

HUMANIDADES, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN PUEBLA

ACADEMIA JOURNALS



OPUS PRO SCIENTIA ET STUDIUM

ISSN 2644-0903 online

VOL. 2, NO. 1, 2020

WWW.ACADEMIJOURNALS.COM

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN AUSPICIADO POR EL CONVENIO CONCYTEP-ACADEMIA JOURNALS



YURIDIA JIMÉNEZ CARMONA

PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA
FRENTE AL CASO: HIDROELÉCTRICA GESA EN EL MUNICIPIO DE XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ,
PUEBLA

UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DEL ESTADO DE PUEBLA

DIRECTORA DE TESIS: LUCERO GARCÍA CUAMAYT
PRIMER LECTOR: DRA. NANCY ELIZABETH WENCE PARTIDA
SEGUNDO LECTOR: MTRO. MANUEL BAUTISTA RAMÍREZ
TERCER LECTOR: MTRA. ERNESTINA SOLÍS PATIÑO

NÚMERO DE SECUENCIA 2-25



UNIVERSIDAD INTERCULTURAL DEL ESTADO DE PUEBLA

Problemas en el ejercicio del Derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada frente al caso: Hidroeléctrica GESA en el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla

Presenta:

Yuridia Jiménez Carmona

Comité supervisor:

Directora de tesis: Lucero García Cuamayt

Primer lector: Dra. Nancy Elizabeth Wence Partida

Segundo lector: Mtro. Manuel Bautista Ramírez

Tercer lector: Mtra. Ernestina Solís Patiño

Institución:

**Universidad Intercultural del Estado de Puebla
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Licenciatura en Derecho con Enfoque Intercultural**

Fecha de aprobación:

24 de enero de 2020

Para obtener el título de:

Licenciada en Derecho con Enfoque Intercultural

**Problemas en el ejercicio del Derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada
frente al caso: Hidroeléctrica GESA en el municipio de Xochitlán de Vicente**

Suárez, Puebla

Yuridia Jiménez Carmona

Resumen

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas es un mecanismo que se presenta a los pueblos y comunidades indígenas ante propuestas de alguna medida legislativa o administrativa que pueda afectarles de manera directa en sus derechos e intereses culturales, sociales y ambientales. Se encuentra reconocido en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los pueblos indígenas.

A partir de esto, el objetivo de la investigación es conocer la situación del derecho a la consulta libre previa e informada y culturalmente adecuada, para así identificar las irregularidades ante el caso hidroeléctrico GESA, implementado en el pueblo nahua de Xochitlán de Vicente Suarez, Puebla. Para lograrlo se utilizó el enfoque cualitativo para mostrar los fenómenos sociales, políticos, económicos y culturales que atraviesan los pueblos indígenas ante la implementación de proyectos de desarrollo o megaproyectos a gran escala que vulneran sus derechos colectivos.

Como parte de este enfoque se utilizó el método deductivo para conocer la generalidad de documentos internacionales; y a la par con el método dialéctico se

conocieron las contradicciones de la postura estatal frente a estos convenios internacionales que benefician a los pueblos indígenas.

Como conclusión se determinó que la consulta es vista como mero trámite por las distintas entidades al carecer de un adecuado proceso de consulta, de un instrumento jurídico que regule el proceso de consulta previa, libre e informada que garantice una plena protección de sus derechos colectivos e individuales.

Palabras clave: pueblos y comunidades indígenas; consulta previa, libre e informada; Convenio 169 de la OIT; proyectos de desarrollo y extractivismo.

DEDICATORIA

Considero que el apoyo incondicional y amor que me han ofrecido mis padres no podré pagárselos jamás, es por eso, que este logro se los dedico a ellos, por el esfuerzo de hacer de mí una mejor persona.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradezco a mis padres por el apoyo incondicional que me han dado durante mi formación profesional y que aún me ofrecen día a día. Tenerlos conmigo, es lo mejor que me ha dado la vida.

En segundo lugar quiero expresarles mis más sinceros agradecimientos, por haber contribuido en la elaboración de la presente investigación: a la Mtra. Lucero García Cuamayt por alentarme moral y académicamente, pero sobre todo por dirigir mi proyecto de investigación; al igual que mis lectores, la Dra. Nancy Elizabeth Wence Partida, el Mtro. Manuel Bautista Ramírez y a la Mtra. Ernestina Solís Patiño, por contribuir desde sus distintas áreas para obtener un mejor resultado de esta investigación.

En tercer lugar agradezco a Jesús Jonathan Gómez Nava, por apoyarme en todo momento y a mis amigos por estar conmigo en buenos y malos momentos.

INDICE

DEDICATORIA	4
AGRADECIMIENTOS	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA	9
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	9
1.2 JUSTIFICACIÓN.....	20
1.3.- OBJETIVO GENERAL.....	26
1.3.1.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	26
1.4.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	26
1.5.- SUPUESTO DE INVESTIGACIÓN	27
1.6 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	27
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DEL DERECHO A LA CONSULTA A NIVEL INTERNACIONAL	29
2.1. EL DERECHO A LA CONSULTA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	29
2.1.1.- ¿QUÉ ES EL CONVENIO 169 DE LA OIT?.....	30
2.1.2 CONVENIO NÚM. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES Y EL DERECHO A LA CONSULTA	37
2.2. DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	43
2.3. DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	52
2.3.1. RECONOCIMIENTO INICIAL DE LA CONSULTA A PARTIR DEL CASO SARAMAKA	54
2.4.- OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES	61
2.4.1.- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS	61
2.4.2 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC).	64
2.4.3.- DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES	67
2.5 LA CONSULTA Y SUS PRINCIPIOS RECTORES	70
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO SEGUNDO	76
CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DEL DERECHO A LA CONSULTA A NIVEL NACIONAL	78
3.1 GENERALIDADES. LOS PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE AL ESTADO MEXICANO Y EL MOVIMIENTO DEL ZAPATISMO (EZLN)	78
3.1.1 MOVIMIENTO ZAPATISTA (EZLN).....	84
3.2 ALCANCES JURÍDICOS DEL ESTADO MEXICANO EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS EN PUEBLOS INDÍGENAS.....	87
3.3 LA CONSULTA COMO DERECHO HUMANO EN EL ÁMBITO NACIONAL	91
3.4 IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL DERECHO A LA CONSULTA EN EL MEXICANO.	94
3.5 ASPECTOS GENERALES DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO EN LA REGIÓN SUR – SURESTE DEL ESTADO MEXICANO	98
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO TRES.....	101

