técnica con FONATUR para el diseño de estrategias entorno al ordenamiento territorial, transparencia y procesos de adquisiciones y protección al patrimonio natural, cultural y protegido de la región (Naciones Unidas. México, 2020).

Para mayo de 2019, la UNOPS y FONATUR establecieron un acuerdo de asistencia técnica. Con la participación de la UNOPS se buscó implementar buenas prácticas internacionales para la gestión de adquisiciones, proyectos y transparencia, específicamente en

la revisión, certificación y validación de los estudios previos del diseño conceptual y los estudios complementarios al respecto del Tren Maya; la revisión, certificación y validación del modelo de negocio en relación con mecanismo de licitación, definición de obras iniciales, perfil del licitante, mecanismos de pago, extinción del contrato e indicadores de servicio, entre otros; la revisión, certificación y validación de la pre estructuración financiera con relación a condiciones para la financiación en términos de relación deuda/capital, ratios de cobertura de deuda, fondos de garantía y estructura de la deuda, entre otros aspectos, y la revisión, certificación y validación de las bases de licitación conforme a las mejores prácticas internacionales, que garanticen los cuatro principios de las contrataciones públicas (integridad, transparencia, valor por el dinero y competencia efectiva) (FONATUR, 2019d, párr. 4).

En esas mismas fechas, FONATUR y ONU-Habitat firmaron un convenio de colaboración para la ejecución del proyecto *Desarrollo Integral Territorial y Urbano de la Región Sureste de México - Corredor Regional Tren Maya*. Este convenio tuvo tres ejes: el desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo territorial, (ONU-Habitat, 2019c). De acuerdo con la noticia de ONU-Habitat (2019), su propio trabajo se fundamentó en

crear un corredor regional basado en un esquema de ordenamiento del territorio, redefinir el sistema regional de ciudades, repensar y cambiar ventajas

comparativas de las microrregiones, determinar los papeles de intermediación de algunas ciudades para articular zonas urbanas y rurales y evitar la generación de desigualdades en el territorio (párr. 11).

En el marco de colaboración FONATUR y ONU-Habitat, durante los meses siguientes a la firma del acuerdo, ambas instituciones realizaron visitas de campo a los estados y comunidades por donde la vía del tren pasaría. Los encuentros se dieron con autoridades locales y estatales de la región en donde se presentó el proyecto de Desarrollo Territorial del Sureste de México (ONU-Habitat, 2019e), asimismo se aprovechó para identificar las necesidades y características de la región.

En materia de la preservación de los sitios Patrimonio Mundial de la región sureste, la FONATUR y UNESCO establecieron el acuerdo de acompañamiento en el 18 de diciembre de 2019. Las acciones de la UNESCO en el marco del acompañamiento corresponden a la promoción y diseño de estrategias que integren las perspectivas culturales de los habitantes para la conservación de las áreas naturales protegidas y el fortalecimiento de capacidades de la población que les permitan formar parte del desarrollo integral del Tren Maya (FONATUR, 2019f).

La cooperación técnica por parte de determinadas agencias de Naciones Unidas debiera significar que el gobierno mexicano se esforzaba por implementar medidas adecuadas que cumplieran estándares internacionales para el desarrollo del Tren Maya. En este sentido, las acciones de las agencias corresponden particularmente a la planeación y diseño de estrategias en materia territorial y el desarrollo de capacidades humanas con el fin de que el proyecto de desarrollo regional adaptara las realidades del sureste.

Es importante mencionar que se han emitido críticas hacia el Tren Maya que giran en torno a la afectación del medio ambiente, vulnerabilidad de los derechos indígenas, señalamientos al proceso de consulta, la cuestión de problemas territoriales y los potenciales proyectos extractivistas que se puedan generar con las

facilidades del proyecto⁶. Lo anterior se debe a que el proyecto se percibe como una forma de replicar los modelos de desarrollo tradicionales que no integran las perspectivas y necesidades de las poblaciones indígenas⁷.

2.3.1 La consulta y la participación indígena desde la institucionalidad.

Hasta el momento no se ha establecido un marco normativo federal que establezca lineamientos claros sobre la implementación de la consulta indígena⁸. Por tal motivo, en la administración del 2019-2024 se han publicado protocolos y convocatorias en materia de consulta indígena toda vez que se tenga la intención de un proyecto, política o reforma que impacte en los derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido, desde la comunicación del presidente electo de desarrollar un tren en la región del sur, se emitieron una serie de pronunciamientos por parte organizaciones civiles y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). La CNDH emitió un comunicado referente a la necesidad de que el Tren Maya se apegara a los convenios internacionales, al respeto de derechos humanos y a la inclusión de la participación en la toma de decisiones de los pueblos indígenas que se veían afectados (CNDH en México, 2018).

De tal forma, en noviembre de 2019, a través de la Secretaría de Gobernación, se lanzó una convocatoria para invitar a las comunidades indígenas de los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán a

⁶ Al respecto de los proyectos extractivistas, al menos en cuatro, de los cinco estados en la región, con excepción de Tabasco, ya operan parques eólicos y gasoductos nacionales e internacionales, los cuales se ven beneficiados por la construcción del Tren y que, además, han generado conflictos sociales por el territorio (Clavijo y Castrejón, 2020).

⁷ Otras investigaciones han analizado al Tren Maya alrededor de la consulta, vinculado al paradigma de desarrollo, tales como Bachelot (2020), Esquivias (2021), Gasparello y Núñez (2021), Núñez (2021), Ávila y Cedeño del Olmo (2021), Chaguaceda et al., (2020), Ansótegui (2021).

⁸ Con relación al vacío legal en materia de consulta, en julio del 2019 se convocó a una consulta indígena para el proceso de reforma constitucional sobre los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos. Este protocolo adopta las observaciones, hasta esa fecha, de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y jurisprudencias nacionales en un intento por unificar el trabajo pasado en la materia. En el protocolo se reconoce la necesidad de “armonizar y reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos de los pueblos indígenas y afromexicano” (SEGOB, 2019).

participar en el proceso de consulta indígena. El objeto de la misma, de acuerdo con la convocatoria al proceso de consulta indígena, fue

establecer un diálogo con los pueblos y comunidades indígenas a fin de recibir sus opiniones sobre el proyecto de desarrollo tren maya y; 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 (SEGOB, 2019, p. 2).

Además de la convocatoria se publicó un Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas mayas, tseltales, ch'oles, tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del "proyecto de desarrollo Tren Maya". El protocolo no dista mucho del contenido de la convocatoria, en realidad se trata de la misma información presentada.

Lo rescatable del protocolo es la explicación de los principios bajo los cuales se dirige la consulta que son los principios de libre determinación, participación, buena fe, interculturalidad, comunalidad o colectividad, igualdad entre mujeres y hombres, que sea culturalmente adecuada (SEGOB, 2019). Estos principios parecen dar claridad hacia el cómo debe desenvolverse la consulta, sin embargo, el mismo protocolo no desarrolla la forma en la que debe ejecutarse el proceso de consulta.

De acuerdo con el procedimiento de consulta, se establecieron cinco fases en las cuales las comunidades indígenas tendrían espacio para reflexionar sobre el proyecto del Tren Maya y una vía alterna para envío de propuestas o planteamientos:

Ilustración 4: Etapas del proceso de consulta.



Fuente: Elaboración propia con base en el Proceso de Consulta indígena y jornada de ejercicio participativo, (SEGOB, 2019).

Ahora bien, de acuerdo con la convocatoria y el protocolo queda en claro la temporalidad de la etapa informativa —29 y 30 de noviembre de 2019—, la deliberativa —1 al 13 de diciembre de 2019— y la consultiva —14 y 15 de diciembre de 2019—. No obstante, en cuanto a la etapa de acuerdos previos se podría asumir que la duración de la misma fue desde la publicación de la convocatoria hasta antes del 29 de noviembre de 2019; lo que no queda en claridad es la naturaleza de los acuerdos previos ya que solo se hace mención a procesos de consulta específicos dirigidos a quienes tengan posible afectación de sus tierras o recursos naturales (SEGOB, 2019).

Por otro lado, se sobreentiende que la etapa de seguimiento a los acuerdos establecidos en las asambleas sería durante la ejecución del Tren Maya, pero no se establece fecha límite del seguimiento, y a qué se refiere específicamente. Sin embargo, se tiene registro, por medio de una publicación del INPI (2020) que, el 08 de marzo del 2020 se dieron por concluidas las sesiones de seguimiento de la consulta indígena. Aunque de acuerdo con el comunicado, solo fueron ocho

sesiones de seguimiento desde la aprobación del proyecto, una en cada uno de los ocho municipios.

Asimismo, se encuentra difusa la duración de recepción de planteamientos a través de los mecanismos alternos; no se aclaró si tendrían vigencia sólo durante el proceso de la consulta o durante toda la ejecución del proyecto. El establecimiento de los mecanismos fue observable ya que para emitir alguna propuesta o planteamiento debía ser a través de las autoridades y representantes de las comunidades vía correo electrónico o la entrega personal al Centro Coordinador de Pueblos Indígenas (SEGOB, 2019); situación controversial dada la falta de oportunidades en las regiones del sur para acceder a un transporte o al uso de tecnologías.

No obstante, además de la consulta indígena es importante mencionar que se han identificado otros espacios de participación previa que no forman parte del proceso oficial, es decir antes del 14 de noviembre de 2019. Por ejemplo, como se mencionó en el apartado anterior, desde FONATUR, acompañado por ONU-Habitat se registraron recorridos en diferentes territorios para dar seguimiento al convenio firmado en ese año. Estos espacios tuvieron la presencia de autoridades ejidales y locales con fin de conocer las necesidades de los territorios en los que se “externaron sus preguntas, sus preocupaciones, sus necesidades y sus expectativas” (ONU-Habitat, 2019f, párr. 3), para este caso en Cobá, Quintana Roo.

Otro ejemplo se dio en Calakmul el 13 de julio de 2019, en donde se presentó el proyecto. Los participantes fueron “comisariados ejidales, representantes de la reserva de Calakmul, del gobierno de Campeche, representantes sectoriales [de productores] de miel y zonas forestales, así como habitantes, académicos, ONG’s y representantes de pueblos indígenas” (FONATUR, 2019e, párr. 2). En este espacio se aprovechó para hablar de las necesidades de la zona, así como sugerencias para la planeación del desarrollo urbano con estudios y métricas de respaldo (FONATUR, 2019e).

A pesar de que estos espacios no formen parte del proceso de consulta indígena, es relevante para esta investigación debido a que son de los primeros

acercamientos con las comunidades, aunque fungieron como un espacio participativo de información y de diálogo cercano. No obstante, se puede señalar que en estos espacios no se contó con todas las autoridades ejidales de la región y se desconoce la forma de convocatoria a las reuniones.

En lo que respecta a los señalamientos sobre el proceso de consulta se ha señalado la falta de cumplimiento a los estándares internacionales de una consulta. Desde la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) se emitió un comunicado el 19 de diciembre de 2019 en donde se reconocen los esfuerzos del Estado mexicano para garantizar los derechos de los pueblos indígenas; aunque al mismo tiempo los principios que caracterizan a la consulta como: previa, libre, informada y culturalmente adecuada fueron cuestionados por ONU-DH debido a la forma en la que se observaron estos principios en el desarrollo de la consulta.

2.3.2 Actores involucrados en el megaproyecto del Tren Maya.

Debido a que el Proyecto del Tren Maya involucra la atención a diversas áreas para promover el desarrollo, se encuentran involucradas instituciones gubernamentales que atiendan estos sectores, desde temas como la construcción de infraestructura, agua, luz, turismo, comercio, transportes, entre otros. No obstante, para efectos del proceso de consulta indígena se pueden catalogar a los actores entre gobierno, sociedad civil y agencias de naciones unidas.

Tabla 5: Total de actores participantes en el proceso de consulta indígena.

| Gubernamental | Sociedad Civil | Agencias de Naciones Unidas |
|---|--|------------------------------------|
| FONATUR (Autoridad responsable) | Comunidades de Quintana Roo (consultadas) | ONU-Hábitat (observador) |
| INPI (órgano técnico) | Comunidades de Yucatán (consultadas) | UNOPS (observador) |
| SEGOB (órgano garante) | Comunidades de Campeche (consultadas) | PNUD (observador) |
| SEMARNAT (Órgano técnico interinstitucional) | Comunidades de Chiapas (consultadas) | UNESCO (observador) |
| SEDATU (Órgano técnico interinstitucional) | Comunidades de Tabasco (consultadas) | |
| SEP (Órgano técnico interinstitucional) | Organizaciones de la sociedad civil (observadores) | |
| SEBIEN (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| Secretaría de Salud (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| SADER (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| Cultura (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| Registro Agrario Nacional (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| Gobiernos de los cinco estados (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| PROFEPA (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| Instituto Mexicano de la Seguridad Industrial (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| CFE (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| SECTUR (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| SENER (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| CONAGUA (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| Secretaría de Economía (Órgano técnico interinstitucional) | | |
| CNDH (Observador) | | |

Fuente: Adaptación con información de SEGOB, 2019.

Respecto a la representación gubernamental se encuentra a FONATUR como la autoridad responsable tanto del proyecto como del proceso de consulta. FONATUR es una entidad paraestatal que tiene por objeto

a) Prestar todo tipo de servicios relativos a la conservación, construcción, demolición, mantenimiento, limpieza, operación, vigilancia y supervisión de instalaciones, infraestructura de cualquier tipo, así como en bienes muebles o inmuebles que requieran organizaciones, dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal, estatal o municipal y/o personas físicas o morales; y b) Realizar obra, tanto pública como privada y prestar servicios relacionados con dicha obra, que le soliciten los sujetos mencionados anteriormente (SEGOB, 2020, párr. 22).

En este sentido, se asume que FONATUR al tener la facultad de construir obras y prestar servicios relacionados a esa obra, tiene también la facultad de encabezar como responsable el proceso de consulta al estar éste vinculado a la obra del Tren Maya. No obstante, la planeación y ejecución del proceso de consulta estuvo acompañada por el órgano técnico, el INPI, que entre sus atribuciones tiene la facultad de garantizar y orientar el proceso de consulta, y cuyas acciones están alineadas al artículo 4° de la ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

En complementariedad al proceso de la consulta, se encuentra la SEGOB a través de la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos. Esta dependencia representa el órgano garante que da respaldo al proceso de consulta, vigilando el cumplimiento de los lineamientos para la libre participación.

El desempeño de esta secretaría se encuentra regulado en el reglamento interno de SEGOB, específicamente en el artículo 69° que hace alusión a “Coordinar y desarrollar la elaboración de estudios sobre las materias de desarrollo democrático, formación cívica, participación ciudadana, cohesión social, cultura de paz y de legalidad, prevención social del delito y asuntos religiosos” (SEGOB, 2019, art. 69).



Los actores de la sociedad civil se consideran como participantes objetivo de la consulta, aunque por un lado quienes tienen la capacidad de emitir el voto son directamente los representantes ejidales y municipales de las comunidades que figuran, y algunos habitantes que acudieron a las asambleas consultivas de los cinco estados. Mientras que, los participantes de grupos de la sociedad civil, organizaciones o movimientos que acudieron a las asambleas, desempeñaron su participación como observadores con posibilidad de emitir opiniones o cuestionamientos.

Además de la consulta, algunas organizaciones se movilizaron para divulgar información entre las comunidades sobre el tren maya. Posterior a la consulta se inició un movimiento entre organizaciones de la región con el fin de realizar amparos que paren el proyecto (CEMDA, s.f.). Desde el inicio de la construcción del tren, han sido varios caminos a los que se apela para detener el tren, principalmente en los tramos 5, 6 y 7.

Finalmente, los representantes de las cinco agencias de Naciones Unidas, desempeñaron un papel como observadores durante el desahogo de las etapas informativa y consultiva de la consulta indígena. En estos espacios no hicieron uso de voz y su participación constó de recopilar datos e información. Como se ha mencionado, el ONU-DH fue la única agencia que emitió señalamientos al respecto.

El resultado en el tipo y número de participantes en el proceso de consulta indígena se deriva de la convocatoria oficial al mecanismo. Puesto que en el nivel de gobierno federal se gestó la estructuración y ejecución de la consulta, se predeterminaron los roles de participación, colocando en el centro de la consulta a las comunidades indígenas debido a la naturaleza del mismo mecanismo. Mientras que la interacción de los observadores se limitó a la posibilidad de participar con uso limitado de voz, o en algunos casos la acción pura de visualizar el desahogo de las asambleas.

2.4 Reflexiones.

De acuerdo con las características y propósitos por los que fue construido el Tren Maya, se espera que esta obra genere desarrollo en la región de la península de Yucatán, por lo que, la obra se encuentra ligada al tipo de desarrollo de modernización. Como se mencionó, el desarrollo con enfoque en la modernización resulta homogéneo y no considera elementos sociales, culturales y ambientales, por lo que provoca un resultado diferente al pleno desarrollo y profundizan las brechas de desigualdad y bienestar.

El gobierno mexicano, en el ejercicio de sus obligaciones, activó el proceso de la consulta indígena. A pesar de que el objetivo de la consulta sea obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, el mecanismo fue usado también como una herramienta que trató de integrar los factores sociales y culturales de las comunidades indígenas dentro del paradigma modernizador. De esta forma, al obtener el respaldo del proyecto por parte de las poblaciones involucradas, se disminuyen las posibilidades de manifestación por descontento social que perjudique la construcción de la obra.

Se han impuesto amparos desde la cuestión de la consulta indígena, la parte social, desde el impacto ambiental y la falta de estudios al respecto. En este sentido, es significativo señalar que a pesar de que se ejecutara la consulta indígena, se manifestaron inconformidades en torno a esta; las principales causas del descontento de algunos grupos están vinculadas directamente a la falta de claridad con relación a la información compartida durante el proceso de consulta y al diseño del protocolo.

En términos de las obligaciones del Estado mexicano, llevar a cabo la consulta indígena responde directamente a los convenios internacionales que ha ratificado. Sin embargo, estos convenios solo contienen las pautas generales de los criterios con los que debe cumplir una consulta. Por tanto, es menester que se legisle en el nivel nacional la consulta indígena con el fin de delimitar las especificaciones, la asignación de los actores responsables del protocolo y que establezcan pautas específicas para la ejecución.

Un marco normativo permitiría darle mayor respaldo al protocolo de consulta, facilitaría el marco de ejecución y una mayor aceptación en la sociedad. Además, este marco es necesario también para visibilizar los esfuerzos de autoconsulta, como el ejemplo de Homún que se presentó, el cual, en términos generales cumplió con los estándares generales de una consulta indígena.

Dicho todo lo anterior, resultan apropiadas los señalamientos a la consulta del Tren Maya y a las consultas pasadas. En todos los casos presentados, se observa que los actores gubernamentales son quienes determinan el proceso de consulta e incluso en los casos de autoconsulta siguen primando. El perfil de los actores involucrados influye en la capacidad que tienen sobre la toma de decisiones; aquellos que poseen mayor poder tienen la facilidad de determinar las acciones que se ejecutarán y cuáles no. Aunque esto también parece corresponder al modelo democrático representativo en donde las instituciones o quienes encabezan el cargo son aquellas con la facultad de activar los mecanismos participativos.

En los ejemplos revisados se observa que cuando se da una consulta que parte desde la institucionalidad, las formas de participación se ven limitadas o encaminadas. Mientras que en el caso de una autoconsulta como el caso de Homún, la apertura de participación puede ser más amplia, pero corre el riesgo de no ser vinculante para el gobierno.

Derivado de lo anterior, se perpetua la influencia de las estructuras jerárquicas en los espacios de participación. A pesar de que se involucren actores de diversa naturaleza, quien tiene el mayor poder de incidencia es el gobierno, debido al poder que posee en cuanto a recurso y legitimidad. Tanto en una consulta con dinámicas verticales como en las horizontales, el gobierno es el único actor que tiene la facultad de reconocer y hacer efectivo el resultado. Por lo que las dinámicas de interacción de los actores involucrados que se gestan durante el proceso participativo dependerán en gran medida del comportamiento institucional.

Retomando el caso Tren Maya, se cuentan con varios espacios participativos, de los cuales esta investigación aborda la consulta indígena y espacios participativos hasta febrero de 2020. Dentro de los espacios se visualiza

hasta ahora que, más allá de una consulta indígena en la cual se expusiera toda la información correspondiente, funcionó también como un diagnóstico social sobre las necesidades de los pueblos. Lo anterior resulta hasta cierto punto adecuado, sin embargo; estas acciones deberían ser un paso posterior a la aprobación de la obra.

En cuanto a los recorridos de diagnóstico, son una herramienta participativa que permitió adecuar el diseño del megaproyecto en medida de las posibilidades y en alineación con los intereses del gobierno. No obstante, estos recorridos representan una forma en la construcción del respaldo legítimo sobre el Tren Maya desde antes de su aprobación, mismo que se observó directamente en la fase consultiva del proyecto.

Entre las últimas observaciones, es necesario destacar nuevamente que la metodología de la consulta no fue clara y para futuros proyectos se debe reforzar. La transparencia en el diseño de la consulta, en conjunto con el protocolo, contribuye al fortalecimiento institucional y legitimidad del mecanismo, al ser identificables las dinámicas de participación y los temas específicos a tratar.

Además, a diferencia de las consultas de otras administraciones, se recomienda considerar un mayor tiempo y abrir un espacio de diálogo sobre los impactos en el territorio, en los medios de vida y en los ecosistemas. Se considera que, entre más información y respaldo de análisis de estudios, facilitaría la toma de decisiones y disminuiría la postura de los grupos en contra.

Finalmente, en comparación con las consultas anteriores, es cierto que la consulta indígena para el Tren Maya ha sido una de las primeras en el nivel federal que se implementó desde antes de la construcción de un proyecto. Y aunque no está claro hasta dónde tiene cabida la característica de consulta previa, debido a la falta de normatividad, se debe resaltar el paulatino avance del estado mexicano en integrar este mecanismo participativo.

3. Capítulo 3: Procesos participativos en torno a la aprobación del Tren Maya en el municipio de Calakmul.

En este capítulo se presenta la evidencia de las relaciones de poder que determinaron la ubicación jerárquica de los actores participantes en red dentro de los espacios de participación creados en torno al Tren Maya en el municipio de Calakmul. Por ello, el capítulo está conformado a manera de secuencia para comprender las particularidades tanto de los actores como de los espacios de participación. Toda vez que se permita observar las condiciones de jerarquía en las redes de gobernanza.

La estructura del capítulo contiene seis apartados que brindan claridad sobre los procesos participativos y las particularidades de los actores a fin de que en el apartado 3.6 sobre las jerarquías en los procesos participativos de Calakmul se cuente con los hallazgos claves de los apartados anteriores. De esta manera, será más sencillo identificar los motivos por los cuales se consolidaron las estructuras jerárquicas.

En el primer apartado se presentan las obligaciones del gobierno mexicano en materia de participación, recordando las áreas de oportunidad de la consulta y de otros espacios en los cuales se aplicaron los mecanismos. Además, se abordan consideraciones a rescatar derivadas de experiencias anteriores en materia participativa.

El segundo apartado es prioritario para comprender el papel del que parten los actores que estuvieron presentes en los espacios participativos. En este mismo apartado se vislumbran los intereses que motivaron a los actores a interactuar de la forma en la que lo hicieron y se brindan pautas para comprender el resultado de los espacios de participación.

Para la tercera sección, se abordan los espacios de participación en Calakmul. En este se expone el procedimiento y ejecución de las diferentes actividades realizadas en los diferentes espacios; así como las interacciones

tangibles entre los diferentes actores. En este punto, la cuestión de las redes de gobernanza inicia a tomar forma derivada tanto de los intereses como de las acciones e interacciones entre sí. Así pues, también se le otorga un nombre preciso a los espacios de participación a los cuales esta investigación hace referencia: recorridos previos, proceso de consulta y cabildeos informales.

En cuanto al cuarto apartado, en el que se mencionan los efectos de los espacios de participación de actores institucionales y comunidades sobre el Tren Maya, se presentan los resultados y pendientes que quedan sobre los acuerdos elaborados al día de la consulta indígena. Lo anterior da visibilidad a la capacidad de negociación que caracterizó a cada actor, relevante para interpretar las interacciones jerárquicas.

En el quinto componente del capítulo se esbozan las contribuciones desde la cooperación internacional representada por las agencias de Naciones Unidas. Las acciones y responsabilidades de Naciones Unidas se rescatan con la intención de señalar el valor agregado al Tren Maya en un intento de posicionar al proyecto como una acción que promueve el desarrollo sostenible. Además, el establecimiento de alianzas entre el gobierno y la ONU es interesante ya que partió desde antes de la aprobación del proyecto.

Y finalmente, el último apartado vislumbra las estructuras jerárquicas de los actores en cuanto a las relaciones de poder. En cuanto a estas últimas se establece que tanto el poder de movilizar recursos como el de la legitimidad inciden directamente en la capacidad de negociación e incidencia y por ello, el timoneo de los espacios participativos para el Tren Maya en Calakmul se da con mayor facilidad.

3.1. Obligaciones del gobierno en materia de participación.

De acuerdo con el artículo 2° de la Constitución Mexicana, la adscripción al Convenio 169° de la OIT y a la Carta de Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas por parte del Estado mexicano, existe una obligación del

gobierno por implementar consultas indígenas cuando se desarrolle alguna acción o proyecto que impacte en los derechos de las poblaciones indígenas. Sin embargo, los lineamientos internacionales son generales puesto que aplican en el nivel internacional para una variedad de países, mientras que en el artículo 2° tampoco se detalla específicamente cómo debe llevarse a cabo.

No obstante, en el nivel federal, específicamente para el proceso de consulta no se encuentran lineamientos vinculantes que den claridad sobre la forma en la que debería llevarse a cabo el proceso de consulta indígena. En el entendido de que los tratados internacionales están en el mismo nivel jerárquico que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno sí tiene la obligación de consultar bajo los principios de consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada.

Bajo esta premisa, la consulta indígena en México se ha llevado a cabo de diversas formas según la institución que organiza y las facultades que le competan. No obstante, las autoridades responsables, organizadoras o garantes carecen de una figura específica que se pueda aplicar en cualquier administración del gobierno⁹. Es por ello que las autoridades al frente de la consulta son diferentes y es posible que no se encuentre vinculación sobre la misma, “no hay algo, o sea en principio no hay una ley de consulta indígena en México, ¿no? esa ya es una limitante normativa” (Miguel Hernández, SEGOB entrevista personal, 18 de abril de 2024).

Por otro lado, se resalta el esfuerzo en materia de la consulta indígena sobre la creación de leyes de consulta indígena en el nivel estatal. Estas leyes son

⁹ Bolaños (2018) realizó una sistematización sobre las legislaciones en las entidades del país, en la cual señala que dentro de las constituciones estatales se reconoce el derecho a la consulta y participación. Además, es importante que quienes lideran la normativa de la consulta son el estado de Durango y San Luis Potosí, entidades que ya desarrollaron la Ley de Consulta Indígena. En el caso de Oaxaca, para el 2020 se publicó la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, aunque esta ya no fue incluida en el estudio de Bolaños debido a que se dio posteriormente a la fecha de publicación de la sistematización.

ejemplos en los que se observa claridad sobre los elementos que debe llevar una consulta a la hora de diseñarse. En palabras de Bolaños¹⁰, la ley

te dice, vas a ser un protocolo y después vas a (...) llamar a las comunidades. Una vez que te acepten el protocolo y que se indique fecha, lugar, hora y demás en la convocatoria y que esté pública en la vista de todos, pues entonces hacemos una asamblea en la comunidad específica para poder llevar a cabo la consulta y si son 2 comunidades, entonces lo hacemos en 2 lugares (Laura Bolaños, SEDATU, entrevista personal, 24 de abril de 2024).

Para el caso de las consultas indígenas en el nivel estatal en las tres entidades, parecen estar cubiertos los lineamientos necesarios para llevarlas a cabo. Se reitera que, dada la falta de legislación nacional, los tratados internacionales son los únicos instrumentos a los que se puede apelar y de los cuales México continúa en el ejercicio de sus obligaciones. No obstante, una consulta implementada con base al artículo 6° del Convenio 169 OIT contiene vacíos sobre sus interpretaciones y específicamente la consulta indígena para el Tren Maya puede o no cumplir con el convenio.

Aunque en realidad, con el objeto de la consulta indígena redactado en la convocatoria de la SEGOB se entrevisté que la finalidad fue la de obtener un consentimiento sobre el proyecto. Debido a que en el objeto solo se estableció la recopilación de opiniones y el establecimiento de acuerdos y distribución justa de los beneficios del proyecto (SEGOB, 2019), se aprecia que la finalidad de la consulta fue llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de la propuesta (OIT, 1989).

El proyecto del Tren Maya estuvo bajo la responsabilidad federal a cargo del FONATUR, por lo que las obligaciones de implementar espacios de participación recayeron directamente en el gobierno mexicano. En este sentido, lo que se priorizó

¹⁰ Al momento de la entrevista, Laura Bolaños era Directora de Vinculación Estratégica de Proyectos Prioritarios de la SEDATU. Su formación en derecho le dio la oportunidad de haber trabajado en el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; en su periodo acompañó procesos de consulta para obras de infraestructura de la administración de gobierno 2018-2024.

fue la obtención del consentimiento de la obra por parte de las comunidades indígenas. Por ello, el mecanismo participativo más emblemático fue la consulta indígena, la cual permitió el consentimiento de las personas que acudieron a la fase consultiva del proyecto.

Entre otras obligaciones, se encuentran el reconocimiento a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, así como el respeto de sus derechos territoriales y culturales y derechos lingüísticos. Estas obligaciones se trataron de integrar dentro de la misma consulta, a través de las cinco fases: acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva y seguimiento de acuerdos.

Por ejemplo, en cuanto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, el Estado mexicano debe garantizar el ejercicio de los derechos como el acceso a la gestión de servicios e información pública en la lengua oficial de los pueblos indígenas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023). En el caso de Calakmul, Campeche las lenguas oficiales son el cho'í y el tzeltal; de acuerdo con las actas de asamblea, se identifica que la traducción fue de forma parcial para ambas lenguas.

Por otro lado, según el principio de la libre autodeterminación contenido en el artículo 2° de la CPEUM, el gobierno mexicano tiene la obligación de reconocer las formas de desarrollo de los pueblos indígenas. La forma en la que cubrió la consulta indígena esta obligación pudo ser en la fase consultiva, en donde la boleta de votación contenía una pregunta clara y con opción de voto a favor o en contra del proyecto. Por tanto, la consulta fue elaborada con la posibilidad de votar en contra de la construcción del Tren Maya por lo que, en términos literales, los pueblos indígenas tuvieron la posibilidad de decidir sobre el desarrollo de sus pueblos, es decir, se iba a respetar la decisión de los pueblos indígenas si la mayoría hubiere votado en contra.

Ilustración 5: *Boleta de fase consultiva de la consulta indígena.*



Fuente: El Economista, 2019.

3.2 Identificación del papel de los actores involucrados en los procesos participativos en el municipio de Calakmul.

Identificar el papel de los actores a través de sus atribuciones e intereses en el marco de los procesos participativos en el nivel de municipio permite entender los procesos dentro de los espacios de participación. Lo anterior debido a que los intereses conducen el diálogo de las mesas de negociación.

Es por ello que para este apartado fue necesario hacer una diferencia entre los tres tipos de actores, los gubernamentales, las agencias de Naciones Unidas y la sociedad civil, encasillando en esta última a las comunidades y las asociaciones civiles. Esto debido a que se encuentra reconocible que las acciones de en cada categoría responden a intereses similares.

En el caso de los actores gubernamentales, su actuar e interés va acorde a las prioridades del gobierno mexicano y del Plan Nacional de Desarrollo, aunque también con las intenciones del presidente en ese entonces. En cuanto a las agencias de Naciones Unidas, su motivación en colaborar con el gobierno mexicano persigue el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aunque cada una de forma independiente y de acuerdo con sus atribuciones específicas.

Y en lo que respecta a la sociedad civil, los individuos y grupos a favor y en contra del Tren Maya inician su actuar desde una postura de necesidad ya que obran a partir de la falta de servicios básicos. No obstante, estos actores desempeñan su papel como actores sujetos de la consulta y no meramente como objetos de consulta ya que durante su intervención tuvieron determinada capacidad de negociación como parte del reconocimiento de sus derechos como personas indígenas. Aun así, los intereses de las instituciones encaminaron la desembocadura de los procesos participativos. De tal manera que en este apartado brinda una descripción que permite el reconocimiento de la red de actores dentro de la gobernanza.

3.2.1 Actores Gubernamentales.

Los actores relevantes en la red de gobernanza dentro de los espacios participativos en Calakmul durante el periodo 2019-2020 se enlistan de forma jerárquica según su intervención en estos espacios. A continuación, se enmarca al FONATUR, INPI y SEGOB como los principales, ya que su accionar para estos procesos fue clave en las sesiones.

FONATUR es la autoridad responsable sobre el proyecto del Tren Maya y por ello, sobre los espacios de participación. “El FONATUR es la institución responsable de la planeación y desarrollo de proyectos turísticos sustentables de impacto en México y órgano de fomento a la inversión” (Gobierno de México, 2015, párr. 1). En este sentido, la vinculación del Tren Maya con FONATUR se debe a que con el proyecto se espera ordenamiento territorial y turístico “lo que se pretende hacer a partir de las estaciones” (Canal Once, 2019, min. 7:21).

La finalidad del proyecto del Tren Maya que interesa al FONATUR es que se aumente el gasto turístico y, por ende, las poblaciones pertenecientes a la región permanezcan en el sitio, toda vez que se mejoren las condiciones de vida. Y respecto de la consulta indígena, respetando la figura de FONATUR como “encargada de [...] llevar a cabo todo [...] lo que tenga que ver con el proyecto de desarrollo de tren maya desde aspectos técnicos hasta este, que es un aspecto

social” (Miguel Hernández, SEGOB entrevista personal, 18 de abril de 2024) trabajó en coordinación con el INPI para llevar a cabo este proceso.

Debido a que FONATUR es la autoridad responsable del proyecto, el peso de las acciones, consecuencias y alianzas recaen en esta institución. Por lo tanto, este actor encabezaría toda la estructura de coordinación con el resto de las instituciones, comunidades, organizaciones sociales y empresas.

No sólo es la coordinación de obra de infraestructura, si no la coordinación de muchas otras acciones para hacerlo integral, en donde esté claro el beneficio de toda la población y que sirva de incentivo de crecimiento de una cosa que es muy importante: el ordenamiento territorial. Una serie de factores van a generar un cambio sustancial en los cinco estados en donde pasa el Tren Maya, entonces esa gran complejidad te obliga a ver aspectos, primero entender cómo vemos la sustentabilidad (Jiménez Pons en Zavala 2021, párr. 5).

El INPI, al ser la institución enlace con los pueblos indígenas, inició sus actividades en materia de participación indígena en Calakmul, cuando se dio a conocer desde el ejecutivo los planes de construir el Tren Maya. Desde sus facultades, el INPI acató las instrucciones de implementar una consulta indígena. Recordando la obligación del Estado mexicano en materia del reconocimiento de derechos indígenas, el INPI también se interesó en que el mecanismo participativo fuera un espacio de diálogo permanente como acompañamiento del proyecto (Iván Ramos, director de participación y consulta indígena del INPI, entrevista personal el 24 de abril de 2024). La prioridad del INPI con relación al Tren Maya fue garantizar que el derecho de los pueblos indígenas se respetara e involucrarlos en las decisiones del proyecto.

A través de vías institucionales, el INPI inició con el intercambio de diálogos con otras dependencias de gobierno para la elaboración del mecanismo de consulta indígena. Al ser el órgano técnico, sus acciones fueron primordiales en las fases de diseño, planeación, ejecución y seguimiento de los espacios de participación y diálogo directo con las comunidades, aunque principalmente el INPI estuvo en

coordinación directa con el FONATUR ya que este último fue la autoridad responsable del proyecto.

Para atender las situaciones relacionadas a los derechos de los pueblos indígenas, el INPI cuenta con los Centros Coordinadores de Pueblos Indígenas (CCPI), los cuales se encuentran ubicados en territorios de comunidades indígenas. En el caso de Calakmul, el CCPI se encuentra en la cabecera de Xpujil, al cual se buscó fortalecer para “dar respuesta puntual, para dar seguimiento a [...] demandas y a [...] aspiraciones de vida. Siguiendo la instrucción del presidente de la República” (Montes, 2019, p.11). Este órgano es relevante pues se generó un diálogo y acercamiento con autoridades, existiendo una oficina de representación del INPI por entidad estatal y en las comunidades indígenas hay un representante del Centro Coordinador de Pueblos Indígenas (Iván Ramos, Director de Participación y Consulta Indígena del INPI, entrevista personal el 24 de abril de 2024). De esta forma es que el INPI estuvo en contacto directo con las comunidades indígenas de Xpujil.

Por otro lado, la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación desempeñó el papel de órgano garante. En realidad, la subsecretaría se creó a finales del 2018 y se le adjudicaron facultades que le permitían trabajar en materia de participación social, principalmente en democracia participativa, participación social y derechos humanos, todo esto con la publicación del reglamento de la Secretaría de Gobernación en mayo de 2019 (Miguel Hernández, Director de la Relación Gobierno-Sociedad de la SEGOB, entrevista personal el 18 de abril de 2024).

La incorporación de la Subsecretaría de Desarrollo Democrático Participación Social y Asuntos Religiosos durante el proyecto del Tren Maya giró específicamente en torno al proceso de consulta indígena a finales de 2019 cuando se le invitó a participar en el diseño y ejecución del protocolo de consulta indígena. De acuerdo con Miguel Hernández,

las funciones de este órgano garante es la vigilancia de que todo el proceso se lleve a cabo conforme a la normatividad internacional y nacional. Se debe de hacer un seguimiento adecuado de que se atiendan las [...] opiniones, las observaciones y todo el proceso de seguimiento a través de la coordinación institucional, y ahí nosotros todavía tenemos como Secretario de Gobernación facultades en [...] la coordinación de gabinete (Miguel Hernández, director de la relación gobierno-sociedad de la SEGOB, entrevista personal el 18 de abril de 2024).

De esta forma, la subsecretaría funcionó también como un actor que daba buena fe a la consulta indígena. Es importante resaltar que, en un inicio, el INPI consideró a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que tomara el papel de órgano garante, pero la CNDH no aceptó dicha propuesta por temas de ética y en alineación con sus valores. Esto último se debe a que la CNDH vio a la consulta indígena para el Tren Maya como un mecanismo controversial; por lo que en la revisión de otras instancias que tuvieran las facultades se identificó que la subsecretaría contaba con lo necesario para participar como órgano garante (Iván Ramos, INPI, entrevista personal el 24 de abril de 2024).

Tanto el FONATUR, el INPI y la Subsecretaría de Desarrollo Democrático Participación Social y Asuntos Religiosos fueron las instituciones de gobierno primordiales en los espacios de participación. Su papel fue determinante en el diseño de la consulta, la metodología realizada, la ejecución de los espacios de participación y fueron las instituciones que tuvieron mayor presencia en Calakmul en términos de participación previo a la aprobación del proyecto del Tren Maya. No obstante, también tuvieron presencia otras instituciones que respaldaron el proceso, y llegaron a atender dudas en el marco de la aprobación del proyecto.

Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) estuvo presente en algunas reuniones previas en torno a la consulta, principalmente en el intercambio de diálogos para la elaboración del instrumento. El trabajo de la SEDATU en relación con el Tren Maya inició desde 2018, en donde se determinaron los equipos de trabajo tanto para ese proyecto como para otras obras

de construcción en diversas materias, aunque principalmente en el ámbito de sus competencias.

El coordinador general de desarrollo metropolitano y movilidad, Álvaro Lomelí, compartió que la organización de la secretaría en torno a los planes de proyectos del presidente electo en ese entonces inició desde antes de diciembre de 2018 (SEDATU, entrevista personal 17 de abril de 2024). Dentro de las actividades, ya se tenía en miras la construcción del Tren Maya y meses antes de la aprobación del proyecto por parte de las comunidades indígenas también se realizaban reuniones y se prestaba una oficina central para atender el tema con el objetivo de planificar el proyecto.

El interés de esta institución obra en dos aspectos. El primero sobre su participación como tal en el proyecto es debido a que reconoce que el Tren Maya no solo es un

proyecto de infraestructura, sino un proyecto de desarrollo a las comunidades y a los asentamientos que en [...] la región existe entonces el poder tener un diagnóstico con más precisión sobre la región era importante, poder cuantificar, pues todos los indicadores socioeconómicos (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal, 17 de abril de 2024).

Y al mismo tiempo, SEDATU colaboró en la gestión de adquisición de tierras y pago por compra de terrenos, llegando a la negociación con los ejidos a modo que fuera un pago justo donde ambas partes quedaran satisfechas con el acuerdo (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal 17 de abril de 2024). Esta intervención se dio una vez ya aprobado el proyecto desde la consulta indígena. En este sentido, la SEDATU fue una institución que participó activamente en la planificación y ejecución del proyecto, principalmente enfocado en la parte del ordenamiento territorial, aunque también estuvo apoyando en menor medida la parte de la consulta indígena.

Debido a que las competencias de la SEDATU están directamente relacionadas con el tema de las tierras de las comunidades, en coordinación con el FONATUR, su presencia fue relevante en los espacios participativos a fin de atender los cuestionamientos de las poblaciones indígenas. Es por ello que las reuniones de meses previos a la aceptación del proyecto resultan interesantes ya que durante la fase previa “se empezaba a vislumbrar cómo iba a realizarse un programa que pudiera anticiparse a los impactos positivos y negativos del tren, entonces eh, poder después también bajar a otros otras escalas de ordenamiento territorial” acuerdo (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal 17 de abril de 2024).

La vinculación entre el tema de participación indígena y el territorio es estrecha pues la SEDATU reconoce que para la adquisición de títulos de tierras es necesaria la cooperación de los ejidos y comunidades propietarios de los terrenos donde se trazó la ruta del Tren. En este aspecto, es que la SEDATU tuvo interés en ser parte del proceso participativo para concientizar a las personas “la parte social era fundamental, [...] por experiencias previas que los proyectos se caen por la mala socialización con todo el mundo y si íbamos a hablar [...] un gran proyecto de infraestructura que requería pues la aceptación social” (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal 17 de abril de 2024). Por lo tanto, la presencia de la SEDATU en el proyecto se enfocó principalmente en el tema territorial y durante la fase de consulta indígena su labor fue atender dudas en términos agrarios, el responder cómo iba a ser el proceso de compraventa a grosso modo y el tema de títulos de tierras.

Continuando con el componente de las tierras, la Procuraduría Agraria de Campeche fue una instancia que acompañó a las comunidades y ejidos en temas de sus territorios, observando también que se garantizara durante los procesos participativos el apego a los marcos establecidos. La procuraduría trabajó en coordinación directa con la SEDATU pues fue el enlace directo con los representantes ejidales para asesorar y guiar el proceso de adquisición de terrenos, lo que se traduciría a ser el “puentecito de gestionar ante la SEDATU” (Adriana Silva, Procuraduría Agraria, entrevista personal, 16 de abril de 2024).



No obstante, durante la fase de la consulta indígena, también se les invitó a formar parte del Comité Interinstitucional en el proceso de consulta indígena, por lo que personalmente estuvieron acompañando las asambleas informativas y consultivas en Calakmul, con el fin de

verificar que dentro de estas asambleas o reuniones tuvieran ellos la [...] seguridad y la protección sobre los derechos que propiamente como partes de [...] un ejido [...] se garanticen, [...] tengan el pleno conocimiento de lo que significaba o lo que significa este proyecto, que es un proyecto integral (Adriana Silva, Procuraduría Agraria de Campeche, entrevista personal 16 de abril de 2024).

Posterior a la consulta, el trabajo de la Procuraduría Agraria continuó en la provisión de asesoría a los representantes ejidales que tuvieron algún impacto por el proyecto del Tren Maya y promovieron espacios de diálogos para recopilar las necesidades e inquietudes que surgieran en el marco del megaproyecto (Adriana Silva, Procuraduría Agraria de Campeche, entrevista personal, 16 de abril de 2024).

Como se observa, tanto la SEDATU como la Procuraduría Agraria de Campeche trabajaron en conjunto para maximizar la atención a las problemáticas o situaciones que se dieron conforme a la construcción del tren. Lo anterior significó la necesidad de llevar a cabo encuentros directos con las comunidades para resolver la adquisición de terrenos y títulos. Estas acciones denotan la prioridad del gobierno por implementar medidas que redujeran o evitaran por completo el surgimiento de conflictos territoriales.

Por otro lado, el tema de los programas sociales estuvo vinculado con el enfoque propuesto por el proyecto de desarrollo del Tren Maya, recordando que este proyecto no solo significaba la cuestión de infraestructura y movilidad, sino que adoptó un enfoque de polos de desarrollo. En este sentido, la Secretaría de Bienestar (SEBIEN) fue parte del proceso de consulta indígena, pero en el nivel de municipio, Calakmul, la SEBIEN Campeche fue un actor institucional clave para la

recepción de solicitudes e inicio de seguimiento en los espacios participativos previos a la aprobación del Tren Maya.

Desde 2018 en el nivel nacional los programas sociales fueron implementándose. Por ello, desde esa fecha la SEBIEN Campeche inició con recorridos que coordinaran las acciones para llevar a todos los rincones los programas sociales, tales como pensión para adultos mayores, becas para niños y jóvenes, escuelas y jóvenes construyendo el futuro (Manuel Zavala, SEBIEN, entrevista personal, 04 de abril de 2024). Esta estrategia es importante en cuanto a los espacios participativos en Calakmul ya que los programas “formaron parte integral para el desarrollo en [...] Campeche, Tenabo, Celxacan, Calkiní y Calakmul” (Manuel Zavala, SEBIEN, entrevista personal 04 de abril de 2024).

Entre otras actividades de la SEBIEN Campeche se encuentran censos e identificación de necesidades para el acceso a los programas sociales en la región. De acuerdo con la información compartida por el ex delegado regional de los programas de bienestar, Manuel Zavala (entrevista personal 04 de abril de 2024), la SEBIEN fue convocada durante las asambleas como parte del Comité Interinstitucional para dar seguimiento a los temas sociales que se presentaban en las comunidades, por si estas expresaban que aún no eran censadas o si faltaba entregar los programas pues atenderlos.

Entonces Bienestar, el gran interés que tiene es [...] atender las grandes necesidades de los que menos tienen para poder impulsar y aminorar y a crecer, aminorar las necesidades, y a [...] mejorarlas en una realidad que se requiere para el municipio de las necesidades que hoy en día con el paso del tren va a tener (Manuel Zavala, entrevista personal, 04 de abril de 2024).

Otro de los intereses identificados de la SEBIEN Campeche en la consulta fue “coadyuvar con el presidente” a atender las necesidades del sur y “hacerles ver, explicándoles (...) el porqué de la necesidad del Tren Maya” (Manuel Zavala entrevista personal, 04 de abril de 2024) en la región. Además, se buscó *sensibilizar* a la población del sur para que el proyecto tuviera mayor aceptación social, a través

de la coordinación con otras secretarías se identificó la falta de servicios de los pueblos, mismos que argumentaron serían atendidos como parte de los componentes del tren (Manuel Zavala, entrevista personal, 04 de abril de 2024).

En resumen, la SEBIEN Campeche fue la instancia que se encargó de vincular las perspectivas socioeconómicas en la región para que fueran transversales al proyecto del Tren Maya. Un ejemplo lo comentó el Lic. Manuel Zavala, al referenciar que, en Calakmul se determinó a Conhuas como un sitio que sería paradero del tren; alrededor de ello se comenzó a trabajar en acciones de promoción y fortalecimiento al turismo. Lo anterior significa que, en materia de desarrollo y programas sociales, la SEBIEN jugó un papel importante al estar en contacto directo con las poblaciones indígenas.

Ahora bien, en un nivel más local se encuentra a la Presidencia Municipal de Calakmul, encabezada por el Mtro. Felipe Mora, autoridad que jugó un papel importante para la facilitación de los encuentros participativos en el marco del Tren Maya. El ex presidente comentó que su papel había sido para coordinar a las autoridades ejidales y municipales, ya que la organización política de Calakmul tiene la particularidad de contar con dos autoridades por comunidad (Felipe Mora, ex presidente de Calakmul, entrevista personal, 16 de diciembre de 2023).

Sin embargo, más allá de formar parte activa en materia participativa, las funciones de la presidencia municipal de Calakmul se limitaron a la gestión organizativa de las autoridades representantes de las comunidades. De esta forma, se puede concluir que la participación de la presidencia de Calakmul fue limitada en cuanto a la planeación directa de los espacios de participación y la planificación del proyecto. Su intervención se resume en su rol de actor facilitador de las acciones del gobierno federal y básicamente fue

hacer la labor de manera diplomática, de que [...] las cosas vayan [...] bien, si había algunas inquietudes tratar de subsanarlas [...]. Por ejemplo, si va a pasar la vía del tren- mi parcela, ¿pues cuánto van a pagar? no es que yo voy a pedir 5 millones, entonces ahí entraba el Ayuntamiento para [...] sensibilizar,

decir bueno, el desarrollo, los beneficios [...] a largo plazo que van a llegar. [...]. Ese papel nos tocó en su momento, pero sí desconocíamos dónde iban las terminales, desconocíamos el monto, desconocíamos muchos temas (Felipe Mora, ex presidente de Calakmul, entrevista personal, 16 de diciembre de 2023).

En cuanto a las instituciones municipales se identificaron dos que tuvieron mayor intervención en los espacios participativos: la Secretaría de la Mujer y el Comité Municipal de los Pueblos Originarios de Calakmul. Ambas instituciones comparten la característica de haber llevado a cabo sesiones de seguimiento para atender las prioridades de su agenda institucional en concordancia con el proyecto del Tren Maya desde antes de la aprobación del proyecto.

Por ejemplo, desde la Secretaría de la Mujer, en ese entonces se hicieron reuniones constantes aproximadamente cada 15 días para que se desarrollara el papel de la mujer en el Tren Maya, es decir cómo iban a participar, en qué les ayudaba, entre otras cuestiones (ex representante de la Secretaría de la Mujer, entrevista personal, 20 de diciembre 2023). Mientras que en el caso del Comité Municipal de Pueblos Originarios de Calakmul se realizaron talleres de análisis y propuestas para que las personas del municipio tuvieran conocimiento del proyecto, estos estuvieron acompañados por parte del gobierno y grupos de consejeros municipales (ex representante del Comité Municipal de Pueblos Originarios de Calakmul, entrevista personal 20 de diciembre 2023).

En este sentido, la participación de las secretarías de gobierno en el nivel local se concentró en impulsar sus intereses a través de espacios de discusión locales. Esto fortalece la diversidad participativa de los habitantes de Calakmul, aunque lo cierto es que sigue concentrado en las personas que tuvieron relación con las dependencias pues, los talleres y reuniones gestadas se dieron en el interior de la institución.

3.2.2 Actores de las Naciones Unidas.

En el caso de la vinculación de agencias de Naciones Unidas en el proyecto del Tren Maya en Calakmul, se encuentra la presencia de cuatro de ellas: ONU-DH,

ONU-Habitat, UNOPS y UNESCO. El trabajo realizado por cada agencia se dio de forma independiente, aunque para temas vinculantes tuvieron algún tipo de interacción e intercambio de diálogos entre sí.

En un principio ONU-Habitat y UNOPS fueron las primeras agencias en colaborar con el gobierno mexicano. Como se revisó en el capítulo dos, esta interacción inició luego de la firma de acuerdos de cooperación técnica entre FONATUR y ambas agencias, cada una con su propio acuerdo. De esta manera se desplegaron las acciones de asesoría para la propuesta de desarrollo del sureste mexicano (FONATUR, 2019b) y para la transparencia en la contratación de servicios que formó parte de la Fase 1 de la Estructuración del Proyecto, vigente hasta el 31 de diciembre de 2019 (FONATUR, 2019a).

En el caso de UNOPS, desde el 13 de febrero del 2019 se firmó a través de la SRE un acuerdo marco para la participación de la agencia en proyectos estratégicos del gobierno federal (FONATUR, 2019). En el marco de ese acuerdo, UNOPS se comprometió “a apoyar a México en esto de la gestión pública... a partir de este acuerdo tenemos 89 proyectos” (ONU México, 2019, 1m05s).

Dentro de esos acuerdos, se firmó posteriormente el *Acuerdo específico de asistencia técnica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios Especiales para Proyectos, para la ejecución de la Fase 1 del proyecto denominado “Tren Maya”, con duración al 31 de diciembre de 2019. En este acuerdo, se establece la cooperación técnica para la estructuración del proyecto, en la cual la UNOPS llevó a cabo*

la revisión, certificación y validación de: (i) las contrataciones realizadas por el FONATUR previo a la firma del presente Acuerdo (en adelante las "Contrataciones Previas"); (ii) los términos de referencia para la contratación de estudios previos tales como estudios topográficos, geológicos y geotécnicos, climatológicos, hidrológicos, arqueológicos, territoriales, afecciones, urbanísticos, de impacto socioeconómico y demanda que no

hayan sido contratados por el FONATUR previo a la firma de este Acuerdo (en adelante los "Estudios Previos"); y, (iii) el proceso para la contratación de la ingeniería básica (FONATUR, 2019a, p. 17).

Respecto a ONU-Hábitat, se firmó el *Acuerdo de contribución entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, para ejecutar el proyecto denominado "Desarrollo integral, territorial y urbano de la región sureste de México-Corredor regular Tren Maya"* el 21 de mayo de 2019. Desde el gobierno mexicano se buscó que ONU-Hábitat propusiera

lineamientos especiales, esquemas de regulación parcelaria, legislación urbana, y colaborara con las entidades municipales para los Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) que contemplen usos de suelo, funciones urbanas integradas, espacios públicos, movilidad sostenible, sustentabilidad del medio ambiental y densidades residenciales, entre otros aspectos (FONATUR, 2019b, p. 2).

En añadidura, el interés de participar en el proyecto gira en tres aspectos: De acuerdo con el expertise de ONU-Hábitat en el desarrollo de proyectos de infraestructura como catalizadores del desarrollo, el Tren Maya podría funcionar en ese mismo sentido. De esta manera se daría seguimiento a la Agenda 2030, específicamente no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás.

El segundo interés es que, un proyecto de infraestructura de tal magnitud, ubicado en una región históricamente indígena debería diseñarse en apego al respeto de los derechos humanos, "puede contribuir a resarcir una deuda social, una deuda histórica con los habitantes de ese lugar que han sido espoleados, marginalizados, abandonados históricamente" (Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, 04 de abril de 2024).

Y finalmente, es que se reconocía que el tren pasaría por lugares declaradas áreas naturales protegidas, por lo que en la medida de lo posible diseñar el

ordenamiento territorial de una forma en la que se consideraran esos factores. “Y entonces pensamos que lo podíamos hacer desde una perspectiva en donde el medio ambiente podía protegerse, minimizarse en sus daños y asegurar una cierta viabilidad de eso” (Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, 04 de abril de 2024).

En el caso de la UNESCO, se firmó el acuerdo en diciembre de 2018 posteriormente a la fase consultiva de la consulta indígena. En el convenio se estableció como objetivo principal “impulsar el desarrollo de la educación, la ciencia la cultura, la comunicación, la información y la tecnología en la zona de influencia del Proyecto Tren Maya y de los Nuevos Polos de Desarrollo” (FONATUR, 2019c, p. 3)

Dadas las atribuciones de la UNESCO en propiciar el desarrollo de la educación, ciencia y cultura como mecanismos para conservar la paz y seguridad (FONATUR, 2019c), la forma de cooperación fue de tipo asistencia técnica para el Tren Maya. Las principales acciones de la UNESCO en el Tren Maya se interpretan como fortalecimiento de capacidades en materia institucional para que el proyecto atienda, a través de la planificación, temas de educación y que a su vez contemple los elementos culturales y preserve las cualidades históricas de la región ya que, en el caso de Calakmul, se encuentran los sitios de la Antigua Ciudad Maya y bosques tropicales protegidos pertenecientes al Patrimonio Mundial y la Reserva de la Biosfera de Calakmul (Naciones Unidas. México, 2020), toda vez que las acciones fomenten el desarrollo. “Para la UNESCO, la integración regional debe partir del fortalecimiento de aquello que las comunidades de la zona tienen en común: su identidad cultural” Calakmul (Naciones Unidas. México, 2020, p. 13).

En lo que respecta a ONU-DH, su colaboración en el Tren Maya se limitó a ser una agencia observadora de la consulta indígena ya que su participación fue resultado de la invitación directa del INPI y FONATUR de actuar como observador en el proceso de consulta indígena (Naciones Unidas. México, 2020). En este sentido, ONU-DH estuvo presente en las fases informativa y consultiva en la

cabecera Xpujil de Calakmul, esto de acuerdo con las listas de asistencia de ambas fases.

Como se observa, tres de las cuatro agencias estuvieron vinculadas de forma activa colaborando al proyecto de Desarrollo del Tren Maya, cada una desde sus atribuciones. Ahora bien, en los espacios participativos su intervención se limitó, primordialmente, a presenciar el proceso en calidad de observadores. Además, se identificó a una persona representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asistiendo en ambas fases de la consulta indígena en Xpujil Calakmul, sin embargo, no se encontró alguna acción específica, proyecto o asunto que vinculara el trabajo del PNUD en el marco del proyecto del Tren Maya.

Específicamente en el periodo establecido de estudio, se encuentra que las acciones de ONU-Habitat enmarcadas en espacios participativos requirieron de mayor presencia en Calakmul con el fin de realizar un diagnóstico certero sobre las necesidades y problemas de la región (Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, 04 de abril de 2024). Más allá de la consulta indígena, ONU-Habitat en sintonía con el acuerdo firmado con FONATUR sí tuvo la posibilidad de iniciar con la elaboración de un diagnóstico participativo de los representantes de las comunidades en Calakmul.

3.2.3 Sociedad Civil.

Los intereses de la sociedad civil en el municipio de Calakmul se pueden clasificar en dos: personas que estuvieron a favor del proyecto y personas en contra. Esto se debe a las necesidades que tuvieron durante los procesos participativos y la información con la que contaron al momento de consulta.

Particularmente las personas que estuvieron a favor del Tren Maya manifestaron su interés en participar en las reuniones y consulta indígena para exponer las necesidades básicas que tienen en sus comunidades. “En cada asamblea con el INPI, se aprovechaba de ‘oye tenemos esta necesidad, necesitamos esto y esto’, esa era la motivación. Y, por otra parte, conocer lo que es

el proyecto, pensando qué nos va a traer” (persona 1, comunidad 5, entrevista personal, diciembre, 2023).

Entre las peticiones en común que se identificaron durante las entrevistas personales con las autoridades ejidales, municipales y personas de diferentes comunidades en el municipio, se encontraban el pavimento de calles, instalación eléctrica pública, mejora de las canchas de fútbol, servicio de agua, proyectos y recurso económico para sus actividades (persona 1, comunidad 3, diciembre, 2023). Realmente estas necesidades fueron dialogadas desde antes de la publicación de la convocatoria de la consulta. Según el presidente de la Microrregión Norte y titular de la Dirección de los Pueblos Indígenas del Ayuntamiento de Calakmul dos días antes de la visita del presidente en Calakmul se juntaron autoridades de las comunidades de Calakmul para “analizar nuestras problemáticas y también plantear alternativas de solución para mejorar nuestras condiciones de vida pues todos compartimos pensamientos positivos” (Mora en Andrés Manuel López Obrador, 2019, noviembre 10, min. 17:46).

Además, se resalta que las personas asistentes a los procesos participativos tuvieron un interés genuino en conocer detalle el proyecto. Estuvieron motivados, principalmente, por la atención a sus carencias y también, para indagar sobre sus inquietudes de lo que representaba el proyecto para las personas, como el tema de los terrenos, el cambio de su sistema de trabajo y la cuestión ambiental de la selva. Incluso entre personas que no asistieron a las reuniones directas con las autoridades gubernamentales comunicaron, durante las entrevistas, su interés por formar parte de las asambleas directas y “organizarnos —entre los pobladores— participar, organizarnos en conjunto y buscar a donde vamos a comercializar, los productos tanto nosotros como campesinos, en ese punto es importante participar para que ellos nos apoyen” (habitante anónimo de una comunidad en Calakmul, entrevista personal, diciembre 2023).

Principalmente, para las comunidades entrevistadas, el Tren Maya también es observado como una oportunidad de comercializar, de viajar en el medio y movilizarse en la región. Por ello, su razón de participar durante las asambleas se

debe a un sentimiento optimista del proyecto frente a información que se fue trabajando en coordinación con las autoridades de gobierno "la gente se sintió emocionada, se la creyó pensando que iban a resolver algunos problemas (persona 2, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Por otro lado, las personas que estaban en contra del proyecto iniciaron a participar en las reuniones desde una perspectiva de interés genuino en conocer acerca del Tren Maya y que el proyecto garantizara el respeto a las leyes en materia ambiental, social y derechos indígenas. Característicamente, los miembros del Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil (CRIPX)¹¹ fueron quienes se inclinaron a una postura más crítica del proyecto luego de que sus inquietudes no fueran resueltas.

Queríamos saber, cómo estaba, no sabíamos en realidad qué onda, qué era no tanto el tren sino una mayor información real y hasta la fecha no la hemos tenido y porque veíamos que la comunidad en realidad no tenía la información de la consulta. A mí me motivó asistir a esa reunión para saber que no se llevó a cabo la consulta, y entonces empezamos a trabajar en las comunidades para informar qué era una consulta (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Dentro de los intereses del CRIPX se encuentra la defensa del territorio y las garantías a la defensa de la vida (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). Por ello resulta comprensible que durante las reuniones revisaran que "se informara bien del proyecto. En cómo iba a tener el impacto, pedíamos la información correcta, necesario para estar informado (integrante anónimo del CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

De acuerdo con la perspectiva del CRIPX, manifestaron no estar satisfechos con la forma de implementar el proyecto y la información presentada, por lo que,

¹¹ Tanto como la postura que toma el CRIPX, como las acciones son el resultado de decisiones que toman a través de procesos consensuados en el interior de organización. En este sentido, las expresiones de las personas miembro entrevistadas comparten información de forma comunitaria o como un ente mismo.



además de participar en reuniones, se dieron a la tarea de concientizar a las comunidades sobre lo que no se habló del proyecto. Además, se denunció de forma jurídica la violación al derecho de consulta pues consideraron que no se alineaba a los estándares internacionales, retomando la emisión del comunicado de ONU-DH sobre la consulta indígena. Para marzo de 2020,

19 habitantes de los territorios afectados decidieron iniciar este largo camino.

Nucleados en el Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX) y con el apoyo de la ONG Diálogo y Movimiento (DIMO, A.C.) decidieron interponer un juicio de amparo porque han observado que el Ejecutivo Federal (el presidente y su gabinete) ha hecho oídos sordos a la denuncia de errores graves en el proceso de consulta como pasar por alto derechos fundamentales de los indígenas señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Federales (Cruz, 2020, párr. 6).

Así pues, el CRIPX incursionó en otras formas de participación más allá de las establecidas por las autoridades gubernamentales. Sus acciones son un reflejo de sus intereses y valores sobre la defensa de los pueblos indígenas, resaltando las capacidades que una organización de la sociedad civil como lo es el CRIPX, puede lograr en coordinación con otros actores ya que, para marzo de 2020,

el juzgado primero de distrito en Campeche concedió la suspensión definitiva a comunidades indígenas pertenecientes al pueblo maya peninsular y chol, contra la ejecución del proyecto de Tren Maya en la comunidad de Xpujil, del municipio de Calakmul, que implica detener la construcción y que las cosas permanezcan en el estado que actualmente se encuentran, en tanto se resuelve la sentencia definitiva (Gandaria, 2020, párr. 1).