CAPÍTULO IV. LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA Y EL PUEBLO INDÍGENA DE XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ.....	103
4.1. LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA FRENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	104
4.2. LOS PROYECTOS DE DESARROLLO EN LA REGIÓN NORTE Y NORORIENTAL DEL ESTADO DE PUEBLA.....	108
4.3. ASPECTOS GENERALES DE XOCHITLÁN EN EL ESTADO DE PUEBLA	112
4.3.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA.....	112
4.3.2 OROGRAFÍA	114
4.3.3 HIDROGRAFÍA.....	115
4.4. PROYECTO HIDROELÉCTRICO EN EL MUNICIPIO DE XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ.....	116
4.5. EXPERIENCIA Y DISCUSIÓN DE FUENTES COMUNITARIAS FRENTE AL PROYECTO HIDROELÉCTRICO	119
CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO CUARTO.....	128
CONCLUSIONES GENERALES	130
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135

INTRODUCCIÓN

La presente investigación denominada “Problemas en el ejercicio del derecho a la consulta libre, previa e informada frente al caso: hidroeléctrica GESA en el municipio de Xochitlán de Vicente Suarez, Puebla, es una tesis jurídica-descriptiva, la cual tiene por objetivo “utilizar el método de análisis; siendo posible descomponer un problema jurídico en diversos aspectos, estableciendo relaciones y niveles que ofrezcan una imagen de funcionamiento de una norma o institución jurídica”(Cortés y Álvarez, 2017).

El trabajo planteado, se enfoca en el derecho a la consulta libre, previa e informada, el cual es un derecho internacional que nace desde junio de 1989, con la adopción del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. El convenio en cita, hace referencia a los derechos de los pueblos indígenas, así como al fortalecimiento de sus culturas, desde sus propios sistemas normativos internos.

Como es de observarse, el instrumento jurídico referido, contempla el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, el cual es un avance en el ejercicio de sus derechos, con lo cual se da apertura a la participación colectiva en los casos que aquejan a la comunidad. Todo ello tiene la finalidad de que el pueblo indígena tome la decisión que mejor le favorezca.

Esta disposición obliga al Estado y particulares (empresas nacionales o transnacionales) a realizar una consulta a estos pueblos, en tanto se tengan megaproyectos, proyectos de inversión o de desarrollo a partir de los cuales se contemple alguna afectación en sus territorios.

La presente investigación se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo, aborda la introducción a la problemática suscitada en el municipio de Xochitlán de Vicente Suarez, en el 2012 con motivo del proyecto hidroeléctrico.

Capítulo segundo, trata sobre el marco teórico conceptual y jurídico del derecho a la consulta desde un ámbito internacional. En el cual se establecen los instrumentos internacionales que reconocen y protegen el derecho a la consulta de las poblaciones indígenas, así mismo, incluyen los antecedentes de dicho derecho.

Con especial atención, se hace referencia al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, como principal antecedente del derecho a la consulta desde junio de 1989 a nivel internacional, así como también la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual fue adoptada con fecha 13 de septiembre de 2007 en México.

La importancia de éstos, radica en salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, considerados como grupos vulnerables; más aún cuando no se aplica el derecho a la consulta, ya que consecuentemente se violan otros derechos.

En el tercer capítulo se desarrolla el marco teórico conceptual y jurídico del derecho a la consulta en México, es decir desde el ámbito nacional. Así mismo en este apartado se abarca desde los acontecimientos importantes que dieron cabida a cambio significativo a la legislación mexicana, como un avance al reconocimiento de los derechos indígenas.

México con el paso del tiempo empezó a tomar el modelo económico del capitalismo, el cual trajo consigo la idea del desarrollo para las zonas vulnerables y con grandes desigualdades sociales. Es decir, con el disfraz de la idea del desarrollo, se implementó este modelo económico del capitalismo en las zonas con mayor vulnerabilidad y desigualdades sociales.

Como consecuencia de ello en el país, se presentaron propuestas, de iniciativas sobre megaproyectos que van en contra de la cosmovisión de los

pueblos y comunidades indígenas. Este tipo de conflictos generalmente se presentan en territorios indígenas, ya que ellos cuentan con una mejor protección de la biodiversidad y sus recursos naturales. Esta población posee una perspectiva muy diferente a la de la población no indígena; generalmente los indígenas ven a la naturaleza desde una visión sagrada, la cual es transmitida desde sus ancestros de generación en generación.

El motivo de esta investigación, se debe a que México es un país con gran variedad de biodiversidad y recursos naturales, por ello, empresas transnacionales o extranjeras se establecen en el país, para aprovechar o explotar dichos recursos naturales con fines lucrativos, este tipo de aprovechamiento es conocido como extractivismo. El estado de Puebla no es la excepción de esta forma de actividad, dado que en éste se pretende ejecutar megaproyectos sin el consentimiento de los pueblos originarios, vulnerando así el derecho a la consulta.