Finalmente, las personas que estuvieron de acuerdo con el proyecto y quienes no estaban a favor se distinguen por la cantidad de información y alianzas que poseen, mismas que determinan su inclinación sobre el proyecto. La realidad es que el CRIPX al ser una asociación que inició su movilización desde la década de los 90, posee la experiencia y conocimiento sobre los megaproyectos y el

territorio que sustentan su postura. Mientras que en el caso de los habitantes y personas de las comunidades que no han tenido práctica en estos temas, les resulta más complicado entrever los impactos negativos del Tren Maya.

Lo anterior se sustenta de acuerdo con la información general presentada por parte del gobierno sobre el Tren Maya. Además de que las comunidades con justa razón parten desde el contexto de necesidad, la cual puede sesgar su decisión pues en el proyecto observan la oportunidad de atender el tema de servicios básicos y la mejora de la calidad de vida. De tal manera que se pueden ignorar los impactos que conlleve el Tren Maya en materia ambiental, social y económica del municipio.

3.2.4 El inicio en el tejido de la red de gobernanza.

Con base en los intereses identificados por los actores, se puede observar cómo el proceso de interacción entre ellos va configurando una red. Esta red entre actores inicia con el intercambio de diálogos en el nivel institucional, reconociendo que para abordar la complejidad del sur en torno a las implicaciones del Tren Maya es necesario delegar responsabilidades entre secretarías según sus atribuciones en materia de participación. De esta manera, todas las involucradas trabajan bajo su propia agenda en persecución de las metas primordiales del gobierno, entre ellas cumplir con la voluntad del presidente.

El gobierno mexicano, en particular, el ex presidente López Obrador presumió acerca de que el pueblo tuvo el poder de elección, a través de instrumentos que redefinirían las relaciones de gobierno-sociedad al considerar a una población más activa en la toma de decisiones. La forma en la que participaron las comunidades se vio guiada sobre las necesidades que presentaban en ese entonces, vieron en los espacios participativos la oportunidad de manifestar sus peticiones; por lo que, de acuerdo con los intereses del gobierno, trataron de adaptar estos requerimientos en la agenda de las instituciones.

Además, se refuerza la premisa de que los espacios participativos son activados desde un nivel vertical. En este caso, se dio a través del gobierno federal, escalonando el intercambio de diálogos en forma de cascada. Es por ello que quizá

instituciones como la Presidencia Municipal o la Secretaría de la Mujer desempeñaron un papel pasivo, desempeñándose como facilitadores de los espacios de participación más que como actores activos en la toma de decisiones sobre la implementación de la consulta.

Asimismo, las acciones del ejecutivo se alinean con en el esquema democrático representativo, considerando a las autoridades gubernamentales con las facultades para realizarla de tal manera. Por lo tanto, se presupone que el aprovechamiento de las *bondades* de la gobernanza obra desde la perspectiva instrumental pues con el fin de disminuir las posibilidades de conflicto incluyen a terceros actores para cooptarlos.

Finalmente, se asume que los intereses y acciones de cada actor en los espacios participativos son importantes para reconocer la forma en la que se gesta la red de actores. Se visualiza que, dentro de las mesas de negociaciones, los intereses evidentemente redireccionan el diálogo de la sesión. No obstante, el contexto de los actores y su estatus dentro de la mesa condicionaron el grado de incidencia sobre las decisiones finales en cuanto al proyecto de desarrollo del Tren Maya.

3.3. Espacios de participación en Calakmul, Campeche.

En Calakmul se realizaron, además del proceso de consulta, otros espacios en donde participaron representantes municipales y ejidales. Estos espacios fueron específicamente recorridos informativos y de diagnóstico que, debido a la fecha en la que se efectuaron no es posible considerarlos como parte del proceso de consulta indígena, pero sí forman parte de los espacios de participación.

En este sentido, se enlistan tres espacios de participación. El primero encasilla a los recorridos informativos en donde hubo presencia de alguna institución de gobierno brindando información sobre el proyecto o realizando trabajo de campo para la realización de diagnósticos en torno al proyecto. El segundo espacio es el proceso oficial de consulta que inició el 14 de noviembre de 2019 y

concluyó en la etapa de seguimiento a marzo 2020. Finalmente, se encuentran formas de interacción como cabildeo entre personas clave e instituciones que se relacionaron de forma personal a fin de promover a intereses particulares.

3.3.1 Recorridos informativos.

Los recorridos informativos iniciaron en 2019, antes del proceso oficial de consulta, organizados por autoridades locales con el fin de socializar el proyecto y también por ONU-Hábitat para el levantamiento de información e insumos de diagnóstico. En este sentido, el conocimiento por la intención de construir el Tren Maya se iba trabajando en Calakmul a medida de ir informando características generales del proyecto.

De acuerdo con la información registrada a través de entrevistas directas con integrantes de las comunidades del municipio, se encuentra que, en algunas localidades, a través de comisarios ejidales o municipales se establecieron comités con ellos con el objetivo de informar de qué manera iba a trabajarse el Tren Maya (persona 2, comunidad 13, entrevista personal, diciembre 2023). No obstante, estos espacios no contaron con gran afluencia de comunidades representadas, pues durante la recolección de datos fueron contadas las personas quienes manifestaron que fueron invitadas a estas reuniones.

Además, desde otras dependencias de gobierno parece se llevaron a cabo ejercicios de diagnóstico según las competencias de cada secretaría. En este caso, desde el tema territorial y ejidos se vincularon la SEDATU, el Registro Agrario Nacional (RAN) y la Procuraduría Agraria de Campeche.

cuando se estaban haciendo estos estudios previos y previo a la consulta indígena, lo más seguro es que la procuraduría, el RAN, SEDATU pudo haber estado ahí viendo cómo era la situación real en el ejido, tener un diagnóstico para ver, el nivel de problemas que pudieran tener o conflictos que pudieran tener cada uno de estos núcleos. Porque previo a todas estas consultas y demás, sí hubo necesidad de saber en dónde íbamos a parar y entonces la Procuraduría agraria tiene muy mapeado, ¿cuántos sujetos agrarios son? ¿cuántos conflictos

agrarios son? [...] Conflictos que pudiera haber en cada uno de los núcleos, la procuraduría lo tiene como identificado, entonces, probablemente ese trabajo previo lo pudieron haber realizado en ese momento (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal 17 de abril de 2024).

Aunado a lo anterior, se detectó otra reunión de actores locales. En este caso personas del CRIPX estuvieron presentes también en diálogos con representantes del estado de Campeche. Dichas reuniones se identificaron previas según la información expresada durante la investigación, por lo que es interesante visibilizar el trabajo que se fue construyendo por parte del gobierno antes de la consulta indígena.

Al inicio de que anunciaron el Tren maya tuvimos una reunión con [...] la responsable de Campeche, del estado y nos reunimos con ella y nos [...] explicó lo del Tren Maya explicando qué va a pasar, qué es el desarrollo, qué es para los pueblos indígenas, todo un rollo bonito, ¿no? Dijo: donde pase el tramo del tren de las vías férreas y pase por territorio o tierras de algún ejidatario, ejidatarios y campesinos van a ser socios del tren maya, [...] todo el mundo le aplaudió, pero resultó que del dicho al hecho hay mucho trecho, no fueron ni socios, les arrebataron las tierras, las concesionaron (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Otro espacio participativo puntual fue la visita del director general de FONATUR, Rogelio Jiménez Pons y el Dr. Eduardo López Moreno, el 15 de julio de 2019 al municipio de Calakmul para levantar información sobre las necesidades de las comunidades, en donde se dio una reunión con participantes de algunos comisarios ejidales, ONGs y campesinos, representantes productores de miel y de insumos forestales (La Jornada Maya, 2019). La invitación a este espacio se dio con la coordinación del presidente municipal a través de algunas reuniones de comités y la socialización de la información (persona 2, comunidad 2, entrevista personal, 2023). A pesar de estar documentado por la prensa este espacio, dentro de la recopilación de información pocos representantes manifestaron haberse entrado de las reuniones.

Una persona asistente al espacio anterior, desde su experiencia comentó que la visita de la agencia de Naciones Unidas tuvo como fin realizar un estudio de los proyectos y la región para la planeación del ordenamiento territorial de la región y que estas acciones derivaron de la contratación de la agencia por parte del gobierno (persona 2, CRIPX, noviembre 2023). Dicho esto, se refuerzan las acciones previas desde el gobierno para familiarizar a las personas con el proyecto del Tren Maya; aunque cuando inició el proyecto, las reuniones solo fueron dirigidas a ejidatarios y no sabían dónde pasaría la vía (persona 1, comunidad 3, diciembre, 2023).

Por otro lado, cinco días antes de la publicación de la convocatoria de consulta indígena, el presidente de México acudió a Calakmul como parte de su recorrido del diálogo con comunidades indígenas. Este evento llamado *Diálogo con los pueblos maya peninsular, ch'ol, tsotsil, tzeltal y población indígena migrante* formó parte del recorrido del presidente en la región peninsular, en el cual se presentó el objetivo del proyecto del Tren Maya y se expresó el compromiso del gobierno por atender las necesidades que enfrentan las comunidades en Calakmul. El presidente aseguró que el proyecto del Tren Maya cumpliría con el respeto a los derechos indígenas, la protección al medio ambiente y las zonas arqueológicas (Andrés Manuel López Obrador, 2019, noviembre 10).

Retomando las acciones previas a la consulta, se dieron reuniones para trabajar temas a tratar en el marco del Tren Maya. De la forma en la que se llevaban a cabo los diagnósticos previos, también se realizaban mesas de trabajo, tal como se comentó durante la visita del representante del ejecutivo nacional. En este caso, gente del CRIPX continuaba participando en estas mesas con el fin de posicionar su voz dentro del proyecto

Al principio sí asistí personalmente porque me invitaban y como era consejero entonces me invitaban y participaba. En las reuniones yo planeaba las estrategias que venían del Tren Maya y que también otros consejeros estaban de acuerdo con el plan que nosotros teníamos. [...] Iba a haber muchas afectaciones [...] algunas gentes rechazaban o les afectaba, creo que

hasta el presidente municipal lo rechazaba. Estas reuniones fueron antes de la consulta y dentro de las reuniones del gobierno (persona 3, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Al mismo tiempo de estas reuniones se rescata el trabajo del CRIPX en el marco de los megaproyectos. El CRIPX había estado trabajando de la mano de otra organización¹² en talleres formativos que concientizaran a los participantes en materia de derechos humanos y megaproyectos (persona 1, CRIPX, entrevista personal, diciembre 2023). De esta manera, el día de la visita del titular ejecutivo, algunos participantes de los talleres solicitaron permiso de ausencia a la sesión para acudir a la conferencia presidencial debido a dos razones: para expresar su postura frente al tren o para conocer lo que se habló durante la visita (persona 1, organización social anónima, entrevista personal, agosto 2024).

En seguimiento a lo anterior se encuentra que, en efecto, el CRIPX había iniciado también recorridos a las comunidades para abordar el tema del Tren Maya. “Antes de que iniciara el proyecto del Tren Maya visitamos varias comunidades para plantearles el beneficio o lo que iba a traer, [...]. Hicimos reuniones con las comunidades, no todas, en algunas llegaron muchos y en otras poco. Fue antes de la consulta” (persona 4, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

En este sentido, los recorridos informativos no se suscitaron exclusivamente por el gobierno. El sector social también tuvo iniciativa de comenzar sus acciones en materia de megaproyectos y aunque estos espacios iniciaron desde el 2016, tuvieron un papel importante al momento de que se dio a conocer los planes del Tren Maya (persona 1, organización de la sociedad civil anónima, entrevista personal, agosto 2024).

Las acciones previas al periodo oficial de la consulta indígena por parte del gobierno mexicano son significativas bajo la perspectiva de autoridad o poder. Cuando se hace parte del inicio del proyecto del Tren Maya, es decir, desde el

¹² Por efectos de solicitud de anonimato, se mantendrá sin identificación la organización social referida.

diagnóstico del territorio, a representantes comunitarios se forja la idea del reconocimiento de los pueblos indígenas, misma acción que es valiosa en términos de derechos indígenas pero que perdería legalidad cuando se está hablando de un proyecto que todavía no contaba con el consentimiento oficial de las comunidades. Además, es de recordar que no todas las autoridades participaron en estas reuniones.

Mientras que las acciones sociales, si bien tienen peso en la cuestión cultural y fortalecimiento de identidad, la percepción de ellas frente al resto de las comunidades que no participaron en los talleres se vuelve diminuta en comparativa al gobierno pues no los vincula directamente a un proceso de toma de decisiones. Ambas acciones son valiosas para la participación activa de los pueblos indígenas, pero de parte del gobierno mexicano puede ser una herramienta que incida en la percepción del proyecto sin cuestionar a detalle las condiciones del mismo.

3.3.2 Proceso de consulta en Calakmul.

El proceso oficial de consulta indígena en Calakmul inició con la publicación de la convocatoria, el 15 de noviembre de 2019. Como se ha observado, la autoridad responsable del proceso fue FONATUR, en coordinación con la asesoría metodológica del INPI, respaldado por la SEGOB y en compañía de diversas secretarías de los tres niveles de gobierno.

Se acordó en esta temporalidad la necesidad de incorporar en el proceso de consulta a diversas instituciones del gobierno de los tres niveles, debido a la magnitud del proyecto. En voz del subsecretario Álvaro Lomelí (SEDATU, entrevista personal, 17 de abril de 2024), “la compañía y participación de toda la administración pública federal fue muy importante porque afecta a las tierras, las costumbres de las comunidades, las aguas y los medios de vida de los que dependen.”

El diseño de la consulta fue articulado por la autoridad responsable, el órgano técnico y el órgano garante. De acuerdo con Iván Ramos del INPI, la planeación del proceso de consulta inició entre agosto-septiembre de 2019 y fue “un trabajo conjunto entre el FONATUR y el INPI en materia de participación, pues INPI sugiere

que además de los espacios de la consulta se emplee un mecanismo de diálogo permanente y el reconocimiento al derecho colectivo” (entrevista personal, 24 de abril de 2024).

En cuanto a la forma en que la consulta se iba a llevar a cabo, fue necesaria la creación de un protocolo que fungiera como guía en la implementación de la consulta. Como se ha mencionado anteriormente, no existe una ley o normativa en el nivel nacional o local por lo que el protocolo retomó los elementos estipulados en el artículo 2° de la CPEUM y el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT. Empero, debido a que en México se han hecho otras consultas indígenas¹³, a nivel nacional se había presentado un protocolo de consulta indígena¹⁴ que sirvió como base para la elaboración del protocolo para el Tren Maya.

hay un documento también que [...] nos sirvió como base; que es un protocolo para procesos de consulta indígena que elaboraron en 2013, fue elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI), [...] fue en ese momento que se elaboró este protocolo que se hizo con base en el Convenio 169, ahí especifica de manera más detallada, así paso a paso cómo debe de ser un proceso de consulta indígena y de alguna manera ese ha sido la base o fue la base también para lo que hicimos nosotros (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024).

Además del ejemplar del 2013 y de los convenios internacionales, el protocolo de Consulta Indígena para el Tren Maya se diseñó también en apego a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley de Participación Pública (Iván Ramos, INPI entrevista personal, 24 de abril de 2024). De esta manera, las referencias normativas vigentes en materia ambiental fueron importante para la construcción de la consulta. En el caso del protocolo elaborado

¹³ La realidad es que México ha tenido antecedentes en la realización de consultas indígenas, sin embargo, las mismas no eran en su totalidad previas pues se realizaban una vez que se presentaba una inconformidad.

¹⁴ Al respecto, el documento publicado por la CDI fue el 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.

por el CNDPI la normativa ya no era aplicable para el gobierno en turno debido a la transformación del CNDPI al INPI. Aun así, ambos documentos facilitaron el avance de la sistematización de la consulta, los cuales fueron importantes para la construcción de la consulta.

Ahora bien, la consulta indígena para el Tren Maya fue elaborada para aplicarse de forma regional, es decir, dirigida a los cinco estados en donde se construye la obra; esto es importante porque cada estado tiene una cantidad significativa de habitantes indígenas. Por lo que el INPI consideró una tarea complicada, acceder a cada comunidad para realizar la consulta y establecer un diálogo entre comunidades (Iván Ramos, INPI entrevista personal, 24 de abril de 2024).

En este sentido, se decidió establecer 15 asambleas regionales, tratando de agrupar a las poblaciones indígenas de acuerdo con rasgos compartidos entre ellas y sistemas de costumbres comunes. A su vez, la decisión de las asambleas permitía continuar con la forma de organización existente entre las comunidades, ya que cada comunidad posee una figura de representación (Iván Ramos, INPI entrevista personal, 24 de abril de 2024).

De acuerdo con Iván Ramos (INPI entrevista personal, 24 de abril de 2024), las consideraciones anteriores se trabajaron entre el INPI, la SEGOB y el FONATUR, señalando que este proceso no contó con asesoría de terceros y que fue un trabajo que provino desde el seno institucional. Se debe resaltar que el INPI compartió el protocolo al Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI)¹⁵ para que contribuyera con la metodología del protocolo.

¹⁵ El CNPI es un órgano parte del INPI, conformado por “representantes de pueblos indígenas y afromexicano, representantes de instituciones académicas e investigación nacionales en materia indígena, representantes de organizaciones, (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018, p.12). Y entre sus funciones, el CNPI analizará, opinará y hará propuestas a la Junta de Gobierno y al Director o Directora General sobre las políticas, programas y acciones públicas para garantizar el reconocimiento e implementación de los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018 p.12).



Entre los aportes del CNPI fue la conformación de las instituciones de gobierno como parte del órgano técnico interinstitucional. La utilidad de este comité se aprecia al considerar que el Tren Maya era un proyecto de desarrollo que tocaba diversas áreas de acción como el medio ambiente, el territorio, derechos humanos, patrimonio cultural, educación, salud, entre otras. Por lo tanto, se consideró la participación de instituciones de gobierno que tuvieran competencia en el proyecto.

nosotros organizamos un comité técnico interinstitucional presidido por FONATUR, SEGOB e INPI. En este comité técnico se organizaron las asambleas, fue el medio que institucionalmente previmos como organizarlas [...]. Y se veían aspectos al inicio. En primer lugar, [...] tienen que ir servidores públicos de las dependencias implicadas al territorio, porque [...] antes no sucedía, [...] los servidores públicos eran casi considerados dioses y no se iban a los pueblos, era bien difícil verlos en esa región sobre todo. Entonces en un principio fue: tiene que haber un servidor en las reuniones, en el proyecto de desarrollo del tren maya, en la consulta indígena representantes de todas las dependencias del gobierno y por eso había un representante de FONATUR, uno de gobernación y uno de INPI y de todas las dependencias (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024).

Posteriormente, con el apoyo del CNPI se facilitó también la conformación de las asambleas regionales, ya que ellos contaban con información a detalle sobre las particularidades de las comunidades indígenas y el alcance de la información del INPI no tenía ese nivel de precisión. Además, el conocimiento preciso de los territorios facilitó la ubicación de los espacios públicos para llevar a cabo la consulta (Iván Ramos, INPI entrevista personal, 24 de abril de 2024).

Finalmente, el CNPI apoyó en la determinación de las comunidades que serían consultadas y cuáles no ya que de acuerdo con Iván Ramos del INPI (entrevista personal, 24 de abril de 2024) algunas comunidades manifestaron no estar interesadas en ser consultadas. Al mismo tiempo que colaboraron para

identificar otros actores a considerar en las consultas como campesinos, apicultores y defensores.

Al mismo tiempo, lo que encaminó el diseño de la consulta fue el cumplimiento de su objetivo, el cual fue establecer un diálogo no lineal, es decir se esperaba que, además de las reuniones informativas, [los pueblos indígenas] fueran parte de la toma de decisiones para el Tren Maya, un proceso de negociación para el consentimiento de las comunidades (Iván Ramos, entrevista personal, 24 de abril de 2024). Reafirmando lo anterior, Miguel Hernández (SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024) aporta que la iniciativa del presidente con la propuesta del proceso de consulta indígena fue para tomar en cuenta la opinión de los pueblos;

Ese sí es un cambio de paradigma en ese sentido sobre la manera en la que se toman las decisiones en México y sobre la manera en que se incorpora a los afectados o a los beneficiarios en estos procesos de [...] en esos proyectos de desarrollo. [...] Cuando el presidente dice hágase una consulta indígena para los pueblos [...] y comunidades de la región maya, nosotros nos pusimos a trabajar (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024).

El protocolo fue claro en la cantidad de etapas de la consulta, más no se especificaron las actividades para cada etapa. Tal es el caso de la etapa llamada *acuerdos previos*, la información presentada queda limitada en cuanto a lo que engloba. Por ejemplo, un área de oportunidad es que el protocolo pudo enumerar las acciones que realizaron las instituciones para el diseño de la consulta; como lo mencionó Miguel Hernández en la entrevista personal (18 de abril de 2024):

no es [...] que desde gobierno organizamos la consulta y ya nos vamos a consultar a la gente, no. Tenemos que hacer un trabajo previo para identificar el universo de personas que van a ser consultadas. En este caso fueron cinco estados de la república mexicana [...] pero a su vez había más de 112 municipios y más de 1400 comunidades en toda la región. Entonces cuando nos dimos cuenta de esa enorme cantidad de gente y dijimos: como no

podemos hacer una consulta de las cada una de las 1400 comunidades porque además la complejidad en la que se toman las decisiones ahí es muy diversa [...] el papel del INPI fue fundamental, [...] desarrolló la metodología para plantear las 15 microrregiones.

Otro aspecto relevante es que el INPI estuvo presente en todas las regiones, en el marco de los acuerdos previos, durante las primeras dos semanas de noviembre con el fin de anunciar personalmente el proceso de consulta y plantear la representatividad desde la identificación de gente que cuente con el respaldo de su comunidad (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024). Durante este lapso, el INPI también acompañó reuniones de trabajo en las cuales los representantes de las comunidades llegaron con actas de sus asambleas comunitarias en las cuales se certificaba su papel de representante y con los temas a trabajar (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024).

De esta manera es como fue construido el protocolo de consulta indígena, mismo que se publicó el 15 de noviembre de 2019. Retomando el caso de que el protocolo fue revisado por el CNPI, se puede confirmar que en algunas comunidades sí fue presentada y aprobada la propuesta del protocolo “el INPI llegó con el protocolo, la propuesta del protocolo y ya las autoridades [...] y los representantes indígenas le daban el visto bueno, porque después que se acordó todo eso, el protocolo fue publicado” (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024).

Ahora bien, FONATUR como autoridad responsable del proyecto del Tren Maya y de la consulta tuvo la labor de organizar y difundir la información al respecto. Mismo caso fue con el tema del financiamiento, pues fue la institución que dispuso de los recursos económicos para las particularidades del proyecto.

Al respecto, el presupuesto que destinó FONATUR al *Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano* sobre el Tren Maya fue de 28,545,500 pesos mexicanos, mismo que fue transferido al INPI en el marco del convenio de colaboración de ambas instituciones (Grupo Funcional Desarrollo

Económico, 2020). De acuerdo con Iván Ramos (INPI, entrevista personal, 24 de abril de 2024), el financiamiento de los espacios participativos, materiales, sillas, y elementos impresos fue por parte de la autoridad responsable.

Luego de la publicación de la consulta el 15 de noviembre de 2019, en Calakmul se llevó a cabo la etapa informativa el 30 de noviembre de 2019. Durante este periodo se dio la difusión de la consulta en las comunidades indígenas

se entregó de manera física una invitación personalizada, así como la convocatoria, protocolo, tríptico del tren maya, así como un cuadernillo de información técnica en español y traducida en maya y Cho'íl, mismos que cuentan con toda la información sobre el proyecto [...] fueron pegadas convocatorias en español y en lengua Maya y Cho'íl en los espacios público más concurridos por la población de cada comunidad indígena a quienes va dirigida la consulta (INPI, 2019, p.1)¹⁶.

Dicho lo anterior, entre las personas entrevistadas de las comunidades se rectifica el trabajo del INPI en torno a la invitación física de las autoridades. Una persona se enteró porque el INPI iba a las comunidades y estaban entregando invitaciones para el Tren Maya (persona 1, comunidad 17, entrevista personal, diciembre 2023). Así pues, Iván Ramos visitó a las comunidades y reuniones para entregar las invitaciones y se levantaron minutas individuales para revisarlas en la asamblea regional (INPI, entrevista personal, 24 de abril de 2024).

Otra persona refiere lo siguiente “nos dieron unos documentos así tal como estaba la información” (persona 1, comunidad 2, entrevista personal, diciembre 2023). No obstante, estas invitaciones las obtuvieron en la cabecera de Xpujil “por medio de los viajes que nosotros hacemos, avisaron unos avisos descritos, íbamos

¹⁶ De acuerdo con el documento consultado del acta de asamblea informativa, es necesario señalar que el título de la misma es incorrecto al referenciar la comunidad de Tenabo en el título del acta, ya que se identifica que el contenido del acta hace referencia a Xpujil, es posible que se trate de un error de revisión por parte de las autoridades.

a la reunión. Hubo como cuatro reuniones desde que se empezó el trabajo” (persona 1, comunidad 2, entrevista personal, diciembre 2023).

Uno de los señalamientos sobre el inicio e invitación a la consulta indígena es que, en las comunidades de Calakmul, se asoció directamente la iniciativa de la consulta al gobierno federal o al presidente “empezó a llegar gente de gobierno federal y dicen explicarnos las cosas que ‘va a suceder esto’, [...] a nosotros sí nos tomaron en cuenta como pueblos porque decían [...] que va a haber consulta general para los pueblos” (persona 1, comunidad 3, entrevista personal, diciembre 2023). O solo se generalizaba que las autoridades iban a visitar e informar que había reuniones ahí en la comunidad, en las cuales participaban los comisarios (persona 1, comunidad 10, entrevista personal, diciembre 2023)

Mientras que otros hacen a alusión a que la invitación fue siguiendo los niveles de representación gubernamental “pues aquí por ejemplo el gobierno invita a las autoridades locales y ya las autoridades locales invitan a la población que somos nosotros y ya pues nos invitan a que nos reunamos” (persona 2, comunidad 4, entrevista personal, diciembre 2023). En este mismo sentido, el papel del presidente municipal también jugó un papel importante en la difusión de la convocatoria: uno como autoridad ejidal fue a Xpujil cada mes con el presidente municipal Luis Felipe Mora, ya que los convocaba y también llegaba el FONATUR para presentar información del proyecto del tren maya (persona 1, comunidad 12, entrevista personal, diciembre 2023).

El FONATUR y el INPI fueron de las instituciones más referidas en cuanto a la invitación y divulgación de los espacios participativos. Ambas instituciones se reconocieron como las que llevaron a cabo el proceso; por ejemplo, otra autoridad municipal reafirma que se enteró de las reuniones porque estas autoridades entregaron invitaciones para acudir a las sesiones en Xpujil (persona 1, comunidad 11, entrevista personal, diciembre 2023). FONATUR estuvo visitando, haciendo reuniones de todo tipo, en conjunto con la comisaría ejidal para acuerdos en común (persona 1, comunidad 8, entrevista personal, diciembre 2023).

Posterior al periodo de invitación a la consulta indígena se llevó a cabo la etapa informativa de la consulta. El 30 de noviembre de 2020 tuvo lugar la asamblea informativa en la cabecera de Calakmul, Xpujil, la cual contó con la participación de 101 representantes municipales o ejidales de comunidades de los cuales fueron 87 hombres y 14 mujeres, 25 dependencias de gobierno y ONU-DH (INPI, 2019d) y entre asociaciones civiles al menos cuatro, según lo rescatado durante el trabajo de campo de esta investigación: CEMDA, Pronatura, Fondo para la Paz y el CRIPX (persona 1, comunidad 7, entrevista personal, diciembre 2023; persona 1, organización de la sociedad civil, 2024 y persona 2, CRIPX, 2023, entrevistas personales). Otros participantes como público en general fueron 219 de los cuales eran 160 hombres y 59 mujeres (INPI, 2019b).

Primero, de acuerdo con el acta de asamblea informativa (INPI, 2019b), se abrió la sesión con una ceremonia a cargo de un sacerdote ch'ol que ofreció a Dios y a dioses de la naturaleza. Al respecto del sacerdote ch'ol, se comenta que en realidad la organización entre comunidades carece de alguna figura específica que reconozcan como parte de su identidad y que la persona que protagonizó la ofrenda fue contratada para representar el acto (persona 1, organización de la sociedad civil anónima, 2024).

La asamblea en total duró cuatro horas. El tiempo fue utilizado para presentarse, entre el INPI y la SEGOB, los objetivos de la consulta, el calendario de actividades e información técnica. Después se abrió el espacio para la sesión de preguntas y respuestas en las cuales se encuentra que según un asambleísta “se aclare bien el proyecto del Tren Maya [...] no fue clara la explicación del personal de FONATUR. Asimismo, que se aclare si es consulta o foro informativo” (INPI, 2019b, p. 11). Comentarios que expresan la misma idea sobre la falta de información e inquietudes específicas sobre los terrenos, servicios básicos y el medio ambiente se encuentran en el acta de la asamblea informativa.

En otro sentido, se identifican comentarios de asambleístas que consideran necesario el desarrollo y la inversión en la región de Calakmul para mejorar la calidad de vida. “El Tren Maya trae crecimiento al pueblo de Calakmul, por lo que

se debe apoyar el proyecto [...] beneficiará a las comunidades de la región” (INPI, 2019b, p. 13). Y sobre esta línea autoridades del gobierno emiten comentarios sobre la atención al tema del agua, pasaje accesible al tren para los habitantes de la región.

En palabras derivadas de la experiencia de Manuel Zavala, de la SEBIEN Campeche, algunos assembleístas mencionaban que “el tren maya muy bien, pero no es posible que al día de hoy no tengamos energía eléctrica y [...] ahí estaban los de CFE, bueno, compañeros de CFE atiendan por favor esa necesidad, se les permitía estar con ellos y atenderlos” (entrevista personal, 04 de abril de 2024). En el caso específico de los programas de bienestar mencionó

no me ha llegado mi pensión de mi abuelito, o sea, entonces aprovechábamos a atender todo, [...], nunca se había hecho que en una obra de gobierno pudieran estar hasta 20 titulares de las dependencias federales atendiendo y escuchando las necesidades [...], incluso desde nivel central, a hacer esas asambleas, a estar a disposición de la gente para escucharlas, atenderlas (Manuel Zavala, SEBIEN Campeche, entrevista personal, 04 de abril de 2024)

Finalmente, otras personas externaron el interés de que las autoridades fueran a consultar directamente a las comunidades; “deben ser respetados los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que debe de llevar la información a cada una de las comunidades para mejor entendimiento” (INPI, 2019b, p. 11). Así como el comentario anterior se encuentran otros similares, a lo que el INPI y FONATUR comentan que esa es una asamblea informativa y que recopilarán todas las dudas para que se desemboquen en la etapa consultiva. Además, el FONATUR precisa que

en el supuesto que una comunidad se niegue al proyecto, se buscará alternativas para modificar el proyecto. Asimismo [...] en su momento se proporcionará la información al respecto [...] el motivo de la reunión es informativa del proyecto del Tren Maya y existe el derecho de vía para el

proyecto, por lo que solo en casos particulares se hablará de impactos directos, en cuyo caso se harán consultas específicas (FONATUR en INPI, 2019b, p. 13).