Finalmente en el cuarto capítulo se analiza el tema de la consulta libre, previa e informada y el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, el cual está habitado con población indígena. En este contexto se contempla la falta de regulación en la legislación jurídica estatal poblana; de igual forma se mencionan los megaproyectos de la región norte y nororiental del estado de Puebla, carentes de una consulta, caso concreto de la implementación de la hidroeléctrica por la GESA.

Todo lo anterior tiene la finalidad de esclarecer los problemas en el ejercicio de la consulta, toda vez que, la problemática existente en el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez es la vulnerabilidad del derecho a la consulta y a su vez éste se correlaciona con otros como: el derecho a la libre determinación, el derecho al territorio, el derecho a la información, entre otros. Lo que se pretende con dicha investigación es buscar los medios de defensa que pueden utilizar los habitantes para oponerse a este tipo de proyectos, ya que traen como consecuencia grandes impactos a sus derechos e intereses en cuanto a su territorio.

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La presente investigación es sobre el ejercicio del derecho a la consulta libre, previa e informada frente a proyectos de desarrollo, caso: hidroeléctrica en el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla. Este derecho se puede ejercer frente a megaproyectos, proyectos de inversión o desarrollo, así como en programas estatales de cualquier índole que involucren a los pueblos indígenas.

Esta investigación se enfocará especialmente en el proyecto hidroeléctrico para la generación de energía eléctrica de la presa San Antonio, en los municipios de Xochitlán de Vicente Suárez, Zapotitlán de Méndez, Atlequizayan, Zoquiapan y Nauzontla en el Estado de Puebla. La empresa de Generación Eléctrica San Antonia (GESA) cuenta con un número de permiso: E/1244/PP/2014, donde el energético primario que utilizará es el agua y para la ejecución de dicho proyecto se abastecerá de dos ríos denominados Zempoala y Ateno, que se encuentran en el territorio del municipio de Xochitlán de Vicente Suárez Puebla. De tal manera, esta investigación se enfocará exclusivamente en el municipio de Xochitlán.

Los datos generales de la empresa GESA siglas de Generación Eléctrica San Antonio S.A DE C.V, la cual cuenta con el siguiente registro federal de contribuyentes: GES121082223. Esta tiene a cargo como representante legal a la Dra. Nilda del Socorro Díaz Morales. SEMARNAT otorgó el número de expediente al documento que analizo y es: 21PU20170058.

El 4 de abril de 2013, dos empresas poblanas, INGDESHIDRO Eléctrica, S.A de C.V. y Generación Eléctrica San Antonio S.A de C.V. presentaron ante la SEMARNAT una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA-R), con el nombre "Proyecto San Antonio", construir y operar por sesenta años un sistema de generación eléctrica a partir de los caudales de los ríos Zempoala y Ateno, en la Sierra Norte de Puebla.

Este municipio cuenta con población indígena náhuatl, y la problemática existente es la pretensión de construir una hidroeléctrica desde el año 2011. En este tipo de proyecto debe realizarse un proceso de consulta previa, libre e informada. De acuerdo con los instrumentos internacionales que México ha ratificado, la consulta se encuentra reconocida a nivel internacional en el convenio número 169 de la OIT, siendo esta una razón para que el Estado Mexicano deba salvaguardar este derecho.

De esta forma al ser un derecho internacional y nacional cuenta con un peso jurídico que debe protegerse ante cualquier situación. Por esa razón los pueblos y comunidades que se verán afectados por el proyecto de la hidroeléctrica, se organizaron y se levantaron en contra de esta empresa explotadora de recursos y usurpadoras de territorios para detener las actividades, ya que se empezó a operar el proyecto. Esto se debe a que la población indígena no recibe ningún apoyo por parte del Estado para frenar la actuación de estas empresas o entidades a las que sólo les interesa explotar sus recursos naturales.

En este caso no se llevó a cabo la consulta a la población del municipio, ni municipios y comunidades vecinas, por ende se ha vulnerado este derecho humano por parte del Estado. Todo esto conlleva al agravio de otros derechos como son: el derecho a la información, a la participación, a la tierra, a la libre determinación, entre otros.

La empresa Generadora Eléctrica San Antonio (GESA) para lograr ingresar al territorio, buscó mecanismos para la adquisición de predios con ubicación cercana al proyecto, a efecto de accesar al cauce del río. Al no obtener resultado alguno, comenzó a rentar anualmente los predios, para ir adquiriendo territorio en el municipio, por la situación precaria económicamente de la gente de naturaleza indígena logro persuadir a una cuantas personas. De tal manera que al ofrecerle a los pobladores una cantidad económica que generalmente en la región no se

cuenta con ingreso semanal o quincenal; hace que estas personas duden de su postura respecto al proyecto.

De esta manera, gobierno y empresa buscan la forma de ejecutar el proyecto de inversión sin considerar las consecuencias que pudieran ocasionar a terceras personas. Respecto a esto, se considera contradictorio que la consulta frente a megaproyectos, proyectos de inversión o de desarrollo no se tome en cuenta por parte del Estado, ya que es un derecho que se encuentra reconocido en la Constitución mexicana y actualmente está siendo vulnerada. Por ello la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018) afirma que:

Las demandas en materia de derechos indígenas aún persisten, esto se debe a que los proyectos de desarrollo son muy ajenos a las culturas indígenas pero sobre todo estos se basan en la explotación de sus recursos naturales. Por esta razón se necesita que se garantice su derecho a ser consultados ante la ejecución de proyectos tales como la adjudicación de tierras para la construcción de plantas hidroeléctricas, la explotación minera, reacomodos de poblaciones indígenas, explotación de recursos acuíferos y la explotación del turismo, entre otros (p.1).

Los pueblos indígenas tienen el derecho a ser consultados, donde el Estado Mexicano debe trabajar en conjunto con los pueblos indígenas y así saber cuáles son sus intereses colectivos. Por otra parte los pueblos indígenas están dotados de la libre determinación, para aceptar u oponerse a megaproyectos o proyectos de desarrollo que vulneren sus espacios territoriales.