En general, con la información del acta de asamblea se concluye que la etapa informativa presentó información muy breve de parte de las autoridades, más bien parece un espacio de diagnóstico para la recolección de inquietudes de las comunidades. Por ejemplo, la Lic. Adriana Silva, de la Procuraduría Agraria de Campeche, comenta lo siguiente,

Cada una de [...] las dependencias fue recogiendo las necesidades que en su ámbito de competencia tenemos a nuestro cargo, entonces el papel de la Procuraduría Agraria fue prácticamente levantar las inquietudes respecto a los planteamientos que se hacían [...] cómo [...] resolver los sistemas agrarios, un reconocimiento de vecindad o quizás surgía este tema de terrenos nacionales que no propiamente están a cargo de la agraria, pero sí, independientemente de que estén a cargo de la SEDATU, nosotros pues hacíamos ese puentecito de gestionar ante la SEDATU.

Hubo una concertación para cada problemática en el caso de nosotros de propiamente la Procuraduría Agraria, nosotros recabamos [...] los datos, la problemática, el ejido. Identificábamos [...] cuáles son las vías alternas de solución y si en ese momento [...] nosotros solamente asesorábamos. [...] Si había algún trámite pendiente que realizar lo agendamos, le poníamos fecha [...] de prácticamente de cumplimiento para efecto de que el sujeto agrario quedara conforme.

Entonces creo que si en algún momento es [...] lógico que al momento de que ellos se desahogan y [...] dicen tenemos tantas necesidades o estas necesidades [...]. Entonces vamos prácticamente como canalizando cada necesidad de acuerdo con la institución que tenía que [...] resolverla o llevarse a cabo [...] esa petición para poder consultar [...] más arriba, ¿no? para que a ver cuáles eran las vías alternas de solución.

Continuando con el fin de la etapa informativa, el papel de las instituciones se mantuvo al margen del reconocimiento de la postura de los participantes de acuerdo con el ámbito de competencia y temas que tratara cada autoridad.

Lo que buscábamos era que no... el Gobierno expropiara como un derecho constitucional a una obra de tal magnitud como un decreto y listo, y paso porque paso. Si no que era ir a arropar socialmente, que la gente entendiera porqué el Tren Maya iba a beneficiar a la comunidad. Y de ahí era con las distintas autoridades presentar cada una de las dudas que ellos tuvieran; aclarárselas (Manuel Zavala, SEBIEN, entrevista personal, 04 de abril de 2024)

Ahora bien, en cuanto a las experiencias de las comunidades indígenas durante esta etapa se dividieron en tres, aquellos que estuvieron de acuerdo desde el inicio con el proyecto y respaldaban la decisión, otros que, debido a la información limitada del proyecto por parte del gobierno, no estaban seguros y las personas que se oponían al proyecto por el mismo motivo de la falta de información.

Por un lado, las personas a favor comentaron que “todos están de acuerdo” (persona 1, comunidad 9, entrevista personal, diciembre 2023), que “sí hubo reuniones por parte del INPI en donde llevaron información a la gente y preguntaban si estaban de acuerdo, a lo que la gente decía que sí” (persona 2, comunidad 2, entrevista personal, noviembre 2023). Sumando a lo anterior, un ex representante municipal comenta

ahí estaba yo cuando empezaban a dar la información, nos citaban para una reunión estable. No, bueno... así es el proyecto, ese que iba a haber y así yo conocer y así me dice que pues iba yo a las reuniones. Sí, así nos informaron lo que iba a haber aquí [...] con FONATUR [...] nos decían va a haber reunión y nos íbamos, como está cerca Xpujil [...] para ir a ver que sí, sí, ver si es cierto lo que se decía, pues ya luego, pues luego que ahora sí es cierto (persona 1, comunidad 13, entrevista personal, diciembre 2023).

En el caso de las personas que no estaban seguras sobre el proyecto, se comentó que se debía a que la falta de información alimentaba su incertidumbre “cuando eran las consultas no sabía muy bien cómo debía ser, pero sí la hicieron, [...] ya conforme se dio el proyecto ya se fue dando cuenta de las cosas” (persona 1, comunidad 12, entrevista personal, diciembre 2023). Además de lo anterior, otro motivo de inseguridad era la falta de representación comunitaria por medio de una sola figura “al principio estaban un poco indecisos las comunidades porque en general en las comunidades no hay algún poder [...] o liderazgo que unifique a las comunidades para establecer un plan de desarrollo, un plan de ambiente de agua de basura, las instituciones (ex Representante del Comité Municipal de Pueblos Originarios de Calakmul, entrevista personal 20 de diciembre 2023).

Al respecto de las personas que no estuvieron convencidas del proyecto durante la consulta informativa fue porque “hicimos preguntas sobre la MIA¹⁷, información sobre impactos negativos, nos evadieron, casi nos querían sacar de la reunión del gobierno (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). Otra persona de la misma organización comenta

Yo participé porque nos enteramos en Xpujil por el presidente municipal de Calakmul que convocó a este evento. Supimos que venía Jiménez Pons y que al principio no nos dejaron entrar a esa reunión. Supuestamente era una reunión para el consejo de desarrollo sustentable, ahí compañeros nuestros supieron que había ese evento y nos invitaron y como no nos dejaron entrar forzamos a que nos dejaran entrar. Fue cuando escuchamos por primera vez el proyecto del tren y ya la idea más desarrollada. Pero no traían proyecto solo información más abundante, en ese sentido se tocó el tema, pero voy a decir que fui de los primeros que hizo críticas en ese momento a lo que ellos iban exponiendo. Vimos de entrada que había muchos errores y les pedíamos que nos explicaran las cuestiones técnicas y demás. [...] Otro

¹⁷ La MIA es la Manifestación de Impacto Ambiental, “documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo” (Cámara De diputados del H- Congreso de la Unión, 2024).

ejemplo se prometió que resolverían el tema de la incertidumbre jurídica de la regulación y tenencia de las tierras, si estaban a favor en 15 días se resolvería luego de la votación del tren (persona 2, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Por otro lado, en algunas comunidades parece que se formularon posturas divididas y no se compartía el mismo pensamiento sobre el tren. “Había personas que no estaban [...] de acuerdo. Decían que nomás iba a venir mucha delincuencia en eso del tren maya, eso era lo que decían, pero la mayoría de gente sí estaba de acuerdo” (persona 2, comunidad 7, entrevista personal, diciembre 2023)

La etapa deliberativa consistió en que a través de los comisarios municipales y ejidales compartieran la información recibida durante la asamblea informativa a su comunidad. Ahora bien, la forma en la que desembocó la información en cada comunidad fue de acuerdo con su estructura organizacional, en donde también se convocaron a asambleas. En la fase deliberativa se acordó que las comunidades de acuerdo con su ente colectivo, asambleas o comités se discutiría el proyecto (Iván Ramos, INPI, entrevista personal, 24 de abril de 2024).

En este sentido, el INPI solo acudió específicamente durante esta etapa a petición de las comunidades. En la fase informativa se abrió la posibilidad de que se solicitara la visita del INPI por parte las comunidades. Lo anterior porque se parte del reconocimiento de las comunidades en su autonomía ya que ellas estaban encargadas de la forma en que presentaban la información, mientras que el INPI solo iba como respaldo (Iván Ramos, INPI, entrevista personal, 24 de abril de 2024).

Se identificaron al menos dos comunidades donde las ex autoridades locales mencionaron haber recibido la visita de las autoridades de gobierno, identificando principalmente a INPI y FONATUR. “nos vino a visitar unos representantes [...] del tren maya y solo vimos como 2 ocasiones las reuniones” (persona 2, comunidad 7, entrevista personal diciembre 2023). “Por aquí sí han venido a visitar las comunidades, donde dicen ellos que si estaba bueno el proyecto que sí va a traer

beneficios. El INPI creo” (persona 1 comunidad 2, entrevista personal, noviembre 2023).

Por otro lado, es probable que en otras comunidades no se enteraran todos los habitantes. Una persona comunicó que son los representantes ejidales quienes participaron, que son los que estuvieron pendientes de ese tema “la población no sabe, bueno, [...] ya... los chamacos van a ver las cosas” (persona 2, comunidad 4, entrevista personal, diciembre 2023). Mientras que en otros casos los representantes por comunidad solo contaban con el material entregado, les dieron folletos sobre el tren maya para que explicara la información (persona 2, comunidad 11, entrevista personal, diciembre 2023).

En resumen, la etapa deliberativa fue entregada al control de las comunidades y más bien, con el trabajo previo del INPI, SEGOB y FONATUR se trató de preparar todo para que las comunidades compartieran el contenido del proyecto. “Aquí el papel de FONATUR fue [...] hacer toda una [...] estrategia informativa acorde culturalmente a las necesidades de la gente [...] Y nuestro papel fue ir vigilando todo este proceso que se llevará a cabo de manera [...] adecuada (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024). Y principalmente el espacio donde se obtuvo la mayor cantidad de información fue en la asamblea informativa “se dio una capacitación en Calakmul sobre el tren maya para que las autoridades fueran a dar la información a las comunidades” (persona 2, comunidad 11, entrevista personal, diciembre 2023).

Aunque es necesario resaltar que durante las 4 horas que duró la asamblea informativa no fue posible desahogar todas las dudas de los participantes. Contrario a lo que dicta el acta de asamblea, las respuestas de las autoridades encontradas en el documento giran en torno a que muchas dudas sobre el proyecto serían resueltas posteriormente; sin embargo, no se presentó información ante las solicitudes de estudios ambientales o el trazo específico.

De igual manera, en las entrevistas, algunas personas externaron que desconocían muchas cosas del proyecto y que ya se fueron dando cuenta de la

situación y en lo que consistía sobre la marcha. Una persona refiere que cuando se dieron las consultas no le quedó muy claro cómo iba a ser el proyecto ni cómo se iban a dar las cosas, pero ya conforme avanzó el proyecto ya se dio cuenta de las cosas (persona 1, comunidad 12, entrevista personal, diciembre 2023).

Esto último es un área de oportunidad para los procesos de consulta indígena. Resulta contradictorio adjudicar autonomía en la toma de decisiones a las comunidades cuando la información presentada fue limitada. Desde la voz de FONATUR en el acta de la asamblea informativa, se encuentra explícitamente que “habrá mayor información en la próxima reunión del día 15 de diciembre de 2019. Lo anterior a efecto de tomar acuerdos con conocimiento pleno del tren maya” (en INPI, 2019b, p.11), es decir, ya después de que los representantes ejidales o municipales hicieran sus asambleas comunitarias. Con esto no se quiere decir que las comunidades no tengan autonomía, sino que utilizar este principio para deslindar la obligación del gobierno mexicano en proporcionar las herramientas adecuadas a los representantes conlleva a que la consulta indígena no cumpla de todo el principio de que sea informada y culturalmente adecuada.

Identificado lo anterior se observa que la aplicación de la consulta como herramienta participativa no garantiza horizontalidad entre los actores que participan. En seguimiento al capítulo 1 sobre la teoría de la gobernanza, se presupone que la inclusión de la diversidad de actores en un mismo espacio desencadenaría soluciones más acertadas a problemas complejos. No obstante, desde la postura crítica a la gobernanza, no es suficiente con implementar mecanismos participativos, sino que estos deberían considerar elementos que garanticen la participación de la diversidad de actores dentro de un mismo espacio en un piso horizontal.

Para concluir con esta etapa, otra observación es acerca de la falta de seguimiento por parte de las autoridades de gobierno a que garanticen que las asambleas deliberativas se hayan llevado a cabo en cada comunidad. Dicho esto, al escuchar a personas que hicieron comentarios sobre que no sabían nada o que no se les preguntó (diario de campo, 2023) se corrobora que la consulta estuvo muy

centralizada a actores específicos con características de *poder* que les permitieran ser parte.

La cuarta etapa, la consultiva, tuvo una duración de 4:30 horas. Dio inicio con la lectura de los datos de asistencia y palabras de bienvenida por la SEGOB y el INPI y los objetivos de la metodología de la asamblea. Algo que resulta importante es que la CONAGUA prosiguió con la asamblea, aperturando las acciones en con el tema del agua, sin adentrarse mucho al Tren Maya, pero sí enmarcado como consecuencia del proyecto.

Posteriormente, se dio paso a las intervenciones de las comunidades en donde más allá de solicitar información sobre el proyecto, dieron lectura a una serie de solicitudes que determinaron durante sus asambleas deliberativas. De 70 comunidades registradas en la lista de asamblea dieron uso de su voz 18 comunidades, principalmente comisarios quienes expresaron requerimientos puntuales en temas de educación, salud, regulación de terrenos, infraestructura, programas sociales y turismo (INPI, 2019c).

Además, en el acta de consulta se encuentra escrita la postura del CRIPX, quienes se posicionaron en desacuerdo al Tren Maya, argumentando que el proyecto carecería de fundamentos y la información era parcial, además que no describía los impactos que ocasionará (CRIPX en INPI, 2019c, p. 15). En palabras directas del CRIPX mencionan lo siguiente,

en diciembre fue la consulta, INPI, Conagua, FONATUR informaron todo lo bonito, lo bueno, lo del desarrollo del tren maya y quienes llegaron fueron las autoridades ejidales y municipales de las comunidades, ellos fueron a votar a la consulta, en realidad llegó muy poca gente. Porque pues no hicieron la consulta como debería ser como el convenio 169. (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

La afirmación anterior se refiere a que, tal como está escrito en el acta de asamblea consultiva, las peticiones realizadas en los temas mencionados

anteriormente fueron respondidas con intervenciones de las secretarías correspondientes del gobierno, argumentando que esas situaciones se irían a atender. Y aunque puede ser positivo el hecho de que se atiendan los principales requerimientos de las comunidades, es necesario cuestionar si la única forma en que se podría dar respuesta a las solicitudes era en el marco del Proyecto del Tren Maya.

Para aportar a la discusión el Dr. Eduardo López comenta desde su experiencia trabajando en proyectos que generan prosperidad, que la conectividad es un elemento importante para generar desarrollo (ONU-Habitat, entrevista personal, 04 de abril 2024).

Lo veíamos en [...] 240 estudios de ciudades y regiones que hicimos en el mundo. [...] la mitad de ellos tenían proyectos de trenes de desarrollo como infraestructura de conectividad [...] inspiramos... o podemos utilizar, forzamos al Gobierno mexicano a [...] que considerara es que no se trataba solo de [...] un tren como te dije, sino el del desarrollo integral del sureste (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, 04 de abril 2024).

Aunque, por otro lado, se tiene la perspectiva de que un tren no generaría desarrollo y que en lo que respecta a la derrama económica sería lo contrario. La construcción de trenes con el objetivo de fomentar el desarrollo de una región es falsa, en muchas partes del mundo los trenes son subvencionados por el gobierno para mantener su operación, la idea del Tren Maya viene de una postura modernizadora de los años setenta (persona 1, organización de la sociedad civil anónima, entrevista personal, 2024). Lo comparte alguien del CRIPX

“El tren es un proyecto que nació de arriba de las comunidades, es un proyecto colonial para meternos la idea que vienen a desarrollar, un progreso modernidad. Ese proyecto [...] nació en la Ciudad de México, [...] vimos que el programa del gobierno había 10 proyectos y que en ese caso el tren era el más importante (persona 2, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Concluyendo la discusión sobre la etapa consultiva, se señala que, con los dos argumentos de la discusión anterior, se movilizan cuestionando la infraestructura ferroviaria como catalizador del desarrollo. El diálogo y postura fluctúan en la consulta en ambos sentidos. El reflejo de lo anterior se observa en el discurso que se manejó sobre el Tren Maya, el reiterado posicionamiento de los beneficios del proyecto del Tren Maya por parte de las autoridades gubernamentales como del presidente en turno son una muestra de que se maneja al tren como un factor que genera desarrollo. Por otro lado, el argumento crítico del proyecto deviene de una población que ha recibido talleres sobre los megaproyectos y trabajado en temas de derechos indígenas (persona 1, organización de la sociedad civil anónima, entrevista personal, agosto, 2024), lo que tiene congruencia con su postura al estudiar casos de trenes en otras regiones, reflejando su postura en los espacios de diálogo y generando incomodidades entre los asistentes.

Después de la etapa consultiva, hasta el 20 de marzo de 2020 se llevó a cabo la etapa de seguimiento de acuerdos. Durante este periodo se estableció una mesa de seguimiento de acuerdos, conformada por representantes ejidales y comunitarios. “Hubo varias reuniones tenemos que platicar entre autoridades, cómo se va a trabajar, qué beneficio nos toca a cada comunidad es lo que hicimos. Tuvimos que compartir ideas” (persona 1, comunidad 1, entrevista personal, noviembre 2023).

En estos espacios se aprobaban temas particulares, lo que significó una respuesta de una expresión de las comunidades que querían cerciorarse del seguimiento de los acuerdos; algunas líneas de trabajo fueron que apoyaron en la construcción de la MIA, la identificación de los pasos de fauna, las estaciones y turismo (Iván Ramos, INPI, entrevista personal, 24 de abril 2024). “Se establecieron comités para que haya autoridades que asesoren de qué manera iba a trabajar el Tren Maya. Con el Tren Maya va a ser más barato el transporte, facilitar el traslado del producto, y que también va a ser de carga” (persona 2, comunidad 13, entrevista personal, diciembre 2023).

Las mesas de trabajo fueron un caso de participación más directa porque en estas se abordaron los temas específicos del Tren Maya de forma cercana con las comunidades, o por lo menos con quienes formaron parte de la mesa. “Por ejemplo, había un trazo primigenio [...], que las mismas... las asambleas, las personas decían que ‘no, aquí tenemos tal cosa que puede afectar’ entonces ya los de FONATUR tomaban nota para ver cómo técnicamente hacer modificaciones al trazo” (Miguel Hernández, SEGOB entrevista personal, 18 de abril de 2024).

Durante todo el proceso de consulta las comunidades o representantes se juntarían de 3 a 10 veces. El número de reuniones entre comunidades con las instituciones dependió de dos factores: el interés o relación de afectación de la comunidad por el paso del tren y la solicitud directa de las comunidades para que las instituciones acudieran a su comunidad a entregar más información. Resaltan aquellas personas que reflejaron el interés por el futuro de su región para participar dentro de las reuniones y/o mesas de trabajo; sin embargo, esta motivación se vio desdeñada cuando se trataba de representantes de comunidades alejadas a la vía del tren pues la prioridad o importancia dada a estas personas disminuyó. Se enojaron las comunidades por los avances, ya que primero se hacía firmar toda la documentación que pedía el gobierno, pero ya después en las reuniones ya no los invitaban y solo invitaban a los que en cuyos territorios iba a pasar el tren (persona 1, comunidad 14, entrevista personal, diciembre 2023).

3.3.2.1 Para reflexionar sobre el proceso de consulta.

El proceso de consulta indígena en Calakmul fue delicado por la participación de personas que no compartían la visión del proyecto, en particular del CRIPX. Durante las asambleas informativas y consultivas, integrantes del CRIPX hicieron uso de su voz para cuestionar y solicitar información acerca del proyecto. “Sí hubo conflicto, como en todo, pero yo lo que te pudiera decir en al menos en el tramo que me tocó eh, es que hay una aceptación, yo hablaría de un más de 90% del proyecto” (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal 17 de abril de 2024).

Como demuestran las siguientes citas, desde la experiencia de los asambleístas en general se asoció la idea de que el CRIPX no representó los intereses de las comunidades ya que argumentaban que sus integrantes no eran propiamente de Calakmul. “Algunas organizaciones no estuvieron de acuerdo, la organización CRIPX” (persona 2, comunidad 2, entrevista personal, noviembre 2023); “el personal que venía de [...] eran quienes no estaban de acuerdo, pero ellos eran de fuera” (persona 1, comunidad 17, entrevista personal, diciembre 2023).

La percepción anterior de algunas comunidades sobre el CRIPX se reflejó también en las asambleas. En voz de una persona parte del CRIPX, no fueron bien recibidos “si hubo conflictos y fuertes tanto adentro nos trataron de lo peor la gente del gobierno y de Morena y fuera la división de las comunidades que, unos están a favor y otros en contra. Nosotros pues de cierta manera le damos la razón a los que están en contra” (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). Un comentario más que respalda esta situación fue que durante la intervención del CRIPX en las asambleas se les abucheaba por parte de los asistentes pero que también, instituciones de gobierno no daban el tiempo correspondiente para los comentarios de los integrantes de la organización (persona 1, CRIPX, entrevista personal, 2024).

La diferencia de postura entre el CRIPX y los ejidatarios generaba actos de incomodidad y hostigamiento a la organización. “Dentro de las reuniones había bulla, se pelearon los ejidatarios con uno de los representantes del CRIPX en las asambleas (ex representante, Secretaría de la Mujer, entrevista personal, diciembre 2023). “Sí hubo estos roces fuertes, [...] creo que se llama Consejo Regional Indígena Xpujil [...] traen un antecedente, una lucha de mucho tiempo por los derechos de los indígenas [...] entonces pues toda la asamblea [...] no vio muy bien que estos se manifestaran” (Felipe Mora, ex presidente de Calakmul, entrevista personal, 16 de diciembre de 2023).

Aunque, en contra partida y desde la voz institucional se rescató que efectivamente se presentaron grupos que no compartieron la visión del proyecto pero que eran un grupo reducido.

Había grupos, algunos que eran los menos, también traían algunos intereses particulares que se les atendía. Sí, había gente disidente, pero eran los menos que también se les atendía, [...] siempre se les atendió, siempre se les escuchó. Había algunos pobladores que ni siquiera de las comunidades llegaban y querían no que no al proyecto por eso siempre se les escuchó (Manuel Zavala, SEBIEN, entrevista personal, 04 de abril de 2024).

Desde la Subsecretaría de Participación y Desarrollo Democrático de la SEGOB, la postura crítica al proyecto de quienes compartieron esa línea de pensamiento, fue tomada con respeto. “Hemos pensado que a la gente se le engañó por mucho tiempo, [...] hay asambleas donde la gente estaba mucho más reacia, más desconfiada, sí tenían actitud más de crítica, de insistencia, pero no lo vemos como algo negativo, realmente entendemos” (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024). En este sentido, como lo comenta el subsecretario, parte del descontento manifestado tenía un fundamento respaldado por experiencias anteriores, pero por ello dice que,

Las expresiones de descontento, de inconformidad, pues siempre se escucharon, se atendieron. FONATUR y el INPI sobre todo se reunieron en muchas ocasiones con organizaciones sociales y civiles de las regiones con líderes y pues trataban de dar, se atendieron, se canalizaron sus inquietudes, pero bueno. Ellos de pronto siguieron haciendo manifestaciones y se [...] respetaron, se respetaron todas estas, estas expresiones de descontento que al final son un derecho también de la gente (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024).

Dicho esto, se puede confirmar que sí hubo encuentros complicados durante las sesiones. La narrativa existente ante tal situación responde al actor que esté contando los hechos, así como la percepción que tienen con base a sus agendas institucionales o personales, misma narrativa moldeada por las experiencias vividas. Lo que es seguro es, que la dinámica de trabajo del CRIPX atravesó un cambio para con las comunidades después de la consulta, la cuestión jerárquica de las instituciones tuvo mayor peso y respaldo, por lo que las personas vieron en estas

una oportunidad de atender sus necesidades y dejar de respaldar a una organización autónoma (diario de campo, 2023).

Por otro lado, es necesario precisar algunos puntos de la consulta indígena que parecieron una negociación más que una consulta per sé. Como se mencionó anteriormente, durante las asambleas no se mostró información sobre los posibles impactos negativos del proyecto del Tren Maya, mucha de la información no fue presentada en ch'ol según los comentarios de las comunidades entrevistadas y no se contó con la MIA.

la [...] de las autoridades vieron con buenos ojos la propuesta, aunque nunca presentaron un proyecto, solamente pidieron aprobación, nunca presentaron. “Mira, este proyecto va a ser de turismo, va a ser un tren de carga o van a poder...” No, no, no, solamente fue una presentación de aprobación para el proyecto y en esa Asamblea nos reunimos aproximadamente como 3 veces (Felipe Mora, ex presidente de Calakmul, entrevista personal, 16 de diciembre de 2023).

Sin embargo, esta consulta se puede interpretar como un ejercicio de negociación más que como una consulta indígena adecuada. De acuerdo con el comunicado presentado por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas *El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*, se enumeran las condiciones que no permitieron que el gobierno mexicano haya cumplido con sus obligaciones en materia de participación, resaltando que la consulta fue una negociación.

Ante los señalamientos de ONU-DH, subsecretario de la SEGOB, Miguel Hernández comenta que en la actual administración se han llevado a cabo más procesos de consulta indígena que en los años pasados pero que reconocen como institución las áreas de oportunidad en la consulta indígena para el Tren Maya (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024). Señala que hay puntos que trataron de solventar como incentivar mayor participación de las

mujeres durante las asambleas pero que, las formas de autorganización y la brecha en materia de género fue una limitante para asegurar una presencia significativa de mujeres. No obstante, desde la subsecretaría de la SEGOB no están de acuerdo con el argumento de que la consulta no se cumplió de acuerdo con los estándares internacionales ya que, en coordinación con el INPI llevaron a cabo los procesos de forma adecuada y sin intermediarios, es decir, directamente con los representantes que las comunidades eligieron para las asambleas (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024).

Desde la premisa de necesidad de las comunidades indígenas en Calakmul, el desempeño presentado por parte de las instituciones durante la consulta se inclinó a la escucha activa sobre los requerimientos presentados. Posteriormente, cada representante de las instituciones presentes hizo uso de su voz y papel para expresar reafirmar que todas las peticiones hechas se atenderían con la aprobación del proyecto. Algunas de estas afirmaciones fueron precisas en cuanto a la acción a desarrollar, por ejemplo, para el caso del agua se haría la construcción del acueducto, para la educación una escuela, la construcción de un hospital general, entre otros; mientras que, para otras necesidades, la atención fue más ambigua, sobre todo el tema de tierras e infraestructura local pues en ese momento no quedaban claros los siguientes pasos.

La gente, hablese de comunidades indígenas [...] en los que atravesamos y que nos tocó participar y negociar en general, decían, sí queremos el [...] proyecto, pero ahorita estamos en una [...] etapa de negociar y voy a ver qué más puedo sacar. Entonces, el sacar un mejor precio de sus tierras, el poder sacar algún otro beneficio. Estábamos en ese... digamos, negociación y entonces en ese proceso de negociación, pues hay, pues digamos, conflictos y hay este... posturas un poco radicales. Pero yo te diría que en general, en todo el tramo fue muy llevadera porque había una aceptación general del proyecto (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal 17 de abril de 2024).

Ahora bien, es importante señalar que se reconoce la capacidad de decisión y autonomía de las comunidades frente al proceso de consulta indígena y se

respetan los acuerdos que lograron generar, pues ellas tienen el derecho a elegir su modelo de desarrollo. No obstante, la capacidad de negociar durante este proceso no se da en condiciones similares entre los actores involucrados. Lo anterior porque los beneficios del Tren Maya de los que se habla no deberían ser beneficios sino necesidades básicas cubiertas, por lo que es imprescindible separar las condiciones de necesidad con el camino que tuvo la consulta.

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 párr. 7).

Por otro lado, el CRIPX utilizó un instrumento jurídico para abordar las inconsistencias que percibió durante la consulta. El amparo presentado el 06 de enero de 2020 ante el Juzgado 1º de Distrito en el Estado de Campeche reclama al proceso de consulta indígena y participación ciudadana sustentado el incumplimiento del Convenio 169 OIT, lo cual desembocó en el impedimento provisional de construcción en toda la ruta (Varillas, A, 2020).

Cuando ganamos el amparo en 2020 sobre la suspensión, pues mucha gente de Morena que de ciertamente era pues gente conocida que se llevaban con nosotros desde entonces nos ven como sus enemigos porque no queremos el desarrollo ni el progreso por haber ganado el amparo. Metieron una queja a la CNDH y demanda ante la fiscalía en la CDMX, nos ven como sus enemigos. Con mis vecinos bien y todo si ven algo raro me avisan, nos cuidamos en ese sentido, aunque estén a favor, la relación la mantenemos (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

En este sentido, el director de participación y consulta indígena del INPI comentó que los señalamientos a la consulta por parte de ONU-DH fueron atendidos por el gobierno federal directamente, que el INPI no tuvo algún tipo de interacción

frente a la réplica emitida. Además de eso, subrayó que la CNDH ya tuvo resolución en 2023 al respecto de las críticas emitidas sobre la violación de derechos humanos, en la cual no se encontraron violaciones al respecto.

Hubieron grupos ambientalistas que [...] estuvieron por ahí, hubieron amparos tratando de oponerse al Derecho de vía, que no cumple con la MIA, que no cumple con ciertos requisitos. Pero todo se enfrentó y todo se defendió y todo se comprobó legalmente ante las distintas autoridades (Manuel Zavala, SEBIEN Campeche, entrevista personal, 04 de abril de 2024).

Los procesos legales que inició el CRIPX desencadenaron que algunas personas y comunidades ya no reconocieran a la organización como un actor regional que trabaja a favor de los derechos indígenas¹⁸. Como se mencionó, durante las asambleas se presentaron actos de irrespeto por parte de los asambleístas al momento de la consulta. Y aunque las instituciones de gobierno se mantuvieron al margen y apaciguaron los disturbios, el discurso presentado por el FONATUR orilló a que, en los meses posteriores a la consulta, no se respaldaran las acciones del CRIPX en otros proyectos y áreas de trabajo que tenían en Calakmul. Al respecto, el ex representante de los pueblos indígenas en Calakmul comentó que hubo personas inconformes y gente de fuera del municipio quienes estaban en contra del proyecto, entre ellos, el CRIPX, cuya organización fue fracasando porque quedaron en la organización personas, personas interesadas (ex representante de los Pueblos Indígenas en Calakmul, entrevista personal, 2023).

las compañeras y compañeros que firmaron el amparo están siendo hostigados por funcionarios del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), que es una dependencia del Gobierno Federal encargada de

¹⁸ El CRIPX tiene sus inicios en la mitad de la década de los 90, surge como respuesta a la profundización de problemas sociales y económicos que enfrentaba la región en ese tiempo. De acuerdo con el CRIPX (s.f.) con la entrada del Tratado del Libre Comercio se acentuó la pobreza extrema, a su vez se dio la quiebra del campo, la cual fue consecuencia del recorte del gasto social y aunado a la sequía de la época dio como resultado el descontento social y movilizaciones dirigidas hacia el gobierno para que se diera atención a estas problemáticas. Por tanto, el CRIPX asumió el papel como un actor que estuvo presente en el establecimiento de los acuerdos generados por parte del gobierno de Campeche.

ejecutar el Tren Maya. Esta instancia gubernamental ha querido minimizar la demanda de amparo, señalando que los firmantes no son indígenas y que son una minoría frente a una supuesta gran mayoría que aprobó el proyecto. Esto no es cierto. No solo no son una minoría, sino que quienes aprobaron el proyecto lo hicieron bajo engaño, sin la información de los estudios de impacto ambiental y social (Cruz, 2020, párr. 18).

En esta tesitura, las personas pertenecientes a las comunidades indígenas expresaron en repetidas ocasiones que el CRIPX era una de las organizaciones en contra pero que no tenían nada que ver o que solo velaban por intereses propios en contra de las comunidades (diario de campo, diciembre 2023). La mayoría de los integrantes pertenecen a alguna comunidad de Calakmul y esto facilita la aceptación de los proyectos e incluso se ha logrado que algunas personas retomen la percepción de la organización.

Participó [...] el CRIPX estuvo participando mucho, [...] inclusive ese estuvo valorando, [...] dando a conocer el proyecto, sobre todo que lo estudiáramos bien. Ahora sí estuvo poniendo atención para ver si nos va a convenir o no. Creo que sí estuvo influyendo mucho, inclusive algunos dentro de las mismas reuniones pues si estuvo de que “no, no quieren que entre”, creo que no era que entre si no que teníamos que estar preparados para esa parte, eso era lo que ellos trataban de comentar (persona 1, comunidad 5, entrevista personal, diciembre 2023).

Algunos ya se están dando cuenta que el CRIPX tenía la verdad sobre lo que nos dijeron, y nos preguntan que cómo sabíamos eso y pues decimos que participamos en talleres de otras organizaciones donde nos informan de cómo viene el programa (persona 3, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Con estas evidencias, es posible observar que el proceso de consulta indígena pudo ser mejor planificado para que en su ejecución tuviera menos señalamientos al respecto. La urgencia de llevar a cabo los planes del ejecutivo fue

un factor importante en cuanto a la determinación del tiempo que tuvieron las asambleas y las etapas. Las decisiones siempre vinieron de arriba hacia abajo y querían agilizar el tema del tiempo de la administración, pero es importante contar con convenios con la gente para que haya un respaldo y seguir avanzando con los acuerdos (ex representante de los Pueblos Indígenas en Calakmul, entrevista personal, 2023).

En esta tesitura, el tiempo también determinó la cantidad de la información presentada durante las asambleas de la consulta, una consulta que integrara estudios y que haya tenido un mapeo previo de las necesidades tendría mayor respaldo y garantizaría una legitimidad más fuerte. De esta forma, habría más probabilidades de que las inconformidades de quienes las manifestaron fueran menores. Se aceleraron ciertos procesos por parte de quienes se encargaron de organizar la participación por parte del gobierno, “no sé si por mandato o no, [...] pero si lo ponemos en un lenguaje, [...] se saltaron un poco las trancas [...] y respetaron menos los procesos” (Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, 04 de abril de 2024).

En cuanto a los malestares presentados durante las asambleas, la figura de la autoridad responsable y el órgano técnico fueron los responsables de moderar y apaciguar las irrupciones a las participaciones. Aunque desde las experiencias institucionales se comentó que todas las opiniones fueron escuchadas, desde las experiencias de las personas participantes en las asambleas se observa un diálogo distinto; por lo que un rol más activo de las instituciones es necesario para garantizar una consulta adecuada.

En cuanto a los señalamientos de ONU-DH, las instituciones de gobierno deberían garantizar el goce de derechos de las personas indígenas para la participación con enfoque de género. En un principio, la premisa de respetar las formas de autoorganización por parte de las instituciones debe garantizarse, sin embargo, se contrapone al derecho de participación con enfoque de género en donde deberían establecerse mecanismos que permitieran el aumento participativo de las mujeres indígenas. Por lo tanto, se continuaron replicando acciones que

limitan la capacidad de acción y el ejercicio de los derechos democráticos de las mujeres, reforzando la brecha de género en las comunidades.

3.3.3 Cabildeos informales.

En realidad, los acercamientos de cabildeo se dieron hacia personas que no tuvieran afinidad con el proyecto, para influir y cambiar la postura crítica al proyecto y direccionarla a favor del mismo. Por otro lado, las personas con postura crítica realizaron visitas a las comunidades con el fin de socializar, con las poblaciones a favor del proyecto, acerca de los impactos del proyecto.

En cuanto a los hallazgos de cabildeo hacia personas que estuvieron en desacuerdo con el proyecto se encontró que hubo un ofrecimiento por parte de personas que tuvieron la responsabilidad gestionar acuerdos con quienes estaban en contra. Uno de los testimonios manifestados es de una persona con determinada capacidad de movilización en el municipio, que aseguró que algún representante proveniente del Tren Maya lo invitaba a posicionarse a favor del proyecto, de modo que entablaron diálogo para negociar algo a cambio (persona 4, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023), sin embargo, la persona que le buscaba no pudo darle lo que pedía.

En este sentido se le preguntó si consideraba que la persona que le ofreció esa propuesta había realizado lo mismo con otras personas. “Yo creo que sí porque como era el encargado territorial aquí del municipio, era el responsable de hablar con las personas que les parecía estar en contra del proyecto (persona 4, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). Este tipo de acciones se pudieron presentar con el objetivo de disminuir el riesgo de protestas en el municipio de Calakmul, ya que las personas en contra del proyecto tenían capacidad de influencia en la región.

Otro caso es que derivado del amparo presentado por el CRIPX a principios del 2020, los acercamientos directos se manifestaron; una persona de una comunidad en Calakmul reportó que como había firmado el amparo, le buscaron durante cuatro días por personas con lazos partidistas, cuestionándole el motivo de su firma, a lo que respondió “yo les dije que nadie me dijo que firmara, que yo sé

cuáles son los efectos que tiene para la comunidad” (persona 3, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). Estos encuentros, si bien, no son identificados directamente como acciones de gobierno, si permiten observar un panorama sobre grupos de coerción que se mueven de acuerdo con intereses políticos.

No obstante, una de las experiencias que narra alguien del CRIPX es que a medida que les cuestionaba y solicitaba a las autoridades correspondientes más información, los representantes

pedían que no fuera tan crítico, que dejara de presionar al gobierno, en este caso al representante de FONATUR [...] Vinieron a hablar conmigo para que dejara de ser tan rudo. [Ante la pregunta, ¿quiénes pedían que no fueras tan crítica/o? la respuesta fue] La presidencia municipal y ya después se me acercaron gente del equipo de Jiménez Pons y me pedían que ya no dijera nada más (persona 2, entrevista personal, noviembre 2023).

Al mismo tiempo, esta persona refiere que también durante el proceso de amparo se dieron acercamientos hostiles. Este último testimonio permite vislumbrar una posible confrontación directa entre el gobierno, entendiéndolo como FONATUR y personas civiles

había unos grupos [...] llamado pro tren. A este grupo lo capacitaron y les dieron elementos para que supuestamente fueran a las comunidades a convencer de los beneficios del tren. En este sentido fueron educados y financiados por el gobierno para hacer acciones, en el CRIPX lo demandaron hasta la ciudad de México y la fiscalía. Lo que hizo el gobierno con FONATUR y el gobierno municipal fue dividir a las comunidades, señalarlos, estarnos hostigando. Todo esto fue parte del proceso de acosarnos a nosotros. Fue FONATUR quien formó a los grupos del tren, es más hay videos donde presentaban estos talleres y lo que pasa es que no sabían que había gente de nosotros había adentro que escuchaban y grababan en contra de nosotros. Fue después de la consulta, después del 15 de diciembre [...] y luego vino la parte de la demanda del proyecto y de ahí es cuando ya surgió

el choque más fuerte de parte del gobierno hacia nosotros (persona 2, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Por otro lado, en un contexto sin confrontación, se dieron recorridos previos al proceso oficial de consulta, ya que sí hubo intercambio de diálogos en la región a manera de encuestas o mapeo de posicionamiento. Por ejemplo, se supo que la Lic. Katia Meave Ferniza asistió al municipio a fin de preguntar quien estaba a favor del Tren Maya y quien no, además de que se empezó a dialogar sobre posibles acuerdos (Ex representante de la Secretaría de la Mujer en Calakmul, entrevista personal, diciembre 2023). Lo anterior se traduce en una especie de cabildeo para lograr una inclinación positiva al proyecto.

La Lic. Katia Meave era titular de Programas Federales de Campeche desde el inicio de la administración presidencial 2018-2024. En una segunda ocasión resaltó su nombre durante las entrevistas, vinculándose con el Tren Maya. Retomando la experiencia de un integrante del CRIPX, identifica que desde el anuncio del proyecto se estuvieron presentando reuniones en la región; por lo que es importante repensar estas acciones como un esfuerzo de cabildeo para generar afinidad al proyecto;

fíjate que al inicio de que anunciaron el Tren Maya tuvimos una reunión con [...] Katia... [...] se me fue el apellido que era la responsable de Campeche, del Estado y nos reunimos con ella y [...] explicó lo del Tren Maya explicando qué va a pasar, qué es el desarrollo, qué es para los pueblos indígenas, todo [...] bonito [...], dijo donde pase el tramo del tren de las vías férreas y pase por territorio o tierras de algún ejidatario, ejidatarios y campesinos iban a ser socios del Tren Maya (persona 1, CRIPX, entrevista personal noviembre 2023).

Por tanto, este tipo de reuniones suscitadas previamente a la consulta se enmarcan como encuentros no oficiales de participación, en las cuales la divulgación exclusiva de los beneficios del proyecto influye en la postura de las personas hacia el mismo. En palabras de Manuel Zavala (SEBIEN, entrevista

personal, 04 de abril de 2024) “entre el 2018 y 2019 desde que iniciamos todo el proceso de sensibilización por parte del Gobierno y a partir de ahí se arrancan los tramos 1, 2, 3, 4”. Otro recorrido de diagnóstico identificado es el que comentó la Lic. Adriana Silva de la Procuraduría Agraria de Campeche

cuando se hace lo de las asambleas consultiva [...] vamos a trabajar con esos ejidos que son los que van a [...] salir más afectados, entonces nosotros hacemos así como un acercamiento, una notificación de que aparte de que propiamente las otras dependencias estaban haciendo lo propio, entonces fue así como que todos [...] nos unimos y vamos a avisar, vamos a notificar, vamos a visitar al comisariado para que él dé a conocer a su ejido, qué [...] pretende este proyecto y qué de manera [...] va a haber asambleas informativas y consultivas y no fue limitativa porque de hecho también [...] si alguien quiere participar, adelante para eso es (entrevista personal, 16 de abril de 2024).

Por otro lado, algunas acciones del CRIPX pudiesen catalogarse como intento de cabildeo desde las miradas de las comunidades; “no se podía hablar del proyecto porque la gente decía que como íbamos a hablar mal del proyecto” (persona 4, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). Algunos de los testimonios identificados de las comunidades son los siguientes, que una persona del CRIPX “pasaba a las comunidades a hablar y tratar de que no votaran por el tren” (persona 1, comunidad 8, entrevista personal, diciembre 2023). Otra persona expresa “una de las personas que estaba en contra era [...], iba a las comunidades a informar del tema a preguntar” (persona 1, comunidad 14, entrevista personal, diciembre 2023). Mientras que en otra comunidad una persona externó

hay [una persona] líder que comanda a la población indígena y [...] se oponía pero después nos dimos cuenta que [la persona] se oponía para agarrarnos como escudo a las gentes indígenas para sacar de nuevo el un provecho, y eso lo tenemos entendido porque ya en varios estados ha estado así, se mete y nos mal informa y al final ceden y con el gobierno [la persona] dice no pues

“¿qué quieres cuánto quieres? le dan y ya él no lo lleva al pueblo (persona 2, comunidad 4, entrevista personal, diciembre 2024)

Estas acciones del CRIPX son relevantes en cuanto a determinada capacidad de incidir en las posturas de las personas de Calakmul. Por un lado, los miembros de la organización fueron buscados por personajes que tenían relación con el gobierno para tratar de que colaborara y que se posicionaran a favor del proyecto.

Finalmente, el testimonio de una persona anónima que perteneció a una organización de la sociedad civil en los espacios de participación del Tren Maya comentó que, para la realización de documentos e instrumentos jurídicos fueron contactados por parte del gobierno. Sin embargo, esta organización se negó debido a las posibles implicaciones del proyecto. Tiempo después se recibieron hostigamientos por haber rechazado y posicionarse desde una mirada crítica frente al proyecto (persona 1, organización de la sociedad civil anónima, entrevista personal, agosto 2024).

En resumen, los encuentros fuera de las asambleas participativas o recorridos formales participativos se presentaron a lo largo de la presentación del proyecto y posterior a la aprobación. Ya sea por parte de personas con afinidad al Tren Maya, de instituciones a manera de divulgación de información o por grupos en contra del proyecto, lo cierto fue que el municipio de Calakmul estuvo activo durante el periodo investigado y esta actividad tuvo resultado respecto a la decisión de construcción del tren.

3.4 Efectos de los espacios de participación de actores institucionales y comunidades sobre el proyecto del Tren Maya.

Las comunidades indígenas encontraron en los espacios de participación una oportunidad para que sus necesidades fueran atendidas, aunque esto significara la aprobación del proyecto. Esto mismo lo entendieron las instituciones quienes

reconocieron el hecho de que con el Tren Maya se contribuiría a la atención de otros rubros que encajarían en el proyecto general del tren.

Por ello, a modo de negociación las comunidades emitieron sus pliegos petitorios sobre lo que se requería en sus territorios. Estas solicitudes abarcan temas de agua, luz, regulación de tierras, fortalecimiento de la agricultura, comercio, turismo, miel, pavimentos, carreteras, caminos saca cosecha, creación de más paraderos o estaciones en sus comunidades, áreas de siembra, hospitales, escuelas, infraestructura pública, facilitación de transportes, gasolineras, entre otros.¹⁹

Ahora bien, la mayoría de estas solicitudes fueron tomadas en cuenta de acuerdo con la viabilidad técnica del proyecto, en especial el tema de las estaciones y el cambio del trazo de la ruta del tren para beneficio de las comunidades;

A veces se podía porque en la evaluación de impactos ambientales, técnicos, no había, no se impactaba de forma negativa, en algunos casos sí hubo esa posibilidad de cambiar, poner estaciones donde la gente quería. En otros casos no porque, aunque la gente quería, se les decía, “no es que aquí no se puede porque puede impactar negativamente” (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal, 18 de abril de 2024).

De esta manera, durante la fase inicial del proyecto del Tren Maya, el compromiso y seguimiento por parte de las autoridades se veía reflejado a través de las respuestas y acuerdos establecidos con las personas representantes de cada comunidad. “Yo creo que parte si se tomó en cuenta, pues, aunque ya prácticamente ellos ya tenían planeado el proyecto, prácticamente solo algunas cosas que nosotros íbamos expresando, donde iban a estar las estaciones” (persona 1, comunidad 5, entrevista personal, diciembre 2023).

No es que el gobierno federal haya llegado ya con un proyecto y va a ser éste y es inamovible, en algunos casos hubo sí la necesidad de hacer, por

¹⁹ Información recopilada desde las expresiones de las comunidades entrevistadas.



petición de los ejidos y de las comunidades, cambios [...] Entonces ese tipo de acuerdos donde [...] los ejidatarios también participaron en el propio, pues más que de diseño en adecuaciones que [...] le fueran benéficas (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal, 17 de abril de 2024).

No obstante, el seguimiento de las autoridades fue cambiando conforme el desarrollo del proyecto y el acercamiento con las comunidades fue disminuyendo. Para ejemplificar este argumento una persona del CRIPX comenta lo siguiente, “yo creo que en el diseño sí los tomaron en cuenta y no solo yo sino de las organizaciones y todo se iba apuntando, en lo que se hacía el proyecto se tomaron algunas de las propuestas que nosotros hicimos” (persona 4, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). Por lo tanto, en un inicio había contacto cercano con las comunidades, pero conforme avanzó el proyecto se dejaron de reunir, “estaría que nos reuniéramos otra vez, pero ya no vinieron. Que vinieran a dar seguimiento [...] para saber cómo se va a trabajar pues y cómo se va a manejar todo y pues ahorita nomás está así, ni lo sabemos a cuando se va a terminar (persona 1, comunidad 1, entrevista personal, noviembre 2023). De igual forma se encontró un testimonio similar en otra comunidad “ya muy pocos se enteraron nomás algunos comisarios porque antes sí había muchas [reuniones] que se enteraron” (persona 1, comunidad 2, entrevista personal, noviembre 2023).

De la misma forma sucedió con la solicitud de cambiar el uso de suelo en Calakmul, ya que la región cuenta con un área nombrada como Reserva de la Biosfera de Calakmul, que es área natural protegida y que, por tanto, no es posible realizar actividades de siembra. En este aspecto en 2023 se realizó el cambio del decreto de la Reserva a fin de beneficiar a las poblaciones, “muchos ejidos tenían tierras que no podían trabajar por el uso de suelo, entonces solicitaban que se cambiara el decreto para poder plantar y se hacía” (Iván Ramos, INPI, entrevista personal, 24 de abril de 2024).

Ahora bien, entre las perspectivas de las comunidades, el cumplimiento de los acuerdos varía en tres sentidos: hay quienes aseguran que todos los acuerdos se han cumplido, otras personas comentan que solo algunos se les ha dado

cumplimiento y se encuentran aquellos que mencionan que no se ha cumplido nada. La alineación de las personas entrevistadas a una de las tres perspectivas está estrechamente vinculada con la cercanía espacial de la comunidad al paso de vía del tren; entre más alejada la población se encuentre, la percepción sobre los acuerdos se posiciona en la falta de cumplimiento del mismo (diario de campo, 15 de diciembre 2023).

Mientras que unos comparten la afirmación de que se han cumplido todos los acuerdos, otras personas reconocen que se han dejado de lado. Una persona refiere que sí ha visto que se han ido dando las cosas y que se está cumpliendo porque está viendo que va avanzando la construcción que se prometió y está por terminarse (persona 1, comunidad 3, entrevista personal, diciembre 2023); aunque esta persona radica en una comunidad no tan cercana a la vía asegura que las cosas se han ido dando. En cuanto a una comunidad por donde pasa la vía se comenta que “hasta ahora todos los acuerdos se han cumplido, antes de que se aprobara se hicieron acuerdos en reuniones para que todos estuvieran conformes” (persona 2, comunidad 13, entrevista personal, diciembre 2023). De la misma forma, se reafirma que, con la construcción de canchas, agua y reparación de las calles, los acuerdos se han cumplido, además de que siguen en contacto con FONATUR y SEMARNAT para darle seguimiento a los temas (persona 2, comunidad 10, entrevista personal, diciembre 2023).

Algunas personas tienen sus dudas sobre el nivel de cumplimiento de los acuerdos y se esperan a que la construcción concluya para que, de esta manera, los acuerdos también se logren realizar. “Y pues quiero decir bueno, que hasta ahorita las expectativas respecto de la necesidad no se ha podido cumplir como lo que hicieron creer en ese caso y se pusieron fechas en corto, mediano y largo plazo (persona 1, comunidad 5, entrevista personal, diciembre 2023). Mientras tanto, en otra comunidad, se espera que conforme concluya el proyecto se avance con los acuerdos, es posible que con el Tren Maya haya un beneficio real, un cambio y que habría más turismo (persona 1, comunidad 14, entrevista personal, diciembre 2023).

Y finalmente los testimonios de quienes refieren que no se ha dado seguimiento a los acuerdos porque no se veían avances pasado ya cuatro años de que se aprobó el proyecto. "Pues hasta ahora no se ha cumplido porque el trabajo que se está llevando está muy atrasado. Se platicó que todo debería estar listo antes del 2024, de hecho, no se está cumpliendo (persona 1, comunidad 1, entrevista personal, noviembre 2023). Otra persona comenta que no se ha cumplido lo que solicitaron ni se ha dado seguimiento (persona 1, comunidad 17, entrevista personal, diciembre 2023).

Al mismo tiempo, otras personas hacen referencia que las afectaciones por la construcción del tren se están presentando y que los compromisos que hicieron las instituciones de gobierno encargadas de solucionar esos inconvenientes se están demorando en la atención. "No ha habido ningún cambio, ellos entregaron pliego petitorio y no ha habido ninguna respuesta del gobierno, al contrario, los cambios son impactos negativos de la infraestructura de la vía férrea" (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). En cuanto a testimonios directos de las comunidades se encontró que,

Lo que está pasando es que echan a perder los... nosotros tenemos camino saca cosecha, el gobierno nos manda hacer, entonces con el paso del tren ahorita o antes que pasara nos iban a arreglar eso y nos está perjudicando y ahorita que está pasando la vía ya no podemos cruzar para el otro lado donde tenemos los trabajaderos, ahí estamos muy descontentos y pues ya vamos a hacer una Asamblea nosotros interna para tocar ese tema y hablar con los encargados [...] Nos prometieron muchas cosas, pero no hemos visto nada. Nos dijo que iban a dejar camino, iban a dejar un puente, un puente, iban a dejar camino, paso ganadero y paso de fauna, que por ahí podíamos cruzar nosotros [...] con vehículos pequeños [...] no podemos pasar porque no están todavía los [...] pasos ganaderos, [...] no los construyen, pero la vía ya viene avanzando y ya tenemos inconformidad (persona 2, comunidad 4, entrevista personal, diciembre 2023).

Como se comentó, la capacidad de una comunidad en incidir y estar presente en el seguimiento de los acuerdos está relacionada con su ubicación geográfica respecto a la vía. Por ejemplo, si una comunidad no forma parte de la ruta del Tren Maya, no hubo acciones ni seguimiento, tampoco hubo pláticas (persona 1, comunidad 17, entrevista personal, diciembre 2023). Otro ejemplo es el del ejido de Conhuas, que tiene un peso arqueológico importante y una entrada fuerte del turismo por lo que el subsecretario Álvaro Lomelí comenta

en el caso de Conhuas, que es el ejido, que está ahí en Calakmul [...] fueron varias reuniones. Entiendo que no fue fácil llegar a un acuerdo monetario, pero al final se llegó, los ejidatarios se pueden decir que se quedaron satisfechos por el valor monetario, por un lado. Pero por otro, no sólo fue el pago por las tierras, sino también algunos otros beneficios. La secretaría de SEMARNAT, apoyó para que en el ejido del Conhuas tuvieron una gasolinera comunitaria. Forman una cooperativa, [...] los ejidatarios y les pagaron aparte de la Tierra, [...] se les apoyó para que se construyera una gasolinera del bienestar y ellos van a tener pues ingresos ahí permanentes con esta gasolinera. (SEDATU, entrevista personal, 17 de abril de 2024).

Es importante señalar que a pesar del nivel de incidencia que posee cada actor, a excepción del CRIPX, el resto de los actores lograron posicionar algunos de sus intereses en el proyecto del Tren Maya. Y aunque se resalta la satisfacción de algunas personas con la forma en que expresaron los intereses, a algunos les gustaría que se mejorara la forma en la que se dieron los espacios de participación ya que el personal debe de pasar de ejido por ejido y no se pasó a todos (persona 1, comunidad 17, entrevista personal, diciembre 2023).

No obstante, el interés en común de las comunidades fue el requerimiento del agua, dentro de las reuniones en Calakmul manifestaron esta necesidad. Por ello, el gobierno propuso la construcción de un acueducto que abastezca a las comunidades, “de los acuerdos que se establecieron fueron de agua, como se observa el acueducto, si se está cumpliendo ya estará listo en tres meses pláticas (persona 1, comunidad 8, entrevista personal, diciembre 2023).

El acueducto fue de las obras más relevantes derivada de las peticiones de las comunidades de la región de Calakmul para que ya no padecieran de escasez de agua. Asimismo, como el acueducto pasa directamente por la cabecera, iniciándose su construcción en este espacio en diciembre de 2023 (diario de campo, 18 de diciembre 2023) la percepción sobre el cumplimiento del acuerdo se ve reforzada, pues ahora la recepción del agua ya será directa en Xpujil a través del acueducto (persona 1, comunidad 15, entrevista personal, diciembre 2023).

Otro acuerdo que se manifestó en las asambleas del proceso de consulta fue que no había un registro respecto a las tierras, por lo que era necesario que se les apoyara en la titulación de las mismas. El pago por las tierras es también uno de los acuerdos en cumplimiento y quizá en el mismo nivel que el acueducto de los que más se le ha dado cumplimiento, “solo se ha pagado por las tierras con la Procuraduría Agraria” (persona 1, comunidad 16, entrevista personal, diciembre 2023). Aunque en este aspecto, se encontró un caso particular de que una persona no estaba de acuerdo en que el tren pasaba en su parcela, por lo que hubo varias reuniones de negociación con el ejido para que se hablara y se le pagara. (persona 1, comunidad 10, entrevista personal, diciembre 2023).

En otro tema de acuerdos se encontró que iniciaron capacitaciones turísticas para el caso de las zonas arqueológicas. A una persona dueña de una cabaña de uso turístico en su comunidad se le impartieron algunas capacitaciones para el turismo y administración de la cabaña. (persona 1, comunidad 16, entrevista personal, diciembre 2023). En este sentido operan las acciones en materia de construcción y mejoramiento de las obras públicas, cuyos acuerdos se fueron refinando posterior a la etapa consultiva de la consulta. Ahora ya las carreteras se han construido, no solo la del gobierno federal sino las internas, entre comunidades pues se ha experimentado mejoría en temas de movilidad (persona 1, comunidad 15, entrevista personal, diciembre 2023). Estas mejorías encajan también en el vínculo del turismo con las atenciones a los servicios públicos

Se constituyeron algunas otras cooperativas en la zona donde yo te platico, cooperativas para prestar servicios turísticos en lanchas, este en las lagunas,

algunos otros beneficios. Lo que acordó con los ejidatarios es algunas obras sociales, [...] pavimentaciones de algunas de las comunidades, construcción o mejoramiento de equipamientos de salud educativos [...], no recuerdo bien cómo quedó, pero el camino para entrar a Calakmul pasas por el ejido de creo que es Conhuas y los ejidos cobran [...] luego ya a la zona arqueológica ellos tienen un cobro y luego el que te cobra es el [...] INAH o CONANP no me acuerdo cuál de las 2 instituciones, porque ya entras a un área natural protegida o a una zona arqueológica, entonces ahí va a haber una prestación de servicio de transporte a la zona arqueológica (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal, 17 de abril de 2024).

Para finalizar con el tema de los acuerdos, se señala que los temas de obras públicas locales competen a la administración municipal como las vialidades y cooperativas, por lo que la concertación federal requirió una coordinación con los actores municipales como el ayuntamiento y los representantes municipales, así como con las instituciones correspondientes. Derivado de que desde la consulta a la implementación del proyecto se fueron presentando cambios sobre los acuerdos, según los testimonios presentados, la información no se encuentra disponible en un solo informe de resultados²⁰

Ahí nosotros llevábamos un control. Esa información, ahí sí es información clasificada, no ha sido dada a conocer, pero sí te podría decir, de un universo de, no me acuerdo cuantos acuerdos fueron... [...] se atendió un 99%, entonces sí se atendieron todos los acuerdos que están plasmados ahí en las actas de las asambleas y que son de diversa índole. (Miguel Hernández, SEGOB, entrevista personal el 18 de abril de 2024).

Aunque tanto el ex presidente de Calakmul como otras personas reconocen que los acuerdos no se han llevado de la manera en que se les prometió. “Sí hubo, hubo compromisos y acuerdos pero que hasta ahorita no [...] se han cumplido, como

²⁰ En realidad, el seguimiento de los acuerdos ya realizados se presenta de forma estatal y corresponden a proyectos federales y no de obras públicas del ayuntamiento.

el tema del camino de la cosecha, [...] mejoramiento genético para la ganadería, como el tema de apoyo para para apicultura, asesoría técnica se pedía (Felipe Mora, ex presidente de Calakmul, entrevista personal, 16 de diciembre de 2023).

Como se observó en este apartado, la percepción al cumplimiento de los acuerdos está sujeta al lugar de proveniencia de la persona entrevistada. Mientras que, a nivel institucional, los acuerdos manifestados se han ido atendiendo, para comunidades más lejanas al paso de la vía, los acuerdos no han tenido seguimiento y no logran ver los beneficios para sus comunidades.

Finalmente, las comunidades implicadas en el trazo confirman que el cumplimiento de los acuerdos se ha dado y se encuentran en espera de que se atiendan los acuerdos pendientes y los nuevos problemas que la construcción de la vía les está ocasionando. En este sentido, se concluye que la capacidad de negociación y atención que poseen las comunidades dentro del proyecto depende directamente de su ubicación y recursos territoriales.

3.5 Las Naciones Unidas en el Tren Maya.

Una de las estrategias por la que el gobierno mexicano optó, en búsqueda de impulsar el desarrollo en la región sureste a través del proyecto del Tren Maya, fue el intento por adoptar estándares y lineamientos internacionales para la construcción del proyecto. A través de la cooperación por parte de agencias de Naciones Unidas se esperaba fortalecer elementos claves del proyecto de desarrollo Tren Maya, tales como el diseño del ordenamiento territorial a través de un enfoque de derechos humanos y distribución equitativa de los beneficios, el fortalecimiento de la transparencia y procesos de litigación, vigilancia del cumplimiento de derechos humanos y la preservación y promoción del patrimonio cultural y educativo.

La colaboración de la Organización de las Naciones Unidas en el Tren Maya sienta sus bases en la gobernanza como un enfoque que permite alcanzar los objetivos de la Agenda 2030. El trabajo de Naciones Unidas para el alcance de los

Objetivos de Desarrollo Sostenible depende de la apertura de los gobiernos por cooperar, de esta manera, a través de esquemas de gobernanza, se facilita la colaboración entre actores para el desarrollo de medidas que cumplan con los principios de eficacia, rendición de cuentas e inclusividad (Consejo Económico y Social, 2018) que permitan atender las particularidades del contexto a trabajar.

Así como se ha mencionado anteriormente, el trabajo de Naciones Unidas en el proyecto de desarrollo Tren Maya se dio a través de cuatro agencias: ONU-Habitat, UNOPS, ONU-DH y UNESCO. Estas colaboraciones se formalizaron con la firma de convenios oficiales a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), quedando como enlace directo o autoridad responsable FONATUR, a excepción de ONU-DH, que solo participó en calidad de observador.

De esta manera, las agencias de Naciones Unidas estuvieron trabajando bajo la modalidad de asistencia técnica, cada una desde sus competencias. Durante el desempeño de sus actividades, las agencias estuvieron realizando recorridos de diagnóstico para complementar los productos finales de la colaboración, mismos recorridos en los cuales estuvieron acompañados por las dependencias de gobierno.

Por lo tanto, a raíz de la presencia e interacción física de Naciones Unidas en las regiones, principalmente en Calakmul, resulta importante señalar el significado que estas acciones tuvieron en las comunidades. En esta tesitura, las comunidades entrevistadas tienen un panorama muy amplio sobre el trabajo de la ONU. Entre las respuestas encontradas se mencionó que es una organización que lleva la paz al mundo (persona 1, comunidad 13, entrevista personal, diciembre de 2023). que se encarga de hacer proyectos y dar dinero (persona 1, comunidad 10, entrevista personal, diciembre de 2023). Son quienes hablan de derechos humanos y derechos de todos (persona 1, comunidad 3, entrevista personal, noviembre 2023).

Asimismo, algunas personas comunicaron que sí llegaron a ver a algunos representantes de la ONU pero que no les quedó muy claro lo que fueron a hacer

(persona 1, comunidad 3, entrevista personal, diciembre 2023 persona 1, comunidad 11, entrevista personal, diciembre 2023, persona 2, comunidad 2, entrevista personal, noviembre 2023). Mientras que otras no recordaron haber identificado a la ONU y tampoco escucharon nada durante las reuniones del Tren Maya (persona 1, comunidad 7, entrevista personal, diciembre 2023, persona 2, comunidad 1, entrevista personal, noviembre 2023). Solo una persona reconoció cercanamente la presencia de los representantes de la ONU ya que las reuniones fueron en un lugar de conocimiento cercano para él y estuvo presente como anfitrión. Se comprometieron a hacer los proyectos de apoyo antes de que se aprobara el tren, pero su presencia fue efímera, desaparecieron después y ya no hubo seguimiento (persona 2, comunidad 7, entrevista personal, diciembre 2023).

Resultó difícil que las personas vislumbraran el trabajo de ONU en el Tren Maya y mucho más si se les preguntaba en particular por alguna de las agencias que colaboró. Uno de los motivos que identifica el Dr. Eduardo López sobre la falta de conocimiento de las personas de Calakmul al trabajo de Naciones Unidas es que las comunidades

no hacen tanta diferencia entre una agencia y otra, no tienen mucha claridad sí, si uno es Naciones Unidas y Habitat de Naciones Unidas, para ellos son todos Naciones Unidas. Y en esa lógica yo fui una cantidad de veces a Calakmul, cuando nos reuníamos lo que yo percibía, más es un cierto reconocimiento, respeto [...]. Me sería muy difícil saberlo y responder por ellos, pero te diría que [...] desafortunadamente no cuentan con una visión muy clara de [...] las cosas y tampoco con altos índices de educación. Entonces supongo que tenían alguna idea para no sabría decirte hasta qué punto esta era acertada a la realidad (ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024).