Como se observa, los pueblos indígenas son los que deben ejercer el derecho a la consulta; ya que ellos cuentan con dicha prerrogativa para defenderse ante la vulneración de sus derechos colectivos.

Esta vulneración se da hacia a los pueblos indígenas y estas colectividades han sido definidas por parte de diversos teóricos, académicos, instituciones y el propio Estado. Por lo tanto, los pueblos indígenas cuenta con una amplia diversidad de definiciones, entre ellas la de Anaya (2005), quien menciona que:

Los pueblos, naciones o comunidades indígenas constituyen grupos culturalmente diferenciados, enclavados dentro de sociedades producto del imperialismo, la conquista y la colonización. El gran número de comunidades indígenas que todavía sobreviven en el continente americano, son pueblos que generalmente se caracterizan, y así se consideran ellos mismos, como indígenas.

Son indígenas porque tienen vínculos ancestrales con las tierras en las que viven, o en las que desearían vivir, de manera mucho más profunda que otros sectores de población que viven en esas mismas tierras, o junto a éstas. Además, son *pueblos* en la medida de que constituyen comunidades diferenciadas con una continuidad de existencia e identidad que los vincula con las comunidades, tribus o naciones de su pasado ancestral (p.24).

Respecto al párrafo anterior, los pueblos indígenas son los que aún coexisten después de la conquista, y que comparten conocimientos ancestrales de generación en generación, con la finalidad de lograr una mejor conservación de sus recursos naturales, así como de sus costumbres, tradiciones, conocimientos, cultura, entre otros.

Por otra parte, el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías propone la siguiente definición de pueblos indígenas desde un ámbito internacional:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos

de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales (Martínez, 1987: 30).

Como ya se mencionó en ambas posturas se puede decir que los pueblos indígenas son el conjunto de personas que aún se encuentran establecidas en el mismo territorio desde la conquista, y que aún conservan sus ideologías ancestrales respecto a la naturaleza, la tierra, el agua, etc., que se siguen transmitiendo a las nuevas generaciones y que es distinta de la ideología de la sociedad no indígena.

Por esa razón, la consulta reconocida en el convenio 169 de la OIT, le corresponde a los pueblos indígenas, ya que este sector poblacional generalmente sufre vulneraciones a sus derechos humanos. De tal manera que se ha convertido en un problema que se presenta a nivel mundial; Stavenhagen (2004) menciona que:

En materia de desarrollo, una de las demandas recurrentes presentadas al Relator Especial por las comunidades indígenas, debido a su incumplimiento, se refiere al derecho a la consulta previa, libre e informada, garantizado en la Constitución y en el Convenio 169 de la OIT (p.19).

El derecho a la consulta es un mecanismo democrático que se emplea para la toma de decisiones, el cual es tanto un derecho para los pueblos indígenas como una obligación de los Estados, es por eso que para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018) el derecho a la consulta es:

Un procedimiento por el cual se presenta a los pueblos y comunidades indígenas iniciativas, propuestas de planes y programas, modelos de

políticas públicas y reformas institucionales que les afectan directamente, con el propósito de obtener su consentimiento o acuerdo (p.5).

La población indígena podrá exigir las consultas con miras al consentimiento en cualquier caso en el que exista una medida legislativa (reforma constitucional, ley, reglamento, norma oficial, etc.) o administrativa (acto, permiso, concesión, licencia, etc.) susceptibles de afectarles directamente (Gutiérrez y del Pozo, 2019: 10).

De tal manera que, la consulta se ha constituido en un derecho fundamental para la defensa de las tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas, sobre todo frente a proyectos de extracción de minerales, en la construcción de presas y declaratorias de áreas de reserva, entre otros (Julián, 2011: 06).

Con el paso del tiempo y aunque el derecho a la consulta no es tan ambiguo, este se ha establecido como una prerrogativa fundamental para los pueblos indígenas desde una perspectiva internacional, el cual debe salvaguardar el territorio, las tierras y sus recursos naturales. Dicho derecho como ya se ha mencionado, le corresponde a la población indígena y debe ejercerlo cuando megaproyectos o proyectos de inversión de cualquier índole generen agravios directos a estos pueblos.

De acuerdo con la postura de los autores anteriormente mencionados, es notorio que las vulneraciones que se presentan en México son a poblaciones indígenas por motivo de megaproyectos, proyectos de inversión o en su caso de desarrollo. Esto se debe a que los indígenas habitan en territorios que cuentan con una gran biodiversidad en plantas, especies animales, y minerales aptos para la extracción y explotación.

Por otra parte, al presentarse la iniciativa de algún megaproyecto, los pueblos indígenas tienen el derecho de dar a conocer su opinión de manera colectiva, ya que así, lo establece el derecho a la consulta para lograr una plena

protección de sus derechos. Después de llevarse a cabo el procedimiento de consulta, la población indígena al verificar las ventajas o desventajas de la implementación del proyecto o megaproyecto puede otorgar o negar su consentimiento e inclusive llegar al acuerdo que más los beneficie.

Todo lo antes mencionado, se encuentra establecido en uno de los primeros instrumentos internacionales que reconoce el derecho a la consulta, este instrumento es el convenio número 169 de la OIT creado en el año de 1989, el cual contiene una mejor descripción acerca de la consulta y que protege los derechos los pueblos y comunidades indígenas y tribales. También hace referencia a que dicha prerrogativa es fundamental para lograr una participación eficaz durante el proceso de decisión.