Debido a que el trabajo de las agencias de Naciones Unidas fue directamente con FONATUR, entre las mismas instituciones de gobierno se reflejó que no quedaba clara de forma específica la contribución de las agencias. En algunos casos es justificable que el trabajo no estuviera tan vinculado con ciertas

dependencias federales ya que la colaboración de las agencias no estaba vinculada a los trabajos de ciertas instituciones o no competía a la jurisdicción territorial.

Para poner un ejemplo, las acciones de ONU-Habitat corresponden a la planeación del ordenamiento territorial que se espera con el Tren Maya. En este sentido la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano posee las atribuciones de implementar acciones que impulsen el desarrollo sostenible y ordenamiento territorial a fin de contribuir a la mejora de vida de la población (Gobierno de México, s.f.).

No obstante, a pesar de que la SEDATU tuviera una estrecha relación con el tema que le compitió a ONU-Hábitat y que ambas figuras formaron parte del Tren Maya, no se trabajó en coordinación, sino que todo fue a través de FONATUR siendo la autoridad responsable.

Yo creo que ahí honestamente, faltó coordinación entre FONATUR, ONU-Hábitat y nosotros [...]. Toda esa relación, esa vinculación, la promovió principalmente FONATUR, ellos eran los responsables [...] del proyecto y entonces ellos [...] tuvieron que [...] hacerse [...] de otras experiencias de cooperaciones de... Sobre todo, el expertise que pueda tener y aportar cada una de ellas, ONU-hábitat fue contratada por FONATUR para que, al inicio del proyecto, ellos desarrollaran planes y programas de desarrollo urbano. [...] En materia de desarrollo urbano éramos nosotros y FONATUR, lo vio más con ONU-hábitat y no hubo, digamos así, mucha comunicación y los resultados, por [...] lo mismo, no fueron los más satisfactorios [...] y me refiero a lo más satisfactorios, porque lo que hicieron... mucho de lo que hicieron no se publicó, ONU-Habitat, o sea, todos estos planes de desarrollo urbano muchos quedaron como proyecto (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal, 17 de abril de 2024).

3.5.1 La consulta indígena y espacios de participación.

Las actividades entre las agencias de las Naciones Unidas van acordes a las atribuciones adquiridas derivadas de los acuerdos de colaboración firmadas con el

gobierno mexicano. La realidad es que, en el caso específico de la consulta indígena, las agencias de Naciones Unidas participaron como observadoras de las asambleas sin uso de voz. Esta participación se debe a la invitación directa por el gobierno mexicano, con la intención de que vieran que los procesos y protocolos se siguieran en tiempo y forma (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024).

En este sentido, se resalta principalmente al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos como el actor más activo en términos de la consulta. En este caso, a ONU-DH se le invitó directamente por parte del INPI para observar el proceso de consulta solamente garante (Iván Ramos, INPI, entrevista personal el 24 de abril de 2024).

Se ha mencionado en repetidas ocasiones que esta agencia emitió recomendaciones y señalamientos al gobierno mexicano para aclarar o repensar la consulta indígena. El comunicado que emitió ONU-DH se resolvió desde el gobierno federal, el INPI no dio respuesta al respecto, pero parece que después de la respuesta del Estado mexicano ya no hubo más replica. Ahora bien, el INPI sí ha trabajado con ONU-DH, pero no para el caso de la consulta indígena, pero si en materia de derechos indígenas para el fortalecimiento de leyes garante (Iván Ramos, INPI, entrevista personal el 24 de abril de 2024).

Por otro lado, se identifica un solo intercambio de diálogo al respecto entre agencias de Naciones Unidas pues desde la oficina de ONU-DH le compartieron al encargado del proyecto en ONU-Habitat “los puntos bajo los cuales ellos creían que no se había seguido el proceso” (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024). Ante esto, el Dr. Eduardo López se encuentra de acuerdo con algunas de las observaciones, pero hay otras como el caso de la falta de participación de las mujeres que no comparte debido a que la consulta indígena no tendría que solventar los problemas estructurales pues solo es un instrumento participativo, por el contrario, deben de implementarse otras herramientas que atiendan ese asunto (ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024).

No obstante, desde el trabajo de ONU-Habitat se trató de mantener las acciones apegadas al convenio de asistencia técnica. Si bien, parte del trabajo de ONU-Habitat partió de numerosas reuniones con las autoridades de instituciones gubernamentales como la CONAGUA, SEMARNAT, FONATUR e incluso el INPI (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024). Por ello, el Dr. Eduardo comunicó al gobierno mexicano, a manera de observación que realizaron dos desaciertos sobre el Tren Maya.

Yo siempre aconsejé al Gobierno que había hecho dos cosas relativamente mal. Una el proceso de consulta indígena. Y dos, no haber [...] dado más atención a los impactos medioambientales del proyecto. Y en todos los documentos que nosotros, y que yo en particular, produje el envío al gobierno siempre le señalé esos puntos (ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024).

En el caso de UNOPS, las actividades atribuidas, enmarcadas en el convenio de colaboración con el gobierno mexicano, responden a trámites de transparencia y adquisición de materiales como rieles. Por ejemplo, el gerente de proyectos, Rodríguez, mencionó que UNOPS dio acompañamiento a FONATUR para procesos de licitación y gestión de procesos (entrevista personal, 01 de mayo, 2024).

Este trabajo, así como la firma del convenio de cooperación UNOPS y FONATUR, se inició desde antes de la consulta indígena o aprobación del proyecto. Esto responde a que el trabajo de colaboración obra en materia técnica y no estaría vinculada con temas de participación o consulta indígena. Aunque durante la etapa consultiva, UNOPS estuvo presente en el desarrollo de la asamblea el 15 de diciembre de 2019 en Calakmul; el motivo de su presencia fue que dentro de los alcances del convenio de cooperación la agencia fue invitada a ser observador independiente dentro del proceso de consulta sin emitir algún tipo de comunicado al respecto.

Cabe resaltar que de acuerdo a las declaraciones del gerente Damián Rodríguez (UNOPS, entrevista personal, 01 de mayo, 2024), cada agencia de Naciones Unidas que participaron, siempre desde el alcance del convenio firmado

con autoridades del Tren Maya y su propio mandato, trabajaron de manera independiente. Es decir, no se estableció una coordinación central entre agencias de Naciones Unidas para definir los alcances de los convenios que se firmaron con FONATUR, con relación al proyecto del Tren Maya como pareciera entenderse en el documento titulado *El trabajo de la ONU en relación con el proyecto del Tren Maya*, por lo que más bien, se las agencias de Naciones Unidas articularon sus convenios para trabajar dentro de un mismo proyecto.

En seguimiento a la consulta indígena, el gerente de proyectos de la UNOPS, Damián Rodríguez señala que los proyectos civiles y en general aquellos de gran magnitud y que representan una inversión elevada e impacto social ambiental determinados se componen de varias de etapas previas a su ejecución — Prefactibilidad, Factibilidad, Diseño de Ingeniería Básica— que son independientes de la necesidad de aprobarse mediante una consulta indígena, además de que normalmente en este tipo de proyectos a medida que se va desarrollando su diseño el proyecto y sus características pueden cambiar (entrevista personal, 01 de mayo, 2024). En este sentido cuando se estableció la alianza de trabajo entre el FONATUR y UNOPS, se inició en la etapa I, etapa que abarcaba los estudios de pre factibilidad y de factibilidad y que no estaban sujetos a la consulta ya que el proyecto aún no estaba definido (entrevista personal, 01 de mayo, 2024).

Aclarando este punto, los procesos de factibilidad se agotaron, lo que significa que se concluyeron y la etapa de ingeniería básica se presentó ya una vez que se cumplieron con los estatutos y estándares y legislativos que se enmarcan en la ley mexicana (Damián Rodríguez, UNOPS, entrevista personal, 01 de mayo, 2024). Un último aspecto a señalar, es que las revisiones a los estudios presentados por FONATUR y que se revisaron por parte de UNOPS, se identificaba que estos estudios fueron llevados a cabo entre otros por medio de procesos de geolocalización, algunos recorridos en campo con acompañamiento y a través; y encuentros con autoridades comunitarias pues se reconoce que el proyecto recoge, además de temas ambientales, los componentes sociales (Damián Rodríguez, UNOPS entrevista personal, 01 de mayo, 2024).

Por otro lado, en la lista de asamblea consultiva se observa que el Programa de Naciones Unidas (PNUD) estuvo como observadora. A través de la Asesora en reducción de riesgo es que se encontró su firma. Al respecto, es posible que el PNUD se haya dado algún tipo de colaboración con el gobierno y el Tren Maya, sin embargo, no se identificó cual fue el trabajo específico de colaboración²¹.

La UNESCO fue la única agencia que no estuvo presente en las asambleas de Calakmul, es probable que esto se deba al convenio que fue firmado posteriormente a la aprobación del proyecto. El convenio de colaboración se dio el 18 de diciembre de 2019 para las siguientes actividades:

- Crear un marco de coordinación interinstitucional con la participación de especialistas de la UNESCO a nivel local, nacional, regional y global, que velen por la correcta y oportuna incorporación del valor del patrimonio cultural y natural de la zona en el proyecto del Tren Maya.
- Proporcionar las herramientas necesarias para la salvaguardia de los valores culturales y naturales, según el contexto y las necesidades locales y en particular en el proceso de creación de los Nuevos Polos de Desarrollo en la Península de Yucatán.
- Promover productos y servicios turísticos de calidad que fomenten un comportamiento responsable en toda la cadena de valor y fomenten la comprensión, la apreciación y la sostenibilidad de las manifestaciones culturales locales.
- Fomentar un desarrollo centrado en las personas a través del reconocimiento y valoración de sus culturas, estimulando inversiones centradas en la comunidad, en particular en el desarrollo del Proyecto Tren Maya y en los Nuevos Polos de Desarrollo que ofrezcan productos de alta calidad que aprovechen las ventajas comparativas de los activos culturales de la región.

²¹ En una solicitud electrónica al PNUD el 04 de abril de 2024 se notificó que las iniciativas del PNUD del 2019 actualmente pueden ya no estar vigentes y que el equipo de trabajo cambia conforme al proyecto en curso, por lo que una entrevista no podía ser otorgada.

Por otro lado, el Dr. Eduardo López de ONU-Habitat confirmó en la entrevista del 04 de abril de 2024 que efectivamente, PNUD estuvo colaborando en el proyecto. (entrevista personal).

- Proporcionar experiencias de calidad que no degraden ni dañen los valores naturales y culturales de la zona.
- Alentar la diversificación de la oferta turística de la región, aliviando la sobrecarga de sitios específicos y contribuyendo así a su conservación.
- Proporcionar una planificación holística, con la participación de las comunidades locales, para la sostenibilidad a largo plazo.

3.5.2 Seguimiento de las acciones de Naciones Unidas.

Formalmente, muchos estudios que fueron el resultado de la cooperación técnica entre el gobierno y las agencias de Naciones Unidas no se encuentran con acceso público, sino que más bien, se entregaron directamente a la autoridad responsable. Ahora bien, quienes tienen mayor transparencia en el resultado de esta cooperación es ONU-Habitat.

Por parte de ONU-Habitat se publicaron documentos que dan guía al gobierno mexicano para el desarrollo del tren y el ordenamiento territorial. Estos insumos están disponibles en la página oficial de ONU-Habitat²² y son una recopilación de lineamientos, diagnósticos y estrategias para implementarlas en el proyecto:

- Lineamientos de Diseño y Planificación Urbana: Criterios para el desarrollo sostenible del Sureste de México. Desarrollo Integral Territorial y Urbano de la Región Sureste de México - Corredor Regional Tren Maya, 2021. (ONU-Habitat, 2024)
- Fideicomisos de infraestructura y bienes raíces vs. mecanismos de recuperación de plusvalías: Análisis de los mecanismos establecidos para el financiamiento del desarrollo urbano y su compatibilización con el desarrollo de las FIBRA, 2020 (ONU-Habitat, 2024)

²² Ver: ONU-HABITAT (2024) *Publicaciones del proyecto “Desarrollo Integral Territorial y Urbano de la Región Sureste de México - Corredor Regional Tren Maya”*. 2024 ONU-Habitat. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Recuperado de: <https://onu-habitat.org/index.php/publicaciones-del-proyecto-desarrollo-integral-territorial-y-urbano-de-la-region-sureste-de-mexico-corredor-regional-tren-maya>

- Opciones de desarrollo de proyectos alrededor de las estaciones del Tren Maya, 2020 (ONU-Habitat, 2024.)
- Instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario en Tabasco – Reflexiones iniciales: Primera reflexión respecto de la especulación en tierras cercanas a las estaciones del Tren Maya en el estado de Tabasco, 2020 (ONU-Habitat, 2024)
- Adecuación al marco normativo: Definición de estrategias jurídicas para un ordenamiento territorial socialmente incluyente y ambientalmente sustentable en el Sureste de México, 2020 (ONU-Habitat, 2024).
- Diagnóstico Regional (Microrregiones): Análisis de las oportunidades y retos de desarrollo de la región Sureste de México, desde una división del territorio en microrregiones, 2020 (ONU-Habitat, 2024).
- Plan de Estructura Territorial del Sureste de México: Plan de acciones orientadas a promover el desarrollo regional integral del Sureste de México bajo el enfoque de la Nueva Agenda Urbana y los ODS, 2020 (ONU-Habitat, 2024).
- Recomendaciones para reforzar las Manifestaciones de Impacto Ambiental en el proyecto del Tren Maya: Recomendaciones para reforzar la MIA Regional del Proyecto Tren Maya Fase 1, ingresada a SEMARNAT por FONATUR, 2020 (ONU-Habitat, 2024).
- Evidencias para decidir el emplazamiento de las estaciones del Tren Maya por parte del Gobierno mexicano: reestructuración territorial para el progreso compartido: Criterios para la ubicación de las estaciones del Tren Maya orientado a Mérida, Tulum, Bacalar y Calakmul, a partir de metodologías y mejores prácticas en contextos similares, 2020 (ONU-Habitat, 2024).
- Sistema de evaluación ex ante de los impactos generados por la estrategia de desarrollo integral de la región sureste: Esta metodología es un sistema de indicadores a nivel municipal que son línea base para observar los impactos del Tren Maya en la región sureste de México, 2020 (ONU-Habitat, 2024).

- Estudios Técnicos de apoyo a la actualización del PMDU, IMPLAN Mérida: En el marco de la actualización del PMDU de Mérida: ONU-Habitat ha desarrollado estudios técnicos del Tren Maya para facilitar su integración en la planeación municipal, 2020 (ONU-Habitat, 2024).

En cuanto a ONU-Habitat, el trabajo de colaboración concluyó cuando se cambió al secretario del FONATUR, el Arq. Rogelio Jiménez Pons (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024). Oficialmente no se encuentra algún comunicado que haya dado cierre a la colaboración entre el gobierno y ONU-Habitat pero resulta valioso que parte del trabajo realizado por esta agencia permanezca en su página oficial.

Por otra parte, ¿la documentación con entregables del acompañamiento realizado por UNOPS al FONATUR no se encuentra disponible en la página oficial de la agencia, pero de acuerdo a la entrevista con UNOPS, este acompañamiento en su fase I concluyó el 31 de agosto de 2020 (Damián Rodríguez, UNOPS entrevista personal, 01 de mayo, 2024). No obstante, como el acompañamiento de UNOPS al FONATUR se dio en varias etapas, al 2023 se encontró que UNOPS acompañó al FONATUR en la fase II “respaldará los procesos de adjudicación de contratos públicos y diversos aspectos de las obras” (UNOPS, 2020, párr. 5).

El trabajo de UNESCO se terminará al 30 de diciembre de 2024, no obstante, en la actualidad -septiembre, 2024- presenta algunos percances sobre la colaboración con el gobierno mexicano. Luego de la construcción de un hotel en Calakmul, por parte del gobierno mexicano, UNESCO ha solicitado información al respecto de la infraestructura pues ésta se encuentra dentro de la reserva y bosque Tropicales protegidos de Calakmul (Grasreiner, 2024). Más allá del convenio y de la solicitud de información, el trabajo realizado no se encuentra disponible o de libre acceso en algún medio de prensa o comunicado.

Finalmente, resulta importante que el trabajo de las Naciones Unidas en un mismo proyecto fuera de manera coordinada. A pesar de que cada agencia tiene su autonomía y área de trabajo pudo ser valiosa la publicación de un reporte general

donde se emitan los avances de forma integral entre agencias. Al preguntarle al Dr. Eduardo López si ONU-Habitat tuvo colaboración con el resto de las agencias de Naciones Unidas, su respuesta fue la siguiente,

Se discutió en el interior del sistema de Naciones Unidas... no existía, lo que me parece normal, porque somos agencias independientes, un consenso total, si todas debían de participar. Había algunas que no mostraban interés, pero había una o dos que declinaban abiertamente participar, particularmente PNUMA... la agencia del Medio Ambiente y otra que participaba, que también está en el documento, que no es una agencia, pero representa las Naciones Unidas, son los derechos, los [...] derechos humanos (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, 04 de abril 2024).

3.6 Las jerarquías en los procesos participativos de Calakmul para el Tren Maya.

En los espacios de participación relacionados con el Tren Maya en Calakmul, de acuerdo con la perspectiva crítica a las redes de gobernanza abordada en el capítulo 1, la jerarquía entre actores es determinada por las relaciones de poder ya que estas se establecen a partir de los recursos y la legitimidad que cada uno posee. A pesar de que se establezcan espacios de diálogo y negociación directa con las comunidades, los factores de recursos y legitimidad determinan quién tiene mayor capacidad para influir en la toma de decisiones, replicando estructuras verticales entre las participaciones. En última instancia, las decisiones no son completamente libres, ya que están condicionadas por estas dinámicas de poder.

En cuanto a la capacidad legítima del gobierno, la figura que encabeza esta capacidad fue representada por el ex presidente de la república de ese periodo. Es decir, esta figura posee un amplio respaldo por las comunidades de Calakmul, y que, a pesar de solo haber acudido un espacio informativo de participación, dotó de legitimidad a las instituciones ejecutoras del proyecto.

Este respaldo se debe en cierta medida a los programas de gobierno que son dirigidos a poblaciones campesinas, cuya característica económica predomina en Calakmul, pues se considera que anteriormente “nunca se les apoyó hasta la llegada del presidente con Sembrando Vida” (persona 2, comunidad 1, entrevista personal, noviembre 2023). Por ejemplo, una persona de una comunidad en Calakmul dejó en claro que “es la primera vez que un presidente se preocupa por los indígenas, antes todos eran ladrones. Ahora López Obrador pide cuentas claras, no se roba antes sí y él ha observado las luchas” (persona 2, comunidad 13, entrevista personal, diciembre 2023).

Bajo la postura de una persona que forma parte del CRIPX, se hace énfasis en que “el gobierno fue muy astuto, el gobierno primero dio los programas y como las comunidades tienen muchas necesidades, el gobierno utilizó las necesidades para darles ingresos y la gente bien contenta y la mayoría está a favor” (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023). Por tanto, el respaldo a los objetivos de las instituciones, que son expresiones de las intenciones del presidente, por parte de las comunidades se debe al poder legítimo que ha trabajado el presidente a través de las acciones que forman parte de su gobierno, generando confianza y respaldo en las poblaciones.

Es evidente que la democracia representativa como forma del gobierno mexicano, requiere de una estructura jerárquica en cuanto a la composición organizacional para desarrollar la gestión pública, por tanto, las acciones de las instituciones responden a las intenciones del ejecutivo. Aunque es necesario subrayar que dentro de las mismas instituciones se reconoce una inclinación de respaldo desde las comunidades hacia el presidente,

la figura del presidente también jugó un rol importante porque lo quieren mucho. Sorprendentemente, todo el sureste y donde pasábamos, o sea, la figura del presidente pesaba mucho [...] y entonces, como todo, sí había conflicto, sí había preocupaciones en su momento en esta zona de Calakmul (Álvaro Lomelí, SEDATU, entrevista personal, 17 de abril de 2024).

Y es que el desde antes de que el presidente encabezara el cargo ya había visitado a las comunidades para presentar sus programas (persona 1, comunidad 12, entrevista personal, diciembre 2023). El mensaje del ejecutivo se dirigió principalmente a las personas indígenas y al pueblo de México. Lo anterior refuerza la afinidad de las comunidades con el ejecutivo, en palabras del Lic. Manuel Zavala se observa la réplica de cómo la figura del presidente permitió facilitar la ejecución del Tren Maya

Y entonces esa legalidad, como ha dicho el presidente y más que legalidad, la legitimidad del proyecto estuvo siempre basada y sustentada en respaldo popular, por estar cerca de ellos fue atinadísimo. Siempre lo ha dicho el presidente, por eso dice que, con el pueblo, todo sin el pueblo nada, eso creo, porque lo viví. Y esto fue la gran mayoría. [...] Nunca habíamos tenido la atención de un presidente o de funcionarios en mi comunidad, nunca habían pisado tantos funcionarios de primer nivel a mi comunidad y que fue siempre una petición del presidente (SEBIEN Campeche, entrevista personal, 04 de abril de 2024).

La capacidad de poder legítimo que posee el gobierno facilitó la cooperación y coordinación de las comunidades con las instituciones pues son una extensión de la imagen presidencial. Este argumento se refuerza con el testimonio del Dr. Eduardo López en su trabajo como representante de ONU-Habitat en el proyecto reconoce que la figura presidencial está vinculada con el respaldo del proyecto.

El presidente López Obrador no se sacó de la manga, [...] el proyecto del Tren Maya. Una vez electo, las razones por las que [...] en el sureste tuvo hasta 60%, 70% de votos es porque habló siempre del Tren Maya, es decir, el Tren Maya era una oferta política que estuvo presente desde la campaña. Y en ese sentido, los habitantes que habían expresado en las urnas su preferencia por él de una forma u otra, nosotros la concebimos como también una preferencia para realizar el Tren Maya, lo que, por supuesto no omitía, la necesidad de las consultas y de los acuerdos, pero [...] nos parecía de

entrada un punto positivo (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024).

De la misma forma, el recurso de legitimidad hacia las instituciones gubernamentales facilitó el acompañamiento de las agencias de Naciones Unidas. Dado que los representantes de estas agencias no tienen la facultad de accionar por su cuenta, fue necesario que, para las visitas de campo, hubiera presencia de las instituciones de gobierno. Además, la presencia institucional fue un componente clave para que las comunidades de Calakmul cooperaran y acudieran a los talleres participativos con Naciones Unidas.

El gobierno de México fortaleció sus capacidades técnicas y de gestión, a partir de la colaboración e implementación de 8 herramientas del SNU (Sistema de Naciones Unidas) en materia de planeación territorial con enfoque de participación ciudadana, transparencia, valorización y manejo sostenible del patrimonio cultural y natural, así como sobre sus obligaciones de derechos humanos respecto del proyecto, particularmente sobre el derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas. [...] A nivel local, el proyecto del Tren Maya ha contado con la asistencia técnica del SNU con los gobiernos estatales de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, así como 12 gobiernos municipales del sureste de México (Naciones Unidas México, 2020, p. 35).

Por otro lado, el poder de poseer recursos económicos para brindar atención a las necesidades de la población también fue esencial para que las comunidades respaldaran el proyecto del Tren Maya. Todas las personas de las comunidades entrevistadas gozaban de algún programa social (diario de campo, 18 de diciembre 2023) como Sembrando Vida, Jóvenes Construyendo el Futuro, becas para sus hijos u otros *programas para el bienestar*; por lo que se pensó que iba a traer más beneficios el Tren Maya, incrementando principalmente los beneficios para los campesinos como ya lo era el programa de Sembrando Vida (persona 1, comunidad 17, entrevista personal, diciembre 2023).

Entonces, a raíz de la oferta de programas sociales de los cuales los habitantes de Calakmul formaban parte, fue más fácil que los planes del ejecutivo contaran con un respaldo y aprobación amplia. El ex presidente de Calakmul, vincula el tema de los programas sociales con la afinidad a la administración presidencial

Sí, por ejemplo, si yo tengo mi Sembrando Vida por hablar de un programa que me ha dado mis 4800, mis 5000 pesos mensual, que son 2500 quincenal, 1250 semanal entonces dicen, bueno pues yo te tengo ya, ¿por qué [...] ver otras alternativas? si aquí yo tengo mi Sembrando Vida, mi hijo está en la Benito Juárez, mi esposa está en tercera edad, mis otros hijos están tan becados entonces recibimos aproximadamente 20000 pesos mensuales (Felipe Mora, ex presidente de Calakmul, entrevista personal, 16 de diciembre de 2023).

Además, se repitió entre los entrevistados de las comunidades la premisa de que históricamente el gobierno federal no se había presentado en Calakmul y que los proyectos eran escasos. “Desde que crecí tengo ya 42 años nunca hemos visto otros proyectos, apenas estos años cuando entró el presidente hubo el cambio” (persona 1, comunidad 1, entrevista personal, noviembre 2023). De esa misma comunidad también se comparte el pensamiento; “nunca nos apoyaron en los otros gobiernos. En este gobierno nos han apoyado mucho, en ese programa de Sembrando Vida sale la mayor parte de nuestra familia, ya hemos mejorado un poco igual en la calidad de vida (persona 2, comunidad 1, entrevista personal, noviembre 2023).

Por otra parte, el poder del recurso económico que posee el gobierno también sirvió para financiar a las agencias de Naciones Unidas. Esto no significa que derivado del pago por la asistencia técnica, las agencias estén en disposición de trabajar bajo las indicaciones directas del gobierno, sino que accionan a partir de los convenios establecidos. El recurso económico influye además de generar afinidad al proyecto, en posicionarlos en un nivel de subordinación en cuanto a un sistema jerárquico.

Yo no trabajo ni trabajé para el Gobierno mexicano, yo trabajo para la ONU y yo sabía que me iba a regresar a la ONU, entonces no podía cambiar los acuerdos internos que la ONU me había dado. Sin embargo, sí erosionaron nuestra credibilidad como agencia, el hecho de que se pensara que nosotros estamos respondiendo a intereses nacionales o locales o partidistas, ninguno de esos, pero sí nos afectaron sinceramente (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024).

La capacidad de legitimidad y de movilizar recursos son cualidades que llegan a facilitar la afinidad y respaldo de las comunidades en Calakmul hacia los actores institucionales ya que estos son los que poseen la mayor cantidad de ambas cualidades frente al resto de actores participantes. Aunque es importante subrayar que todos los actores presentes poseyeron determinada capacidad de legitimidad y de movilizar recursos, aunque en menor cantidad en comparación con las instituciones.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, principalmente del CRIPX, su capacidad de movilizar recursos, aunque de forma limitada, se basa en que históricamente y como se ha mencionado, han desarrollado proyectos locales para mejorar las condiciones de las comunidades. Esta particularidad influyó en que algunas personas de las comunidades, principalmente asociadas o que tuvieron trabajo previo fueran afines con la postura del CRIPX (diario de campo, 18 diciembre 2023).

Y en cuanto a la posesión de legitimidad, esta organización cuenta con respaldo del reconocimiento de algunas personas debido al trabajo y movilizaciones que han logrado en la región. Al mismo tiempo, cuentan con comunicación de agentes del Sistema de Naciones Unidas con quienes han colaborado para la provisión de asistencia técnica para la capacitación en materia ambiental y social (persona 3, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

En cuanto a las comunidades, debido a que su representación en los procesos participativos fue mediante las autoridades ejidales y municipales de cada

comunidad, existe una relación directa entre su capacidad de movilizar recursos ya que fueron el enlace directo con las instituciones gubernamentales. De esta manera, el resto de las personas en las comunidades depositan su confianza sobre las acciones a implementar en la comunidad. Asimismo, la cuestión de legitimidad sienta sus bases en la misma premisa de que el respaldo de los representantes comunitarios se debe al voto de confianza de los habitantes de las comunidades en ellos.

En resumen, los actores involucrados en los espacios de participación cuentan con determinado poder de legitimidad y de movilizar recursos según sus competencias. La diferencia entonces, radica en el alcance, posibilidad y efectividad que tiene cada uno de los actores para hacer efectivos ambos poderes dentro de los espacios de participación y las dinámicas de interacción entre los actores parte.

3.6.1 Interacciones como parte de una red de gobernanza y las estructuras jerárquicas.

Durante el periodo de análisis 2019-2020 es posible observar a la interacción de los actores involucrados en un esquema de red a través de la gobernanza. Para visualizar la red, se rescata que los procesos participativos en Calakmul representan un contexto determinado y puntual, en donde se encuentra el hecho de que la participación de los actores fue diversa, representando diferentes posturas, intereses y características para llegar a un mutuo acuerdo.

Al mismo tiempo, a pesar de las diferencias entre ellos, cada uno tuvo determinada capacidad de cooperación y negociación en los términos de sus intereses, generando un proceso colectivo entre los miembros de la red. En este sentido, con estos elementos se asume que efectivamente se trata de una red de gobernanza conformada para efectos de negociación sobre el proyecto de desarrollo Tren Maya.

Por otro lado, se recupera también el postulado de que dentro de las redes de gobernanza se encuentra una capacidad de autoorganización en la que influyen las características particulares de los actores miembro. Por lo tanto, los espacios de

participación, aunque se presupongan horizontales en cuanto a capacidad de negociación, no han permitido que se subsanen las diferencias entre los niveles jerárquicos de los actores. El conjunto de características de los actores, principalmente desde las autoridades gubernamentales, subordina a quienes tienen menos capacidades. Esto último pone en juego a los actores dentro de relaciones de poder que orientan la decisión final que se toma en los espacios de participación, reafirmando los intereses principales de quienes encabezan las jerarquías.

En apego al contexto específico de Calakmul, se observa que las principales características que permiten la reproducción de las relaciones de poder dentro de la red son dos: la capacidad de movilizar recursos y la legitimidad, cuyas características se abordaron en el apartado anterior. Estas condiciones permean la capacidad decisiva de cada actor, sobre todo si poseen un menor recurso frente a otros. De esta manera, las instituciones y autoridades de gobierno tienen la facilidad de timonear los procesos participativos de acuerdo con sus objetivos.

Las condiciones estructurales dibujaron dos redes de gobernanza vinculadas entre sí. La primera es la red liderada desde el seno institucional, la cual se inició a consolidar con la asignación de FONATUR como autoridad responsable. A partir de eso, el FONATUR inicia con la gestión del proceso participativo en coordinación con INPI y SEGOB, instituciones que cooperaron desde sus atribuciones, pero con presupuesto directo del FONATUR.

Si bien, el INPI cuenta con conocimiento en materia de la CLPI, las indicaciones sobre la premura de realizar el ejercicio participativo se convirtieron en una limitante para diseñar un instrumento participativo más acertado en pro de los derechos indígenas. Al tomar en cuenta que los recursos económicos provenían de FONATUR, la relación de subordinación se visibiliza en este punto.

No obstante, la red continúa ahora desde el papel del INPI como órgano técnico para la implementación de la CLPI con relación al resto de instituciones. A este punto la coordinación con instituciones de otros sectores fue necesaria para llevar a cabo la CLPI, en la cual el trabajo previo fue facilitado por las instituciones estatales y municipales a través de información específica sobre los territorios y

comunidades. El trabajo del INPI concluyó una vez agotadas las cinco fases de la consulta.

En este sentido, la Presidencia Municipal, la Secretaría de la Mujer, la Secretaría de Bienestar Campeche y la Procuraduría Agraria de Campeche estuvieron contribuyendo con el INPI. Sus interacciones con las comunidades fueron más cercanas ya que eran el canal directo entre las dependencias federales y las personas. En cuanto a la SEDATU se encuentra en un peldaño más arriba debido a la interacción más cercana que se tuvo con INPI y con FONATUR directamente pues era la institución responsable de la adquisición de las tierras en Calakmul.

La dinámica de interacción de las agencias de Naciones Unidas con el proyecto pasó directamente por FONATUR, en conformidad con los acuerdos de cooperación técnica. Al mismo tiempo, parte de las acciones que realizaron las agencias requirió de trabajo colectivo con las comunidades principalmente para la elaboración de diagnósticos y mapeos. El trabajo de las Naciones Unidas en el Tren Maya en las dinámicas de interacción en Calakmul, fue facilitado por el respaldo del gobierno durante las visitas a las comunidades. El acompañamiento constante brindó confianza a las comunidades para trabajar en conjunto, principalmente en la fase de diagnóstico. En este sentido, bajo el sistema jerárquico de la red, Naciones Unidas permanecen un peldaño debajo del gobierno, aunque con su propia autonomía.

Específicamente ONU-Habitat es quien podría considerarse lidera este proyecto. En palabras del Dr. Eduardo López menciona que “aunque operamos siempre con independencia, pero a fin de que hubiera una cierta coordinación inter agencial, sí, ONU hábitat tuvo [...] un papel más de coordinador general [...]. Yo diría más de interlocución con el propio Gobierno (Dr. Eduardo López, ONU-Habitat, entrevista personal, abril 2024).

Aunque si bien, no hubo una concertación entre las agencias, se podría asumir que ONU-Habitat fue la agencia que en un inicio tuvo mayor presencia. Como ya se ha señalado, la relación con las comunidades desde ONU-Habitat

consistió en acompañamiento a recorridos y diagnósticos participativos. Mientras que las intervenciones de UNOPS, UBESCO y PNUD se encuentran menos claras durante el periodo analizado, pero son importantes puesto que en algún punto salieron mencionadas.

ONU-DH actuó de forma más independiente al limitarse como actor observador y no tener otro tipo de colaboración con el gobierno. Quizá la invitación directa por parte de INPI y FONATUR fue el contacto más cercano en cuanto a las dinámicas. No obstante, se puntualiza que ONU-DH llegó a entrevistar a miembros del CRIPX ya que han trabajado previamente en proyectos de derechos humanos.

Hasta este punto, la vinculación institucional queda clara. Cabe resaltar que se establecieron intercambios y diálogos entre personas durante la consulta y espacios previos. Estos espacios encabezados por FONATUR o través de otras instituciones enmarcadas en el proyecto iniciaron con el proceso de *sensibilización*. Lo anterior representa la gestación de la red, pero también visibiliza la consolidación del poder legítimo del proyecto frente a las comunidades.

En cuanto a la conformación de la segunda red, estuvo conformada por los miembros del CRIPX y otras organizaciones ambientales y de derechos humanos que se fueron adhiriendo con el paso del tiempo, específicamente en el marco del amparo del Tren Maya al respecto de la consulta indígena. Además, a la fecha de entrevistas a las comunidades, se observó que algunas personas comenzaron a tener una postura de afinidad a la organización (diario de campo, 18 de diciembre 2023).

De tal manera que, esta segunda red inició tejiéndose desde los procesos de concientización sobre los impactos que traería el Tren Maya. Debido a que el CRIPX desempeñó un papel crítico, en un inicio y hasta la fecha, no cuenta con una afinidad mayoritaria de las comunidades en torno a la postura de la organización ya que consideraban al consejo ilegítimo porque *no eran de ahí* y se pensaba que sus únicos intereses eran acceder a recursos económicos.

Aun así, el CRIPX consiguió que algunas personas se sumaran a sus causas y fortalecieran su respaldo ya que también se encontraron expresiones en las que

se habló acerca de la iniciativa de conocer a detalle puntos específicos que el CRIPX en un inicio cuestionó sobre el proyecto. Algunas personas se molestaron porque después de la consulta indígena y “firma de toda la documentación que pedía el gobierno” ya no se invitaban a todas las comunidades a las sesiones de seguimiento (persona 1, comunidad 14, entrevista personal, diciembre 2023). Por tanto, una oportunidad para conocer un poco más sobre el proyecto se dio a través de la organización.

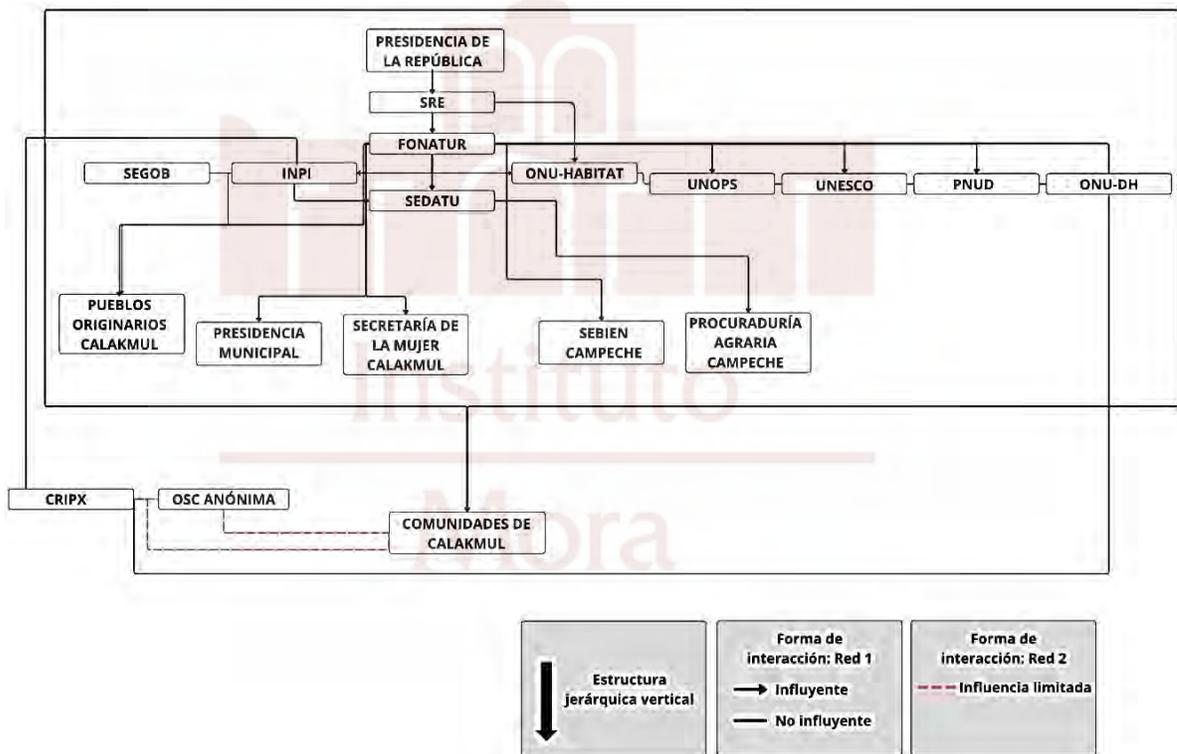
En una segunda fase, la red que encabezó el CRIPX tomó más forma a partir de los procesos de amparo que fueron iniciados por la organización. El amparo sobre la consulta indígena fue de los primeros que fueron firmados por el CRIPX con respaldo de pocas personas de las comunidades, pero principalmente con el respaldo de otras organizaciones que trabajaban en conjunto con el CRIPX dentro de la península (Contreras, 2020). Seguido de ese amparo, el fortalecimiento de las acciones del CRIPX logró que se realizaran nuevos amparos respecto de la construcción de infraestructura en torno al Tren Maya (Magaña, 2023), y aunque estos amparos se salen del periodo enfocado en esta investigación, es importante mencionarlo para visualizar el surgimiento y tejido de esta segunda red.

Aunque en términos de las jerarquías y las relaciones de poder, los integrantes del CRIPX reconocen que las capacidades de movilizar recursos y el poder legítimo que poseen las instituciones influyeron directamente en la afinidad de las comunidades con el proyecto. Consideran que fue una consulta amañada y que no fue eficiente para los verdaderos intereses de las comunidades (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre 2023).

Es claro que el poder de los actores en un mismo espacio de participación puede desprestigiar o aumentar legitimidad a otros participantes respecto de su postura. Lo anterior se observa en la confrontación por parte de algunos participantes hacia el CRIPX dentro de las reuniones participativas. Así pues, se ubica al CRIPX en una postura de subordinación en el sistema jerárquico, enfrentando una pérdida de reconocimiento con las comunidades de Calakmul.

En el último peldaño de las jerarquías se encuentran las comunidades y a pesar de ello, poseyeron una capacidad de negociación limitada pero presente para manifestar y acordar las necesidades que serían atendidas con el proyecto. Otro reconocimiento de las comunidades es su facultad de libre asociación pues, aunque no eran mayoría, algunas personas se solidarizaron con el CRIPX e iniciaron el proceso de amparos y de la firma de documentos para dar frente al Tren Maya. Y al mismo tiempo, en su posición de subordinación, las comunidades reconocieron la limitada capacidad de acción por lo que aprovecharon los espacios para sacar el mayor provecho del proyecto.

Ilustración 6: Estructuras jerárquicas dentro de las redes de gobernanza.



Fuente: Elaboración propia, 2024.

La ilustración 6 representa la consolidación de las redes de gobernanza, recordando las dos posturas de ambas redes. No obstante, la lógica vertical en la interacción de los actores se visibiliza en esta imagen. La diferencia entre algunos actores recae en la dependencia que tienen respecto a otros. Por lo que se observa

que algunos actores si bien se encuentran subordinados a las decisiones e intereses de los actores más arriba, no dependen directamente de las dos fuentes de poder.

Ahora bien, se observa la figura del presidente primando la jerarquía. Esto debido a que, durante la investigación, la figura e indicaciones que el representante del ejecutivo hacía, salían a relucir constantemente, sin la necesidad de mencionarlo. Por lo que resulta relevante y clave vincularle como el actor que indirectamente inició a tejer la red pero que además sentó las bases para que las instituciones de gobierno contaran con el poder legítimo.

Por otra parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores está presente más como un medio por el cual se establecieron las relaciones de cooperación técnica entre FONATUR y las agencias de Naciones Unidas. Así pues, las agencias se encuentran en un peldaño inferior en la estructura jerárquica con determinada autonomía, aunque su dependencia a las instituciones gubernamentales se ve adherida a los recursos que se otorgan por el pago de la asesoría técnica y por el cumplimiento de los acuerdos y convenios firmados.

Si bien las instituciones por entidad federativa poseen de autonomía, para el caso de los procesos participativos en el Tren Maya, se requirió de colaboración y transferencia de acciones para la ejecución de los espacios y del proyecto como tal. Al mismo tiempo que las instrucciones respondieron directamente a los intereses y obligaciones del FONATUR como entidad responsable.

A pesar de que parezca limitada la incidencia de la segunda red dentro de los espacios participativos, la realidad es que generaron un impacto dentro de las dinámicas de interacción entre el municipio. Hay una fuerte división entre las personas de las comunidades y muchos de los vecinos porque algunas personas están a favor y otras en contra (persona 1, CRIPX, entrevista personal, noviembre, 2023). En este sentido, dentro del descontento de los habitantes, se han sumado unos a la postura del CRIPX.

Ante lo anterior, si bien esta segunda red está subordinada a la primera, se considera como una red tal debido a la atención que el gobierno les ha prestado a las acciones del CRIPX y el crecimiento e impacto que ha tenido esta en la región, toda vez que consideran como sus acciones como contratiempos y/o retrasos a la obra. De cualquier forma, la presencia de ambas redes vincula principalmente a las comunidades en donde se inicia un proceso de unir las en afinidad a sus posturas e intereses. Quienes lideran las estructuras de las redes tienen la facilidad de anteponer sus prioridades en las mesas de diálogos. Al mismo tiempo, existe una relación de subordinación entre ambas redes, misma que determinó la capacidad de incidencia en los espacios participativos.

Como se observó, a través de la capacidad de movilizar recursos y legitimidad, es posible que las decisiones que tomen los actores que no dispongan de estas particularidades se vean influenciadas por la posición en la que se encuentran frente a quienes sí las poseen. En el caso de esta red de gobernanza, evidentemente la capacidad de recursos que poseen las comunidades de Calakmul es inferior a las instituciones de gobierno.

Ahora bien, las comunidades encontraron en estos espacios una oportunidad de solicitar que sus necesidades fueran atendidas, reconociendo a las instituciones como aquellos entes capaces de efectuar acciones en pro de sus intereses. Lo anterior significa que evidentemente el poder derivado de la legitimidad y de los recursos económicos está presente e influyó en estos espacios. Asimismo, los encuentros de cabildo durante el periodo analizado refuerzan los poderes de legitimidad y recursos económicos. Debido a que ambos poderes brindan la capacidad al gobierno de intercambiar bienes u ofrecer una precepción de garantizar el desarrollo, el resto de los actores dentro de los espacios participativos se toman sus decisiones bajo estas condiciones.

3.7 Reflexiones de los hallazgos.

Es de reconocer que las obligaciones del gobierno mexicano en implementar instrumentos de participación se cumplieron, aunque de forma limitada. Lo anterior

debido a que las particularidades que posee cada actor durante el periodo analizado en los procesos participativos para el Tren Maya los posicionan con determinada capacidad de negociación dentro de estos espacios; de tal manera que la libertad participativa de cada actor difiere entre ellos dentro de una misma red.

Es evidente que en los procesos participativos primaron los actores gubernamentales ya que desde la visión jerárquica fueron aquellos con responsabilidad de diseñar estos procesos e interinstitucionalmente delegarse las acciones correspondientes. La forma en la que se desarrollaron estos espacios permitió ir conformando dos redes entre los actores participantes, mismas que correspondieron a un objetivo común, la primera para incentivar el desarrollo económico, y por la segunda para garantizar la transparencia y respeto de los derechos indígenas.

No obstante, en ambas redes, el principio de horizontalidad se desdibujó; de tal manera que las instituciones gubernamentales también primaron las jerarquías en cuanto a las dinámicas de interacción entre los actores. Como resultado, se dieron interacciones verticales en las cuales los intereses de quienes prevalecieron más arriba en la jerarquía de la red fueron los determinantes en las decisiones finales de los espacios participativos.

Por otro lado, los cabildeos informales no son parte de espacios participativos oficiales, pero si fueron un componente clave que permitió encaminar a las comunidades indígenas hacia los intereses de los actores jerárquicos de ambas redes. Es decir, desde el reconocimiento de poder que cada actor posee frente a otros, es más sencilla la alineación a determinados objetivos. En este caso, para la red predominante por las instituciones, las capacidades de legitimidad y de movilizar recursos facilitaron el alcance y sensibilización de las comunidades indígenas respecto del Tren Maya. Por otro lado, la red del CRIPX sentó sus bases en la capacidad de legitimidad, y aunque el alcance de esta capacidad fue más limitado frente a la primera red, se logró sensibilizar a algunos habitantes de las comunidades.

Por otro lado, el papel de las agencias de Naciones Unidas en el Tren Maya durante el periodo analizado no fue lo suficientemente clara para los habitantes. Si bien, las agencias se enmarcan en la red institucional que partió de los convenios oficiales de colaboración, su relación no es dependiente en cuanto a nuevos intereses que puedan manifestar las instituciones de gobierno, pero sí existe una dependencia mutua en el cumplimiento de las actividades acordadas.

Asimismo, la colaboración previa a la consulta indígena dio pie a que se implementaran espacios participativos de diagnóstico con los habitantes de Calakmul. Y aunque los participantes asociaron estos talleres como parte de las acciones gubernamentales, lo que vale resaltar es que la colaboración previa de las agencias facilitó la sensibilización de las comunidades sobre el Tren Maya.

Hasta ahora, las particularidades de la primera red resultan sencillas de identificar porque las jerarquías entre actores son más marcadas y porque el entendimiento de los objetivos e intereses entre ellos llegan a ser compartidos. No obstante, en cuanto a la segunda red la jerarquía tanto del CRIPX como de la otra OSC son menos visibles, y esto debido a que las capacidades de movilizar recursos y de legitimidad son mucho menores a las capacidades de las instituciones.

La segunda red, aun así, tiene sus particularidades para denominarla como tal puesto que ambas organizaciones lograron movilizar parte de sus intereses gracias al apoyo de algunos habitantes de Calakmul, como lo fue el caso de los amparos. Y aunque es evidente que la postura de la mayoría de los habitantes no compartía los intereses de las organizaciones, la realidad es que una pequeña parte de la población si coincidió con ellos.

En resumen, en este capítulo fue posible observar la forma en que se fueron consolidando las dos redes y las motivaciones que propiciaron su consolidación. Es necesario señalar que se requirió de cooperación entre todos los actores para que se logaran acordar los intereses más predominantes. Además, abordar las relaciones de poder desde la legitimidad y la capacidad de movilizar recursos facilitó

el entendimiento del porqué las jerarquías determinaron la forma en que los actores participaron en los espacios participativos.



Conclusiones.

Las acciones del gobierno mexicano para incluir a la población indígena en la toma de decisiones han aumentado en la última década. A pesar de ello, aún existen desafíos que limitan el cumplimiento de los estándares normativos a nivel internacional; es decir, que las participaciones de las personas indígenas se den desde la libertad, que se cumpla con la divulgación completa de información antes de las consultas, aprovechando los recorridos informativos, y que éstas se realicen previamente a tomar decisiones sobre la cuestión consultada ya de otra manera, se presta a desvirtuar el objetivo real de la participación.

Desde los estándares de la Consulta Libre, Previa e Informada establecidos en el Convenio 169 OIT, el cumplimiento de las obligaciones del estado mexicano respecto del Tren Maya se cubren de forma parcial. Por un lado, el convenio ratificado contiene parámetros amplios que brindan guía sobre las características de una CLPI, pero, al mismo tiempo, estas condiciones son amplias por lo que se tiende a interpretar a conveniencia de las partes que las aplican.

Es por ello que se remarca la importancia de establecer un marco jurídico nacional en donde se establezcan lineamientos específicos y claros para implementar este mecanismo participativo. Como antecedentes sirven las experiencias y aprendizajes anteriores de consulta indígena pues de la misma forma se utilizaron los lineamientos que fueron elaborados por administraciones de otros gobiernos para el caso de la consulta en el Tren Maya.

Ahora bien, la falta de precisión sobre lineamientos que garanticen una participación eficiente en materia de derechos indígenas permite replicar estructuras de participación jerárquicas dentro de un espacio que debería ser horizontal. Si bien, los mecanismos de participación se clasifican según el nivel de incidencia de los participantes que tienen en los tipos de mecanismos, la forma de participación de cada actor no debería estar subordinada por las relaciones de poder que determinan las jerarquías en cuanto a su capacidad de decisión dentro del espacio participativo en cuestión.

Por un lado, se reconoce que las estructuras jerárquicas en las redes de gobernanza son de utilidad para delegar responsabilidades y llevar un control sobre los procesos administrativos, pero; por otro lado, las estructuras jerárquicas llegan a desvirtuar el objetivo participativo de los mecanismos. De esta manera, la lógica vertical de participación se perpetúa dentro de la toma de decisiones y de las aportaciones en seguimiento a un objetivo común.

El reto de la democracia continúa vigente en materia de garantizar mecanismos participativos y la integración de diversos actores en la definición de las políticas públicas o proyectos de gobierno. En el sentido que argumenta Fischer (2012), desde las estructuras de gobernanza y mecanismos participativos se atienden de forma parcial estos retos, tratando de integrar las perspectivas de diversos actores para procesos deliberativos.

En el caso de estudio del Tren Maya, se reconoce que el proyecto es el resultado de decisiones con enfoque de desarrollo modernizador y que fue iniciativa de las personas electas dentro del sistema democrático representativo del país. Sin embargo, este caso es el ejemplo de que las autoridades electas desde la democracia representativa no logran atender los desafíos (Quiñones, 2019) de forma apropiada para las personas del sur del país. Con esto se quiere decir que hay una vinculación estrecha entre los huecos de la democracia representativa para dar solución a problemas de la agenda pública con el enfoque de desarrollo que se ha manejado desde el surgimiento del concepto. Así pues, la gobernanza rescata las bondades de integrar a nuevos actores e instrumentos participativos.

El estudio de los espacios participativos en el Tren Maya a partir de la gobernanza permitió fortalecer el argumento de que las redes de gobernanza se crean a partir de un contexto específico, colectivo y de acuerdo con los intereses comunes (Porrás, 2019). Recordando a Rhodes (1996) y sus estudios sobre la anglo-gobernanza, se reconoce que, de la misma forma en que la dinámica interinstitucional se presentó en el contexto anglosajón, en el caso del Tren Maya se delegaron responsabilidades entre autoridades con el fin de cubrir la diversidad de temas sobre estos espacios. No obstante, se comparte que estos espacios se

prestaron también como una forma de autoorganización, mismo postulado que señala Porras (2007).

Por tanto, se pudo observar dos principios de la gobernanza. Primero, se identificó la dinámica participativa entre los actores no sólo gubernamentales sino también de la sociedad civil, considerándolo parte de la *nueva gestión pública* (Porras, 2019). Y segundo, con la gobernanza y su postura crítica a las jerarquías en las redes de gobernanza, se vislumbraron los retos existentes para la implementación de espacios participativos que garanticen una participación menos vertical entre los actores.

Con relación a lo anterior, la investigación sobre los procesos participativos en el Tren Maya, durante el periodo señalado, visibiliza las estructuras jerárquicas que tienden a presentarse dentro de las redes de gobernanza. Y al mismo tiempo se observa que la gobernanza en redes está teniendo papeles fundamentales para favorecer o perjudicar el trabajo del gobierno; cumpliendo con el argumento sobre el uso de la gobernanza de carácter instrumental que presentan en el debate Klijn y Skelcher (2007). De esta manera, los mecanismos participativos analizados en esta investigación perpetúan la lógica jerárquica.

Durante el periodo estudiado del Tren Maya, se resalta que la construcción de los espacios de participación dio pauta a la conformación de redes de gobernanza. Lo anterior debido a que los actores se fueron vinculando entre ellos para fortalecer sus intereses comunes. Estas redes se dividen en dos, la primera que se lideró desde el ámbito institucional a través de la vinculación con las personas para cumplir con el objetivo de la aprobación del Tren Maya; y, por otro lado, la red de gobernanza encabezada por los actores que estaban en desacuerdo con el proyecto y que no compartían con los intereses de la primera red.

Ahora bien, retomando el tema de las jerarquías, es evidente la presencia de estas dentro de las redes de gobernanza. La cuestión que debería continuarse trabajando es disminuir la influencia de las jerarquías presentadas por las relaciones de poder. Durante el periodo de análisis, dentro y fuera de los espacios de

participación, los actores interactuaron bajo la influencia de las relaciones de poder existentes.

El poder económico y legítimo que posee el actor gubernamental incide directamente en la capacidad de decisiones de las comunidades indígenas frente a condiciones de necesidad y desigualdad. Por ello, es menester tomar consideraciones apropiadas para desdibujar las relaciones de poder dentro de los procesos participativos. Así pues, las dinámicas de interacción entre los actores no estarían determinadas por las jerarquías presentes dentro de las redes de gobernanza.

Y de la misma forma, las dos redes identificadas se encuentran en posiciones distintas entre sí dentro de una misma estructura jerárquica. Estas posiciones son determinadas por las relaciones de poder preexistentes. Puede ser de utilidad rescatar el ejemplo de los cabildeos suscitados fuera de los espacios participativos entre los actores de ambas redes y la capacidad coercitiva de cada una en relación con el resto de la población. A este punto, vale la pena recordar el tercer criterio de Stoker (1998) en el cual estableció las relaciones de dependencia entre los actores. Para el Tren Maya, las relaciones de necesidad y condiciones económicas presentes en la región, endurecieron la dependencia hacia actores institucionales.

Continuando con el tercer criterio, es posible que las *reglas del juego* cambien según la capacidad de incidencia de los actores (Stoker, 1998). A muestra de lo anterior se subraya que las capacidades del CRIPX para efectuar acciones que detuvieran el proyecto se dieron a lo largo del periodo analizado, las cuales son el caso de los amparos. Si bien, no se detuvo el proyecto del Tren Maya, se generaron retrasos a causa del amparo, por lo que sí se obligó al FONATUR a elaborar nuevas estrategias que permitieran continuar con la construcción del tren. Por lo tanto, el criterio de Stoker (1998) se refleja en las acciones del CRIPX, en donde sus acciones lograron, aunque sea de forma temporal, que las reglas del juego lograran adecuar o modificar el diseño del proyecto; mientras que, para la sociedad civil, se apertura el espacio a nuevas formas de interponerse al proyecto por medio de otros instrumentos.

Al respecto del diseño e implementación de los espacios de participación, la metodología considerada para la construcción de los espacios contuvo áreas de oportunidad que se señalaron en el apartado del capítulo tres. Nuevamente, vale la pena señalar que esta metodología permitió que las negociaciones consolidaran las jerarquías entre los actores participantes. De acuerdo con esta investigación se sugiere que durante las sesiones de diálogo y toma de decisiones, se implementen herramientas que permitan relegar las jerarquías presentes entre los actores.

Si bien las redes de gobernanza al ser autónomas no pueden ser controladas y cada actor puede timonear la negociación de acuerdo a sus capacidades; es necesario que los espacios de participación se diseñen de forma más detallada para que las condiciones de relaciones de poder no incidan dentro de la mesa de toma de decisiones. De esta manera, es posible garantizar una participación más horizontal y en igualdad de condiciones donde los factores externos como el poder de recursos y legitimidad no interfieran y maximizar las bondades de la gobernanza.

Así pues, es un área de oportunidad para el gobierno mexicano, considerar la asesoría en la construcción de espacios democráticos y/o participativos. Específicamente cuando no existen lineamientos normativos y jurídicos que sirvan de protocolo para la implementación de consulta indígena. Aun con los criterios de los tratados internacionales, las características de la consulta parecen ambiguas, lo que da pauta a que las consultas indígenas presenten inconformidades y señalamientos.

Ahora bien, esta asesoría permitiría subsanar la falta de especificidad del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. De tal manera que las relaciones de poder no incidieran en la toma de decisiones. Además, que esto permitiría tener claridad sobre los aspectos que deberían estar resueltos previo al inicio de los espacios participativos y también cuáles se pueden ir dando posterior su aprobación. Toda vez que se consideren las críticas ya señaladas en otros casos nacionales.

De la misma manera en que se contó con la cooperación técnica de las agencias de Naciones Unidas para la asistencia del proyecto, es factible que se considere la cooperación internacional para la construcción de los espacios participativos dirigidos a comunidades indígenas. En este sentido, resultaría una contribución significativa para la cooperación internacional y su objetivo de promover el desarrollo.

Y al respecto de la asistencia técnica de las agencias de Naciones Unidas, es un área de oportunidad fortalecer el ámbito de la transparencia y comunicación directa desde las oficinas. Esta recomendación surge a partir de que se identificó un impacto negativo a la imagen de la Organización de las Naciones Unidas a nivel sociedad. Como organización líder en la promoción al desarrollo sostenible, los tres ejes deben seguir los principios de sostenibilidad: económica, ambiental y social, independientemente del enfoque que persigue cada agencia.

Persiguiendo la línea de cooperación, se recomienda que se refuerce la comunicación interna entre agencias independientemente de los enfoques o actividades por las que son consultadas. Ya que, durante el trabajo de las agencias, no hubo coordinación constante entre ellas a pesar de que fuera el mismo proyecto y en temporadas similares.

Nuevamente, es necesario determinar las consideraciones mínimas necesarios para la implementación de los espacios participativos para atender de manera uniforme en cada administración gubernamental, los derechos de las comunidades indígenas. Esto debido a que esta investigación observa que los recorridos de campo y visitas que se dieron desde antes del proceso oficial de consulta facilitaron el posicionamiento de la población en afinidad del proyecto. Mismos espacios en los que las Naciones Unidas fueron parte.

Al mismo tiempo, la consolidación de los lineamientos para la consulta indígena previa a proyectos debería ser menester para que las agencias de Naciones Unidas participe y con base en eso decir si se considera viable proveer de la asistencia técnica o si piensa renegociar los acuerdos. A manera de

recomendación se sugiere que cualquier entidad internacional, interesada en cooperar en proyectos de asistencia técnica, financiera, entre otras, establezcan convenios de cooperación con el gobierno una vez que la CLPI se haya agotado.

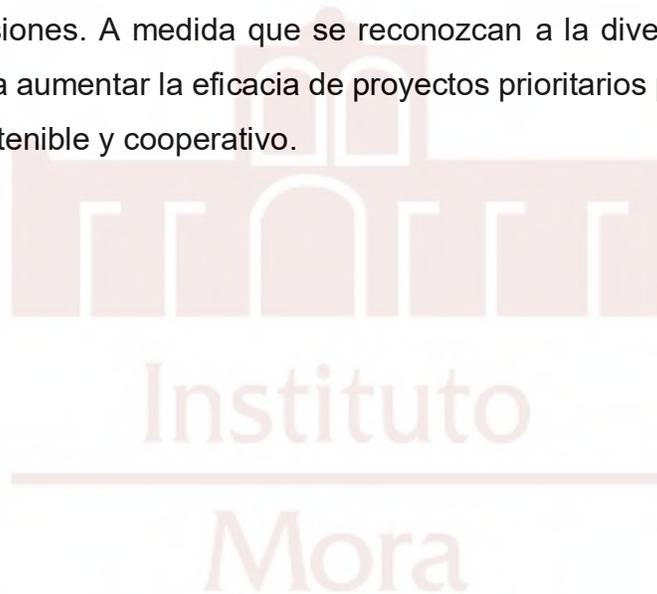
Por otro lado, resultaron valiosas las aportaciones de la asistencia técnica de Naciones Unidas pues, en algún caso hubo la necesidad de redefinir el proyecto o los tramos, considerar aspectos sociales en los cuales el gobierno no tenía amplio *expertise* y emitir sugerencias directas a las instituciones para que se repensaran ciertos detalles. Esta idea se rescata, principalmente de las experiencias del Dr. Eduardo López, recordando su comentario en el que él, particularmente, puntualizó elementos que deberían considerarse para el diseño del proyecto del Tren Maya que el gobierno no había considerado.

En resumen, la cooperación internacional a través de las Agencias de Naciones Unidas resultó valiosa para aspectos de operación, transparencia del gobierno mexicano. Pero, por otro lado, específicamente estas acciones recaen en el debate de tipo de desarrollo promovido desde la Agenda 2030 y la modernización. Por el contrario, el desarrollo pugnado en la ONU debería considerar puntos relevantes en materia de derechos indígenas a medida que se trabaja con el gobierno.

En conclusión, con esta investigación se plantea que las estructuras jerárquicas sí fueron determinadas por las relaciones de poder dentro de los espacios participativos para el Tren Maya. La capacidad de influencia que posee el gobierno y las instituciones permitió que los procesos participativos fueran timoneados de acuerdo con los intereses del ejecutivo, cuyo caso fue consolidar a nivel social el proyecto del Tren Maya. Al mismo tiempo, se utilizaron las relaciones de poder a partir de la movilización de recursos y la legitimidad de forma indirecta para promover la aceptación del proyecto. Por tanto, en el interior de las redes de gobernanza se rescata que todos los actores tuvieron una capacidad de negociación y cooperaron entre sí para obtener *beneficios*.

Se reafirma que las dinámicas de interacción a partir de las redes de gobernanza sucedieron en un contexto específico y con base en procesos colectivos. Debido a que las agencias de Naciones Unidas colaboraron dentro del proyecto, de forma indirecta pasaron a ser parte de las dinámicas de interacción que respaldaron las intenciones del gobierno pero que, también salieron criticadas al respecto del proyecto.

Los retos para el desarrollo siguen vigentes desde las aristas sociales para los derechos de las comunidades indígenas por lo que se invita al gobierno a fortalecer sus espacios participativos. Al mismo tiempo se reconocen los esfuerzos realizados por las autoridades porque la gobernanza está teniendo cabida en la toma de decisiones. A medida que se reconozcan a la diversidad de actores, los esfuerzos para aumentar la eficacia de proyectos prioritarios pueden contribuir a un desarrollo sostenible y cooperativo.