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también se contempla que a los pueblos indígenas se les debe consultar cuando se presente la propuesta de algún megaproyecto con la finalidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado. No obstante, al igual que en el convenio 169 de la OIT, la declaración estipula que las consultas deben realizarse con el fin de lograr un acuerdo entre ambas partes respecto a la pretensión a ejecutarse, ya que la consulta no debe limitarse ni agotarse en mero trámite, sino concebirse como un instrumento de participación.

México es uno de los países que ha ratificado instrumentos internacionales sobre derechos humanos. De tal manera que la consulta es un derecho con validez internacional y nacional, ya que al ratificar estos instrumentos, los países están obligados a adoptar en sus Constituciones. Por esa razón González y Del Pozo (2016) menciona que:

A raíz de la reforma al Artículo 1o. constitucional, el catálogo de derechos de las personas se amplió a todos aquellos reconocidos en tratados de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano. Por tanto, todos aquellos instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la

participación y a la consulta previa gozan hoy de rango constitucional (p.33).

De acuerdo a lo mencionado en el párrafo anterior, sobre los derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional y nacional, aun no se ha logrado una protección total de estos, ya que en la ley existen omisiones, es decir, que aún no se cuenta ninguna reglamentación que regule el proceso del derecho a la consulta. Otro de los factores importantes que no permite el pleno acceso al derecho a la consulta son las acciones del estado al decidir o aprobar megaproyectos en territorios de población indígena. López (2013) afirma que:

Los derechos son para ejercerlos, cumplirlos y exigirlos, siempre y cuando existan los mecanismos adecuados y claros para su aplicación. Desafortunadamente, en México no existen estos mecanismos para el ejercicio pleno de este derecho, por consiguiente, al no existir las condiciones, se puede correr el riesgo que la realización de una consulta favorezca a las empresas y legitime los proyectos, pasando por encima de los derechos colectivos. Es por ello, que algunos pueblos indígenas están luchando por el reconocimiento del derecho a la auto-consulta comunitaria como parte de sus derechos (p.8).

Por tal razón, este procedimiento debe llevarse a cabo independientemente de la respuesta que manifieste la población, ya que pueden tener afectaciones a su territorio, su patrimonio cultural y patrimonial con la implementación de algún megaproyecto.

En ese sentido Stavenhagen (2004) menciona en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas:

Es indispensable adoptar una metodología legítima para poner en práctica los procesos de consulta necesarios para garantizar el pleno respeto a los

derechos indígenas y su amplia participación en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan la supervivencia y las identidades culturales de las comunidades indígenas (p.19).

Por esa razón la consulta se encuentra en foco rojo a nivel nacional, por la ausencia de diálogo entre Estado y pueblos indígenas.

De acuerdo con ello la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) menciona que:

El proceso de consulta debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas. No obstante, es preocupante notar que este requisito fundamental del derecho a la consulta se ve comúnmente afectado. Se ha denunciado con alarmante frecuencia casos en que meros talleres informativos o reuniones entre los pueblos indígenas y las empresas son tomados como suficientes para cumplir con el derecho a la consulta (p.96).

Respecto a lo anterior, se considera que la consulta para algunas entidades es considerada como un mero trámite, que ellos solucionan con una simple reunión donde asisten habitantes del pueblo al cual no se les da a conocer la información completa de las pretensiones y dicha reunión para ciertas entidades es vista como una consulta en donde incluyen de manera participativa a la comunidad, cuando en realidad no lo es.

Generalmente las comunidades indígenas al presentarles la iniciativa de algún tipo de megaproyecto o proyecto de desarrollo dan una respuesta negativa; esto se debe a que los intereses de las entidades son contrarios a los intereses colectivos de la población indígena.

Por otra parte, las entidades que pretenden implementar algún megaproyecto o proyecto de desarrollo en territorios indígenas, es porque éstas

pretenden aprovecharse de las características socioeconómicas de la población; ya que no toda la gente sabe leer, escribir, ni proceder ante instituciones del gobierno o ante empresas nacionales e internacionales, resultando fácil persuadir o ningunear a la población.

Lo anterior origina este proyecto de investigación, el cual plantea que se debe conocer el derecho a la consulta libre, previa e informada para identificar cuáles son las irregularidades que se practican ante la intención de implementar los megaproyectos, con el fin de lograr una protección de los derechos del pueblo indígena de Xochitlán.

Por tal motivo el derecho a la consulta es primordial, ya que es la base fundamental de un procedimiento que se presenta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se trata de megaproyectos, proyectos de desarrollo o políticas públicas. Deben tomarlos en cuenta desde la propuesta del megaproyecto y en todo momento para que de esta manera ellos verifiquen si obtendrán beneficios o desventajas de éste. Todo esto, es posible al conocer los instrumentos internacionales que regulan el derecho a la consulta, con la finalidad de lograr una protección de derechos de los pueblos indígenas.

Este derecho ha adquirido tal relevancia para las comunidades, que hoy ha sido plenamente reconocido como un derecho fundamental independientemente de que los pueblos lo puedan ejercer colectivamente con el objetivo de asegurar el respeto y la protección de su integridad, así como su plena capacidad para decidir sobre su destino. Incluso habría que subrayar que, si no se protege el derecho a la consulta, el derecho a la participación se vuelve casi imposible de ejercer para las comunidades indígenas (Gutiérrez, 2007: 41).

La consulta es un derecho que cuenta con una doble connotación: ya que es un derecho humano colectivo internacional, reconocido a los pueblos

indígenas, pero que se encuentra conexo con el derecho a la libre determinación y, así mismo es un instrumento para garantizar la actuación de un amplio conjunto de derechos que se encuentran reconocidos en el ámbito internacional y nacional (Monterrubio, 2019).