Bibliografía

Aguilar, F. (2010) *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Andrés Manuel López Obrador (2019, noviembre 10) *López Obrador en Diálogo con pueblos indígenas, desde Calakmul, Campeche*. [Archivo de Vídeo]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=y7ohxqp0U2U>

Akchurin, M. Bebbington, A. Silva, E. (2018) Policy Effects of Resistance against Mega-Projects in Latin America. *European review of Latin American and Caribbean Studies*. (106), pp. 25-46.

Alemán, D, Alfaro, A, Islas, A, López, A, (2020) El Tren Maya: un escenario de conflictividad socioambiental en el posneoliberalismo mexicano. *Ecología Política. Ecologías decoloniales en Mesoamérica y El Caribe*. (60), pp. 94-100.

Almeida, M, Jouault, S, Rodríguez, Y, (2022) Las vías de la mayanización. *Maya America*. 4(2), pp. 62-88.

Alva, M. (2018) Hacia una gobernanza sin adjetivos. *Revista Flectere, Universidad autónoma metropolitana-Lerma*. (1), pp.2-9.

Angelo, J. Sempere, F. (2018) Extracción minera y derechos humanos: Impactos adversos y caminos hacia un desarrollo sostenible. *Revista de cooperación y desarrollo*. 5(1), pp. 105-123.

Ansótegui, E. (2021) *Tren maya o barbarie: comunidades indígenas en el contexto de la globalización*. En Suárez-Krabbe, J, Gustafsson, J, García, O, Wink, G, Kolling, M, et al. *Pensamiento social danés sobre América Latina*, CLACSO, pp. 113-130

Ávila, L. Cedeño del Olmo, M. (2021) El desarrollo regional en el marco de los megaproyectos en el sureste de México. En Venegas Herrera, M. A. C.; Amparo Tello, Dagoberto y Ken Rodríguez, C. A. [Coords.] (2021); *Políticas públicas*,

empleo y migración en perspectiva territorial. (Vol. III) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas y Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional. (Colección: Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad).

Aylwin, J. Policzer, P. (2020) No going back: The impact of ILO convention 169 on Latin America in Comparative Perspective. *The School of Public Policy Publications*, 13(8), pp. 1-30

Azamar, A. (2020) La minería en Zacatecas y la disputa por el agua, En Rosa Luxemburg Stiftung (2020) *Conflictos sociales por megaproyectos extractivos, de infraestructura y energéticos en la Cuarta Transformación* (pp. 4-10). Rosalux. Recuperado de: <https://www.rosalux.org.mx/sites/default/files/conflictos-megaproyectos-4t.pdf>

Bachelot, B. (2020) Libre determinación y megaproyectos: El Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX) frente al Tren Maya. *Nuestra praxis*. (s.n.) pp. 105-127.

Benito, A. (2021). Mecanismos de participación y gobernanza de Colombia y Chile. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 2(8), pp. 96-108.

BID, (2011) Mareña Renovables construirá mayor parque eólico de México con apoyo del BID. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/noticias/marena-renovables-construira-mayor-parque-eolico-de-mexico-con-apoyo-del-bid>

BID (2020) Marco de política ambiental y social. *Banco Interamericano de Desarrollo*.

Bolaños, L. (2018) *Avances de armonización legislativa en materia de derechos indígenas. Diagnósticos de las entidades federativas*. Ciudad de México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Recuperado de:

<https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2018/publicaciones/cdi-avances-armonizacion-legislativa-materia-derechos-indigenas.pdf>

Bourdieu. P, (1979) *Distinction. A social critique of the judgement of taste*. Cambridge: Harvard University Press.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018) Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. *Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios*. Recuperado de:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2023) Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. *Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios*. Recuperado de:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDLPI.pdf>

Cámara De diputados del H. Congreso de la Unión (2024) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios*. Recuperado de:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGEEPA.pdf>

Camargo, B. Vázquez-Maguirre, M. (2021) Humanism, dignity and indigenous justice: the Mayan Train megaproject, Mexico. *Journal of sustainable tourism*. 29(2-3), pp. 372-391

Campos, V. García, C. (2022) Megaproyectos en la cuarta transformación. Balance a tres años. En Alonso, M. (eds.) *La 4T bajo la lupa. Balance preliminar del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, 2018-2021* (pp. 101-112). Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla.

Canal Once (2019, abril 22) *Línea Directa - Rogelio Jiménez Pons (21/04/2019)*.

[Archivo de video]. Youtube:

<https://youtu.be/1An5xEaWOpl?si=MYnFZqY9XklyNy5k>

Chávez. C, (2022) La constelación de mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en México. ¿De la gobernanza a la gobernanza participativa? En Montes de Oca, L. Martínez, L. (eds.) *Caminos de la gobernanza en México. Avances, pausas, obstáculos y retrocesos* (pp. 199-232). Ciudad de México: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.

Chaguaceda, A. López, L. (2021) Política populista y democracia plebiscitaria: las consultas ciudadanas en el México de la cuarta transformación. *Andamios*. 18(46), pp. 205-232.

Clavijo. I, Castrejón. D, (2020) *El tren de las élites. Empresas beneficiadas y proyectos energéticos en el sureste mexicano*. Ciudad de México: Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER).

CEMDA (s.f.) *Postura del Centro Mexicano de Derecho Ambiental respecto al Proyecto Tren Maya*. CEMDA, Recuperado de: <https://www.cemda.org.mx/nuestra-opinion-postura-del-centro-mexicano-de-derecho-ambiental-respecto-al-proyecto-tren-maya/>

CNDH en México. @CNDH (2018, 23 de noviembre) *Respecto del #TrenMaya, hacemos llamado respetuoso al Presidente Electo @lopezobrador_ y al próximo gobierno federal para que sea orientado a estándares nacionales e internacionales en materia de #DerechosHumanos de pueblos y comunidades #indígenas* [Imágenes Adjuntas] [Post en X]. Recuperado el 20 de abril de 2024 de: <https://x.com/cndh/status/1066103519344803845?s=48>

CNDH (2019) *Solicita CNDH a autoridades federales y estatales de Oaxaca y Veracruz otorgar medidas cautelares ante la consulta sobre el proyecto “Corredor Interoceánico Istmo de Tehuantepec”*. CNDH. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/Com_2019_118.pdf

Consejo Económico y Social (2018) Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible. *Naciones Unidas. Documentos Oficiales*. (24). Recuperado



de:

https://publicadministration.un.org/portals/1/images/cepa/principles_of_effective_governance_spanish.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (1917) Diario Oficial de la Federación. México.

Contreras, A. "Comunidades de Calakmul ganan amparo contra Tren Maya", *Pie de Página*, 29 de enero de 2020. Recuperado de:

<https://piedepagina.mx/comunidades-de-calakmul-ganan-amparo-contra-tren-maya/>

CRIPX (s.f.) *Sistematización y Proyección de los Aportes de la Sociedad Civil al Desarrollo Local*. Campeche: CRIPX.

Cruz, R. "Pueblos indígenas de México contra el Tren Maya", *Debates indígenas*, 01 de abril de 2020. Recuperado de:

<https://debatesindigenas.org/2020/04/01/pueblos-indigenas-de-mexico-contra-el-tren-maya/>

Davies, J. (2011). *Challenging Governance Theory: from Networks to Hegemony*. Bristol: The Policy Press.

Delgado, A. (2022) Jerarquías de poder, sociedad, cultura y diseño. *Revista de Estudios Interdisciplinarios del Arte, Diseño y la Cultura*. 3(9), 107-123.

Díaz, A. (2017) Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*. XXVI(2), 341-379.

Domínguez, C. (2015) *Megaproyectos fallidos en Latinoamérica: Sociología histórica y política comparada*. Ciudad de México: Contemporánea. Sociología.

Domínguez. I, (2023) *El origen de la democracia*. Sociedad: Ethic. Recuperado en 2024 de: <https://ethic.es/2023/05/el-origen-de-la-democracia/>

Dunlap, A. (2018) "A Bureaucratic Trap:" Free, Prior and Informed Consent (FPIC) and Wind Energy Development in Juchitán, Mexico. *Capitalism Nature Socialism*. 29(4), 88-108.

Eberhardt, M. (2014) Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. (33), 83-106.

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

El Mekaoui, A. Rasikh, T. Baños, B. Méndez, M. (2020) Sustainability, sociocultural challenges, and new power of capitalism for renewable energy megaprojects in an indigenous mayan community of Mexico. *Sustainability*. 7432(12), 1-23.

Esquivias. L, (2021) *The Mayan Train: Beyond developmental and socio-environmental narratives*. (Tesis inédita de doctorado). Wageningen. University y Research. Thesis International Development Studies.

Fischer, F. (2012) Chapter 32. Participatory governance: From theory to practice. En Levi-Faur. D, (eds.) *The handbook of governance*. Oxford University Press.

Flybjerg. B, (2014) What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*. 45(2), 6-19.

FONATUR (2019a, s.f.) Acuerdo específico de asistencia técnica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios Especiales para Proyectos, para la ejecución de la Fase 1 del proyecto denominado "Tren Maya". *FONATUR*.

FONATUR (2019b, mayo 21) Acuerdo de contribución entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos a través del Fondo Nacional de Fomento al Turismo y

el Programa de las Naciones Unidas para el los Asentamientos Humanos, para ejecutar el proyecto denominado “Desarrollo integral, territorial y urbano de la región sureste de México-Corredor regular Tren Maya”. *Secretaría de Relaciones Exteriores*.

FONATUR (2019c, diciembre 2018) Convenio marco de cooperación en materia educativa, cultural y científica entre el Fondo Nacional de Fomento al Turismo de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Secretaría de Relaciones Exteriores*.

FONATUR, (2019d, mayo) FONATUR y UNOPS firman convenio de en beneficio del Tren Maya. *Gobierno de México*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/fonatur-y-unops-firman-convenio-en-beneficio-del-tren-maya?idiom=es>

FONATUR, (2019e) FONATUR – Tren Maya y ONU-Habitat concretan visita por Calakmul. *Gobierno de México*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/fonatur-tren-maya-y-onu-habitat-concretan-visita-por-calakmul-208617>

FONATUR, (2019f, diciembre) UNESCO y Fonatur firman convenio de colaboración en beneficio del Tren Maya. *Gobierno de México*. Recuperado de: <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/unesco-y-fonatur-firman-convenio-de-colaboracion-en-beneficio-del-tren-maya/>

FONATUR (2019g) Tren Maya. Tsíimin k'áak. Análisis costo beneficio. Versión Pública. *Hacienda*. Recuperado de: <https://www.mst.hacienda.gob.mx/SCI/public-rest/cartera/consulta/63324E70/56484A706257567A64484A6862444D344E7A55794D673D3D>

FONATUR (2023) Plan integral de desarrollo. Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. *Proyectos México*. Recuperado de: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2023/01/Plan-integral-de-desarrollo-TM.pdf>

Fox, O. Stoett, P. (2016) Citizen Participation in the UN Sustainable Development Goals Consultation Process: Toward Global Democratic Governance? *Global Governance*. 22(4), 555-573.

Gandaria, M. (2020) “Conceden suspensión definitiva a comunidades indígenas contra Tren Maya”, *El sol de México*. Recuperado de:
<https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/conceden-suspension-definitiva-amparo-comunidades-indigenas-mayas-cripx-contra-proyecto-construccion-tren-maya-4925761.html>

Gasparello. G, Núñez. V, (2021) *Pueblos y territorio frente al Tren Maya*. Ciudad de México: Centro Interdisciplinar para la Investigación de la Recreación, A.C.

Gobierno de México (s.f) *Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano*. ¿Qué hacemos? Gobierno de México. Recuperado de:
<https://www.gob.mx/sedatu/que-hacemos>

Gobierno de México (2015, 16 de marzo de 2015) *Fondo Nacional de Fomento al Turismo*. Gobierno de México. Recuperado de:
<https://www.gob.mx/sectur/acciones-y-programas/fondo-nacional-de-fomento-al-turismo>

Grasreiner, S. “Unesco solicita a México información sobre hotel en la Reserva de Calakmul” *Proceso*, 13 de abril de 2024. Recuperado de:
<https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/4/13/unesco-solicita-mexico-informacion-sobre-hotel-en-la-reserva-de-calakmul-327149.html>

Grieta. “Consulta confirma rechazo a proyecto porcícola en Homún”, *Grieta*, 08 de octubre de 2017. Recuperado de:
<https://www.grieta.org.mx/index.php/2017/10/08/consulta-confirma-rechazo-a-proyecto-porcicola-en-homun/>

Grupo Funcional Desarrollo Económico, (2020) *Auditoría De Cumplimiento a Inversiones Físicas: 2019-3-21W3N-22-0379-2020*. Grupo Funcional Desarrollo

Económico. Recuperado de:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2019c/Documentos/Auditorias/2019_0379_a.pdf

Gudynas, E. (2017). Neo-extractivismo y crisis civilizatoria. En: Ortega, G. (Coord.) *América Latina: avanzando hacia la construcción de alternativas* (pp. 29-54).

Paraguay: BASE IS. Recuperado de: <http://gudynas.com/wp-content/uploads/GudynasExtractivismosConceptosPy2017.pdf>

Hacienda (2020) *Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec*. Hacienda. Recuperado de:

<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2020/tomo/VII/Print.AYH.01.INTRO.pdf>

Hammersley, M. Atkinson, P. (1994) *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Hernández. R, Fernández. C, Baptista. M, (2014) *Metodología de la Investigación*. Caracas: Mc Graw Hill Education

Hincapié, S. (2017) Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *RECERCA, Revista de Pensamiento I Análisis*. (21), 37-61.

Heller. L, (2019) *The impacts of mega-projects on the human rights to water and sanitation. Report to the 74th session of the UN General Assembly by the UN Special Rapporteur on the human rights to water and sanitation*. United Nations Human Rights Office of the Higher Commissioner. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Water/HumanRightsandMegaprojectsUserfriendly.pdf>

IBERO (2022) *#INFORME Registra OCSA 761 proyectos extractivos que provocan afectaciones socioambientales*. IBERO. Recuperado de:



<https://ibero.mx/prensa/informe-registra-ocsa-761-proyectos-extractivos-que-provocan-afectaciones-socioambientales>

Indignación. “Autoconsulta. Pueblos Mayas en defensa de su derecho a decidir”, *Dossier de prensa, Indignación*, julio, 2021. Recuperado de: https://indignacion.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/Autoconsulta_Ficha-t%C3%A9cnica.pdf

International IDEA, PNUD, et al, (2022) Governance, democracy and development in Latin America and the Caribbean. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance, PNUD*. Recuperado de: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-05/Governance-Democracy%20and%20Development.pdf>

INPI, (2019a) *Asambleas regionales Consultivas sobre la creación del Programa de Desarrollo del Istmo de Tehuantepec*. INPI. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489278/Convocatoria_firmada.pdf

INPI, (2019b) *Acta de asamblea regional informativa de las comunidades pertenecientes al pueblo maya y cho’ol, respecto de la consulta libre, previa e informada, sobre el “proyecto de desarrollo tren maya”, celebrada en la comunidad de Tenabo estado de Campeche, el día treinta de noviembre del año dos mil diecinueve*. INPI. Recuperado de: <https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-xpujil-30-noviembre-2019.pdf>

INPI, (2019c) *Acta de asamblea regional consultiva de los pueblos tsotsil, tzeltal, maya y ch’ol, respecto de la consulta libre, previa e informada, sobre el “proyecto de desarrollo Tren Maya”, celebrada en la comunidad de Xpujil, municipio de Calakmul, estado de Campeche, el día quince de diciembre del año dos mil diecinueve*. INPI. Recuperado de: <https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-de-asamblea-consultiva-xpujil-15-diciembre-2019.pdf>

INPI, (2019d) *Registro de asistentes a la asamblea regional informativa del pueblo maya y ch’ol respecto de la consulta libre, previa e informada sobre el “Proyecto de*

desarrollo Tren Maya”. *Autoridades de gobierno estatal y federal*. INPI. Recuperado de: <https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/listas-de-asamblea-informativa-xpujil-30-noviembre-2019.pdf>

INPI (2020) *Concluyen sesiones de seguimiento de la consulta indígena; avanzan acuerdos para construcción del Tren Maya*. Gobierno de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/concluyen-sesiones-de-seguimiento-de-la-consulta-indigena-avanzan-acuerdos-para-construccion-del-tren-maya-237036>

Kanan Ts'ono'ot, “Respetar resultado de la consulta, exige Homún ante amparo de juez Federal”, *Indignación*, 15 de marzo de 2024. Recuperado de: <https://indignacion.org.mx/respetar-resultado-de-la-consulta-exige-homun-ante-amparo-de-juez-federal/>

Klijn, E, Skelcher, C, (2007) Democracy and governance networks: compatible or not? *Public Administration*. 85(3), 587-608.

Kooiman, J. (2005) Gobernar en gobernanza. En Cerrillo, A. (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-81). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Kooiman, J. Chuenpagdee, R. (2005) Governance and governability. En Bavinck, M. Jentoft, S. Kooiman, J. (eds.) *Fish for life*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

La Jornada Maya, “ONU Habitat y pueblos indígenas dialogan sobre Tren Maya en Calakmul”. *La Jornada Maya*, 15 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/121409/onu-habitat-y-pueblos-indigenas-dialogan-sobre-tren-maya-en-calakmul>

Lapierre, M. (2021) FPCI, international law, social space, and indigenous territories in FPCI during extractive projects in Latin America. A romantic or tragic story? *Revista Sarance*. (48), 33-51.

Laplante, J. Nolin, C. (2014) Consults and Socially Responsible Investing in Guatemala: A Case Study Examining Maya Perspectives on the Indigenous Right to Free, Prior, and Informed Consent. *Society & Natural Resources*. (7)27, 231-248.

López (2015) *Diccionario de geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planeación y gestión del territorio*. León: Universidad de León.

Loza, M. Urban, D. (2018) Repensar el desarrollo y la cooperación internacional desde los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. En Girardo, C. Mochi, P. (eds.) *Otros desarrollos. Otra cooperación. Retos y perspectivas de la cooperación internacional*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Magaña, J. "CRIPX cuenta con suspensiones definitivas para obras en tramo 7 del Tren Maya", *La Jornada Maya*, 08 de febrero de 2023. Recuperado de: <https://www.lajornadamaya.mx/campeche/210414/cripx-cuenta-con-suspensiones-definitivas-para-obras-en-tramo-7-del-tren-maya>

Marinetto, M, (2003) Governing beyond the centre: a critique of the Anglo-Governance school. *Political studies*. 51,592-598.

Mayntz, R. (2005) Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza en Cerrillo, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Meana, S. "La consulta a las comunidades indígenas constituye una obligación". *El Financiero: Economía*, 12 de agosto de 2015. Recuperado de: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/la-consulta-a-las-comunidades-indigenas-constituye-una-obligacion/>

Mejía, E. (2017) Sociedad civil y violencia: el conflicto por el parque eólico en territorio Ikojt de San Dionisio del Mar. *Acta sociológica*. (74), 81-106.

MICI (s.f.) *Mareña Renovables: Reforzando lo “significativo” de consultas significativas*. MICI. Recuperado de: <https://mici.iadb.org/es/publications/Marena>

Middeldorp, N. Ariza, R. (2018) *Pueblos indígenas y afrodescendientes, herramientas para la defensa del territorio: Indicadores para la evaluación de la consulta y protocolo para la resolución de conflictos socioambientales*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Montes, A. (2019, 11 de noviembre) *Diálogo con los Pueblos Maya Peninsular, Ch’ol, Tsotsil, Tseltal y Población Indígena Migrante, desde Calakmul, Campeche*. Gobierno de México. Recuperado de: <https://www.inpi.gob.mx/dialogos/wp-content/uploads/sites/11/2019/11/11-sebastian-lopez-vazquez-xpujil-campeche.pdf>

Montes de Oca, L. Martínez, L. (2022) Conclusiones. En Montes de Oca, L., Martínez, L. (Comp.) (2022). *Caminos de la gobernanza en México. Avances, pausas, obstáculos y retrocesos* (199-232). Ciudad de México: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales.

Montiel, Medina y Fernández, “Homún: el pueblo maya que defendió sus cenotes”, *La Jornada del Campo*, 17 de agosto de 2019. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2019/08/17/cam-homun.html>

Naciones Unidas (1948) *La Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Naciones Unidas. México, (2020) *El trabajo de la ONU en relación con el proyecto del Tren Maya*. Naciones Unidas. México. Recuperado de: <https://content.unops.org/documents/ONU-en-el-Tren-Maya-web-ES.pdf>

Naciones Unidas. México, (2020) *Reporte de resultados 2020. Naciones Unidas México*. Recuperado de: https://mexico.un.org/sites/default/files/2021-11/Informe-ONU-Mx_2020.pdf

Naraghi, A. Powley, E. (2004) *Democracy and governance*. London: Publisher International alert etc.

Núñez, R. (2021) ¿El Tren Maya para el desarrollo del sur de México? *Mirada Ferroviaria*. (41), 104-121

Obras. “Ruta del Tren Maya: estaciones y recorrido que sigue”, *Infraestructura: Obras*, 15 de diciembre de 2023. Recuperado de: <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2023/12/15/ruta-tren-maya-estaciones>

Ocampo, J. (2015) *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2bbb5a3a-316e-40b1-8b94-d5d39fbd088b/content>

OHCHR (1976) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Naciones Unidas. Recuperado de: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

OHCHR (1996) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

OIT (1989) *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Edición conmemorativa, 25 años*. OIT, Oficina para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Olmedo, R. (2021) Megaproyectos y sustentabilidad en México: definición, legislación y consecuencias. *Revista nuestramérica*. 9(18), 1-18.

ONU-DH (2019a) *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*. ONU-DH. Recuperado de: <https://hchr.org.mx/comunicados/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/>

ONU México (2019b, 16 de mayo) *Tren Maya, Aviión presidencial, proyectos de UNOPS en México, entrevista con Fabrizio Feliciani*. [Archivo de video]. Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=r3ESkd0sES4>

ONU-Habitat (2019c, 21 de mayo) *Fonatur y ONU-Habitat firman acuerdo de colaboración*. ONU-Habitat. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/fonatur-y-onu-habitat-firman-acuerdo-de-colaboracion>

ONU-Habitat (2019d, 23 de julio) *El Tren Maya en Escárcega*. ONU-Habitat. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/el-tren-maya-en-escarcega>

ONU-Habitat, (2019e, 08 de agosto) *Avances de colaboración para el Tren Maya en Yucatán*. ONU-Habitat. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/avances-de-la-colaboracion-para-el-tren-maya-en-yucatan>

ONU-Habitat (2019f, 09 de agosto) *ONU-Habitat y Fonatur se reúnen con ejidatarios de Cobá*. ONU-Habitat. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/onu-habitat-y-fonatur-se-reunen-con-ejidatarios-de-coba>

ONU-Habitat, (2024) *Publicaciones del proyecto “Desarrollo Integral Territorial y Urbano de la Región Sureste de México - Corredor Regional Tren Maya”*. ONU-Habitat. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Recuperado de: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/publicaciones-del-proyecto-desarrollo-integral-territorial-y-urbano-de-la-region-sureste-de-mexico-corredor-regional-tren-maya>

Peters. G, Pierre. J, Sorensen. E, Torfing. J, (2012) *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford: Oxford Academic.

PNUD (2020) *Voces del Istmo. ¿Qué significa la Consulta Indígena del Istmo de Tehuantepec para las personas que participan en ella?* PNUD, Laboratorio de aceleración. Recuperado de: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/mx/Voces-del-Istmo_v08_web.pdf

Porras, F. (2007) Rethinking local governance: Hierarchies and networks in Mexican cities. *Revista europea de estudios latinoamericanos y el Caribe*. (83), 43-59.

Porras, F. (2019) *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. Ciudad de México: Contemporánea Políticas Públicas.

Quiñones, J. (2019). La idea de contragobernanza. Elementos para una teoría crítica del gobierno. *Estudios Políticos*. 56, 18-39.

Real Estate Market, (2020) Salvavidas de la economía. Infraestructura. Trenes, detonadores de inversión y empleo. *Real estate, market*. (131). Recuperado el 30 de abril de 2024 de: https://realestatemarket.com.mx/revistadigital/rem_infraestructura-2020/HTML/64/#zoom=z

Rhodes, R. (1996) La nueva gobernanza; gobernar sin gobierno. En Cerrillo, A. (coord.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Rhodes, R. (2012). Waves of Governance. En D. Levi-Faur (eds.) *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 33-48). Oxford: Oxford University Press.

Rodríguez-Garavito, C. (2011) Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields. *Indiana University Press*. 11(1), 263-305.

Rosenau, J. N. (1992). Governance, Order, and Change in World Politics. En J. N. Rosenau y E. O. Czempiel (eds.), *Governance Without Government. Order and Change in World Politics* (pp. 1-29) Cambridge: Cambridge studies in international relations.

Rostow. W.W, (1960) *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge at the University Press.

Rozas. P, Sánchez. R, (2004) *Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual*. Santiago de Chile: CEPAL.

s.e. (2015, 15 de febrero) *Proceso de consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena zapoteca sobre la construcción y operación de un parque eólico en Juchitán de Zaragoza, promovido por la empresa Eólico del Sur, S.A.P.I de C.V., Juchitán de Zaragoza.*_____.SEGOB. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25579/Relatoria Asamblea Informativa 5 de febrero de 2015 .pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25579/Relatoria_Asamblea_Informativa_5_de_febrero_de_2015_.pdf)

SEGOB, (11 de agosto, 2017) *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493639&fecha=11/08/2017#gsc.tab=0

SEGOB (2019a) *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561631&fecha=31/05/2019#gsc.tab=0

SEGOB (2019b) *Plan Nacional de desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación. Recuperado el 20 de abril de 2024 de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0

SEGOB (2019c) *Protocolo de la consulta libre, previa e informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos afroamericano*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de: <https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf>

SEGOB (2019d) *Convocatoria al proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo sobre el "Proyecto de desarrollo Tren Maya"*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/512659/convocatoria-tren-maya-inpi.pdf>

SEGOB (2020, 18 de noviembre) *Programa institucional 2020-2024 de FONATUR infraestructura, S.A. de C.V. FONATUR infraestructura, S.A. de C.V.* Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605239&fecha=18/11/2020#gs_c.tab=0

Sorensen, E. Torfing, J. (2005) The Democratic Anchorage of Governance Networks. *Scandinavian Political Studies*. 28(3), 194-218.

Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions. *Blackwell Publisher*. 108, 17-28.

Torres, M. (2022) Mitos y realidades sobre la autoconsulta indígena en Yucatán: el caso del municipio maya de Homún. *Desacatos*. (68), 30-49.

Torfing, J. (2007) Governance networks. En Levi-Faur. D, (2012) *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 116-128). Oxford: Oxford University Press Inc.

UNDRIP, (2007) *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.



UNOPS. "UNOPS Se suma al equipo de la ONU que ayudará al gobierno de México a ejecutar un nuevo proyecto de transporte", *UNOPS*, 06 de agosto de 2020. Recuperado de: <https://www.unops.org/es/news-and-stories/news/unops-joins-un-team-helping-government-of-mexico-deliver-new-transport-project>

Varillas, A. "Fonatur presenta queja ante Tribunal Colegiado contra amparo que frena al Tren Maya", *Universal Online*, 13 de febrero de 2020. Recuperado de: <https://www.iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/febrero20v/vesp13/v17.pdf>

Zaremborg, G, (2012) Introducción. En Zaremborg. G, (eds.) *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, (pp.13-32). Ciudad de México: FLACSO. Recuperado de <https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2021/01/Redes-y-jerarquias.pdf>

Zaremborg, G. Torres, M. (2018) Participation on the Edge: Prior Consultation and Extractivism in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*. 10(3), 29-58.

Zavala, D. (2021) *Jiménez Pons: "Los trenes de pasajeros no son negocio, los turísticos sí*. Expansión por Expansión. Recuperado de: <https://obras.expansion.mx/infraestructura/2021/04/14/entrevista-rogelio-jimenez-pons-tren-maya>

Zurbriggen, C (2021) Revisando el enfoque de redes de políticas. Nuevos abordajes y desafíos. En Morales-Fajardo, E. Cadena-Inostroza, C. (eds), *¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores* (pp. 25-48). Ciudad de México: Universidad Autónoma de México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.

Lista de entrevistas

Comunidades:

- 1 Persona 1, Comunidad Calakmul 1, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.
- 2 Persona 2, Comunidad Calakmul 1, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.
- 3 Persona 1, Comunidad Calakmul 2, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.
- 4 Persona 2, Comunidad Calakmul 2, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.
- 5 Persona 1, Comunidad Calakmul 3, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 6 Persona 1, Comunidad Calakmul 4, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 7 Persona 2, Comunidad Calakmul 4, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.
- 8 Persona 1, Comunidad Calakmul 5, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 9 Persona 2, Comunidad Calakmul 5, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 10 Persona 1, Comunidad Calakmul 6, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 11 Persona 2, Comunidad Calakmul 6, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 12 Persona 1, Comunidad Calakmul 7, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 13 Persona 2, Comunidad Calakmul 7, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 14 Persona 1, Comunidad Calakmul 8, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.

- 15 Persona 1, Comunidad Calakmul 9, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 16 Persona 1, Comunidad Calakmul 10, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 17 Persona 2, Comunidad Calakmul 10, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 18 Persona 1, Comunidad Calakmul 11, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 19 Persona 1, Comunidad Calakmul 12, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 20 Persona 1, Comunidad Calakmul 13, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 21 Persona 2, Comunidad Calakmul 13, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 22 Persona 1, Comunidad Calakmul 14, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 23 Persona 2, Comunidad Calakmul 14, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 24 Persona 1, Comunidad Calakmul 15, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 25 Persona 1, Comunidad Calakmul 16, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.
- 26 Persona 1, Comunidad Calakmul 17, entrevista personal en el municipio de Calakmul en diciembre de 2023.

Organizaciones de la sociedad Civil:

1. Persona 1, organización de la sociedad civil anónima, entrevista personal en la Ciudad de México en agosto de 2024
2. Persona 1, Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.

3. Persona 2, Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.
4. Persona 3, Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.
5. Persona 4, Consejo Regional Indígena Popular de Xpujil, entrevista personal en el municipio de Calakmul en noviembre de 2023.

Gobierno:

1. Iván Ramos Director de Participación y Consulta Indígena del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, entrevista personal por videollamada el 24 de abril de 2024
2. Álvaro Lomelí, Coordinador General de Desarrollo Metropolitano y Movilidad, Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, entrevista personal en las oficinas de la SEDATU el 17 de abril de 2024.
3. Laura Bolaños, Directora de Vinculación, Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano, entrevista personal en las oficinas de la SEDATU el 24 de abril de 2024.
4. Miguel Hernández, director para la Democratización de la Relación Gobierno-Sociedad de la subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos religiosos de la Secretaría de Gobernación, entrevista personal por videollamada el 18 de abril de 2024.
5. Manuel Zavala, Secretaría de Bienestar Campeche, entrevista personal por videollamada el 04 de abril de 2024.
6. Adriana Silva, Procuraduría Agraria Campeche, entrevista personal por videollamada el 16 de abril de 2024.
7. Felipe Mora, ex presidente de Calakmul 2018-2019, entrevista personal en el municipio de Calakmul, 16 de diciembre de 2023.
8. Ex representante de la Secretaría de la Mujer en Calakmul, entrevista personal en el municipio de Calakmul, 20 de diciembre de 2023.
9. Ex representante de los Pueblos Indígenas de Calakmul, entrevista personal en el municipio del Calakmul, 20 de diciembre de 2023.



Naciones Unidas:

1. Eduardo López, ex titular de ONU-Hábitat en México, entrevista personal por videollamada el 04 de abril de 2024.
2. Damián Rodríguez, Gerente de Proyectos de UNOPS, entrevista personal por videollamada el 01 de mayo de 2024.