De acuerdo a lo antes mencionado, es necesario conocer el derecho a la consulta en el Estado Mexicano, ante los pueblos indígenas para la defensa de sus derechos colectivos; y se considera que es un problema grave, ya que este tipo de actividades incitan a otras empresas extranjeras a explotar los recursos naturales de los pueblos indígenas. Con ello se provocan graves vulneraciones de derechos humanos, desplazamientos de la población, consecuencias culturales y ambientales e inclusive desaparición de ecosistemas, flora y fauna en peligro de extinción.

La población indígena tiene una perspectiva diferente a la del Estado respecto a la naturaleza, ya que estos pueblos la ven como una fuente de vida, algo sagrado que los ayuda a sobrevivir. Mientras que las entidades la ven como mercancía. Por tanto, es necesario atender estas acciones de las empresas que explotan los recursos naturales. El caso planteado, tiene una población indígena náhuatl, la cual no obtendrá beneficio alguno por la destrucción de su espacio territorial a diferencia de la empresa, que al producir electricidad obtendrá un lucro. Este modelo extractivista empezó hacerse más visible a partir de los años 2000, el cual podemos denominarlo como neocolonialismo, una nueva forma de colonialización.

De tal manera que, relevante analizar la aplicación del proceso, del derecho a la consulta frente al megaproyecto de Xochitlán de Vicente Suarez, con la finalidad de identificar, las irregularidades en la implementación del proyecto y; así, esta investigación quede como un antecedente académico, acerca del derecho a la consulta frente a los megaproyectos, para dar a conocer algunos factores que llevan a la violación de la consulta por parte de cualquier entidad.

1.2 JUSTIFICACIÓN

El derecho a la consulta, se ha constituido como un derecho fundamental de los pueblos indígenas y se encuentra reconocido en instrumentos internacionales, de tal manera que cuenta con un respaldo jurídico de tal naturaleza, para la protección de derechos indígenas. El tema sobre la consulta con el paso del tiempo ha cobrado relevancia, ya que no se ha logrado garantizar la plena protección de este derecho a falta de legislación.

El Estado es el responsable de salvaguardar el derecho a la consulta, pero solo se ha logrado el reconocimiento de este derecho, es decir, solo se menciona en la legislación interna nacional y estatal. De tal forma que, aún no se cuenta con algún lineamiento jurídico que establezca cuál es el proceso que se debe seguir para realizar de manera efectiva la consulta, libre, previa e informada de los pueblos indígenas, esto es, no se cuenta con reglamento alguno de las disposiciones constitucionales.

El convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales han reconocido el derecho a la consulta y han dotado a los pueblos indígenas de este derecho. Pero no se ha logrado garantizar, su protección total frente a megaproyectos o proyectos de desarrollo que afectan de manera directa los intereses de la población indígena. Tal es el caso del municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, donde se pretende construir una hidroeléctrica en territorio indígena náhuatl.

Este tipo de acciones referente a megaproyectos, genera agravios a los pueblos indígenas al afectar territorio y derechos humanos reconocidos en el ámbito internacional. La población indígena generalmente desconoce cuáles son sus derechos humanos y más aún desconocen el derecho a la consulta, como ya se mencionó, es un derecho internacional que le corresponde a todos los pueblos indígenas; el Estado Mexicano debe salvaguardar a través de su legislación. Este derecho se encuentra reconocido a nivel internacional en el convenio número 169

de la OIT. Al ratificar este convenio, México tiene la obligación de adecuar en su sistema normativo nacional los derechos reconocidos en el convenio para lograr una protección eficaz de éstos.

En ese sentido la coincidencia de la CNDH (2018) con el informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, expresó que:

Las actuales políticas del desarrollo basadas en megaproyectos (extractivos, energéticos, turísticos, inmobiliarios, de agricultura, por ejemplo) constituyen un reto mayúsculo para el goce de los derechos humanos de los pueblos indígenas. A la falta de autodeterminación y de consulta previa, libre e informada, culturalmente adecuada y de buena fe, se suman conflictos territoriales, desplazamientos forzosos, criminalización y violencia contra pueblos indígenas que defienden sus derechos (p.1).

Es evidente que la población indígena sufre agravios a sus derechos por la implementación de proyectos de inversión, pero al vulnerarse la consulta se vulneran otros derechos que van de la mano con éste.

Por otra parte, la participación de los pueblos indígenas se ha minimizado por la falta de información y conocimiento, por eso Ramírez (2016) menciona que:

La participación de las comunidades étnicas se pretende reducir con la implementación de leyes que faciliten la extracción de recursos y el despojo del territorio para satisfacer las necesidades del capital corporativo, en tal sentido valerse de una teoría del derecho que permita la interpretación desde el principio *pro homine*^{*}, permite salvaguardar la vida de las comunidades, el agua y el territorio, en este escrito se expone la necesidad

* Este principio constituye un criterio hermenéutico que exige trascender relaciones jerárquicas y lograr la armonización de todas las piezas normativas relevantes para dotar de significado a las disposiciones vinculadas a derechos humanos a fin de lograr, en todo tiempo, favorecer a las personas con la protección

del fortalecimiento de la Consulta Previa y no la limitación de una participación integral de los pueblos (p. 4).

De tal manera que la participación va de la mano con el derecho a la consulta, ya que debe tomarse en cuenta la opinión y participación de la población indígena en el proceso de consulta, para así llegar a un acuerdo o en su caso los pueblos indígenas cedan su consentimiento a la propuesta presentada.

Así, esta investigación contribuye para conocer lo referente al derecho a la consulta desde el ámbito internacional y nacional, para tener un panorama más amplio acerca de este derecho, del que están dotados los pueblos indígenas. Por otra parte, al tener un conocimiento amplio acerca de la consulta ayuda a perfeccionar el panorama de actuación cuando se presente la propuesta de algún megaproyecto.

Respecto al párrafo anterior, los pueblos indígenas constantemente han sufrido violación a sus derechos humanos y esto trae como consecuencias, que ellos busquen una forma de resistencia para poder mermar estas acciones. En los megaproyectos o proyectos de desarrollo es donde generalmente se vulneran los derechos de la población indígena, ya que el Estado hace omisión al proceso de consulta y como consecuencia estos sufren desplazamientos forzosos, entre otras cosas. En ese sentido Gustafson (2016), expresa que:

Históricamente, los pueblos indígenas han sido expulsados de sus tierras ancestrales para abrir paso a proyectos de grandes infraestructuras, empresas de extracción de recursos o las llamadas iniciativas de desarrollo. Sin acceso a la tierra de la que dependen, muchos acaban viviendo en la pobreza extrema. Reconociendo la identidad única de las poblaciones indígenas, la legislación internacional establece que tienen derecho a decidir su propio futuro para garantizar su supervivencia cultural y física. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, siglas en inglés) establece el derecho de los pueblos al “consentimiento libre, previo e informado” (CLPI) en las cuestiones que

afectan a sus vidas y a sus medios de vida (Asamblea General de la ONU, 2007) (p.14).

Los integrantes de los pueblos indígenas en muchos lugares son perjudicados en el ejercicio de sus derechos humanos cívico-políticos (como el derecho al voto, a la libertad de expresión, a la libertad de culto, o al acceso a la justicia), como también de sus derechos económicos, sociales y culturales (como el derecho a la obtención de ingresos, a condiciones laborales justas, al agua, a la salud o a la educación). Más difícil aún es a menudo la salvaguarda de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, como el derecho a sus territorios ancestrales, a un medio ambiente intacto, a la identidad cultural y, no menos importante, a la autodeterminación. La consulta previa sirve como medio para salvaguardar y garantizar estos derechos (Schilling y Flemmer, 2013: 10-11).

Respecto al párrafo anterior, se considera que el tema de protección de los derechos indígenas se puede lograr con el apoyo y la colaboración efectiva del Estado a través de una aplicación eficaz de la legislación jurídica.

Al vulnerarse el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, se vulneran otros derechos, ya que involucra el reconocimiento de principios relacionados con el goce efectivo de otros derechos aceptados universalmente: derecho a la libre determinación (y de los principios análogos de democracia y soberanía popular), a la igualdad, a la identidad cultural, al pluralismo, a la propiedad y respeto a su tierra, territorio y recursos naturales; y, transparencia y acceso a la información (Monterrubio, 2019: 3).

Por tal motivo la consulta debe de salvaguardarse por parte del Estado, para garantizar la protección de los derechos indígenas y así puedan tener un desarrollo de acuerdo sus sistemas normativos internos.

La consulta previa es considerada a menudo un mecanismo para la prevención y transformación de conflictos. Las consultas sobre proyectos de explotación de recursos o sobre grandes proyectos de infraestructura son importantes y a la vez particularmente conflictivas, debido a que dichos proyectos pueden tener consecuencias económicas, sociales y ecológicas de largo alcance y, a menudo, se implementan en regiones habitadas por pueblos indígenas (Schilling y Flemmer, 2013: 11).

Uno de estos que también se vulnera es el derecho al territorio, ya que este tiene relación con la consulta, porque forma parte del espacio de los pueblos indígenas donde se encuentran establecidos. De tal forma que Julián (2011) menciona que:

Con la implementación de proyectos de desarrollo en sus territorios, se ha vuelto más insistente el reclamo por parte de los pueblos indígenas de los derechos a la consulta, al consentimiento previo libre e informado y a la participación. Los proyectos de desarrollo han traído consigo grandes perturbaciones a su vida comunitaria y cultura tradicional, derivadas de las rápidas transformaciones económicas y ecológicas y de la especial relación de estos pueblos con sus territorios, relación que va más allá de la subsistencia física (p.06).

Por tanto, los proyectos de desarrollo generalmente se están o se pretenden ejecutar en territorios que son propiedad de pueblos indígenas, ya que ellos cuentan con una gran vegetación natural, la cual se conserva desde hace años porque tienen una visión muy distinta a los demás respecto de la naturaleza. Es por eso que para las entidades transnacionales esos territorios son muy aptos para extracción y explotación de recursos naturales, minerales, etcétera.

Por otra parte los territorios de la población indígena no son en su totalidad habitados ni urbanizados, por tanto, cuenta con gran biodiversidad natural y para

las empresas los territorios son aptos para la ejecución de megaproyectos o proyectos de inversión o desarrollo.

La consulta previa a pueblos indígenas y grupos étnicos se ha convertido en uno de los temas más difíciles y controvertidos del derecho nacional e internacional de los derechos humanos. En efecto, en apenas dos décadas, desde la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, pasó de ser un asunto relativamente especializado e invisible a ser el objeto de conflictos jurídicos, políticos y sociales en los que se juegan tanto intereses económicos como la supervivencia de pueblos indígenas y otras comunidades étnicas alrededor del mundo. (Rodríguez, Garavito y Morris, 2010: 11).

De acuerdo a lo expuesto en los párrafos anteriores, la consulta tiene que ser garantizada para proteger los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas. Por lo tanto, al Municipio de Xochitlán de Vicente Suarez, se le debe garantizar este derecho por ser un pueblo indígena, al cual le han vulnerado el derecho a la consulta por parte del Estado.

Derecho que se vulnera al otorgarle concesión a la empresa GESA para construir una hidroeléctrica en el río Zempoala; donde la población indígena de dicho municipio no se tomó en consideración es decir, no se realizó ningún proceso de consulta libre, previa e informada.

Por tal motivo, a este pueblo indígena nahua se le ha vulnerado el derecho a la consulta, así como el derecho de participación, debido a que no fue tomado en cuenta en la toma de decisiones para dar su consentimiento de aceptación a la implementación de la hidroeléctrica en su territorio.

1.3.- OBJETIVO GENERAL

Conocer la situación del derecho a la consulta libre, previa e informada para identificar cuáles son las irregularidades ante el caso hidroeléctrico GESA, con el fin de contribuir a la protección de los derechos del pueblo nahua de Xochitlán de Vicente Suarez, Puebla.

1.3.1.- OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.- Conocer la consulta libre, previa e informada, como derecho colectivo en la contextualización de la construcción de la hidroeléctrica GESA en Xochitlán de Vicente Suarez, Puebla.

2.- Conocer los instrumentos internacionales y nacionales que regulan el derecho a la consulta libre, previa e informada para identificar los elementos que pueden contribuir a lograr la protección de los derechos de los pueblos indígenas de México.

3.- Determinar los alcances del derecho a la consulta libre, previa e informada frente al caso de la hidroeléctrica de Xochitlán de Vicente Suarez, Puebla, para identificar la problemática existente en la implementación del proyecto.

1.4.- PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

- ¿Cuál es el contexto y situación de la construcción en la hidroeléctrica GESA en Xochitlán de Vicente Suarez, Puebla y su impacto en el derecho a la consulta libre, previa e informada?
- ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos que regulan el derecho a la consulta libre, previa e informada que pueden contribuir a lograr la protección de los derechos de los pueblos indígenas de México?

- ¿Cuáles son los alcances del derecho a la consulta libre, previa e informada ante la implementación de la hidroeléctrica GESA de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla?

1.5.- SUPUESTO DE INVESTIGACIÓN

El derecho a la consulta, es un mecanismo de protección importante para los pueblos indígenas, por tal motivo debe tener un resguardo eficaz, la población indígena ha sufrido grandes agravios a sus derechos humanos en materia desarrollo implementada por proyectos o megaproyectos, por eso la consulta puede ser utilizada como mecanismo de protección de sus derechos colectivos. Por esa razón es necesario legislar en materia de consulta una ley nacional que estipule los lineamientos necesarios para realizar de manera adecuada el proceso del derecho a la consulta.

1.6 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para esta investigación, se utilizará un enfoque cualitativo, para conocer los fenómenos sociales que viven los pueblos indígenas; por situaciones de implementación de megaproyectos o proyectos de desarrollo, provocando afectación a sus derechos colectivos debido a la falta de implementación del adecuado proceso del derecho a la consulta.

Como parte de ese enfoque se utilizará el método deductivo que va de lo general a lo particular, que posibilita abordar lo desconocido, como forma de razonamiento que permite construir teoremas desde situaciones particulares y casos concretos (Villabella, 2012: 80). A partir de ello, se permite organizar la información de manera general, lo cual se realiza partiendo de los documentos internacionales, pasando por el conocimiento teórico y jurídico nacional, para así llegar a lo local que sería el problema a estudiar sobre la implementación del megaproyecto en el municipio de Xochitlán.

El método dialéctico, se utilizará para conocer las contradicciones, de la postura estatal frente a los problemas reales que enfrentan los pueblos indígenas, el Estado ha firmado diversos documentos sobre derechos humanos y ha ratificado el Convenio 169 de la OIT, donde se establece el derecho a la consulta pero en la práctica no es del todo aplicable.

Técnicas e instrumentos

Por otra parte, también se utilizarán las siguientes técnicas e instrumentos de investigación:

- a) Técnicas documentales: se lleva a cabo a través de la revisión y consulta de libros, documentos digitales, revistas, artículos, periódicos o páginas web oficiales de instituciones gubernamentales. Al obtener esta información, se tiene como resultado un panorama certero sobre el tema a estudiar a través de posturas de distintos autores.

- b) El instrumento a utilizar es la entrevista semiestructurada; con ella, es posible recopilar información, a través de una conversación con habitantes de la comunidad, donde se relatan experiencias y acontecimientos importantes que son considerados testimonios de gran relevancia. De tal manera que se utilizará la entrevista semiestructurada, la cual se aplicará a 5 personas claves que han dirigido la lucha y resistencia a la implementación del megaproyecto de la generadora eléctrica San Antonio en el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DEL DERECHO A LA CONSULTA A NIVEL INTERNACIONAL

En este apartado se desarrolla el marco teórico conceptual y jurídico del derecho a la consulta de forma entrelazada. Se aborda lo referente al derecho a la consulta y los principios rectores por los cuales debe regirse, así como el papel que juega el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales que reconocen a la consulta como derecho de los pueblos indígenas.

2.1. EL DERECHO A LA CONSULTA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

El derecho a la consulta, se reconoce a nivel internacional en los artículos sexto y séptimo del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo y en su artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas así como en otros instrumentos.

El Convenio 169 es uno de los instrumentos fundamentales que surge en el año de 1989, el cual reconoce y protege los derechos de los pueblos indígenas, de estos el derecho a la consulta, al establecer que los pueblos indígenas deben participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar a sus derechos e intereses. Dicho instrumento estipula en sus artículos sexto y séptimo el derecho a la consulta, a la participación y a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero sobre todo remarca los principios rectores de éstos. (Julián, 2011)

De tal manera que, este derecho se encuentra protegido desde el ámbito internacional y el cual debe ser protegido y garantizado por el Estado. En ese sentido, el gobierno no debe admitir ni otorgar licencias de permisos a empresas nacionales y extranjeras para la ejecución de megaproyectos sin la consulta de la población indígena afectada, ya que su derecho a la consulta sería vulnerado.

2.1.1.- ¿QUÉ ES EL CONVENIO 169 DE LA OIT?

Los derechos de los pueblos indígenas se enmarcan dentro del conjunto de Derechos Humanos que se encuentran regulados en instrumentos internacionales, el convenio 169 es uno de ellos.

Es así que la incorporación de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en los diversos ordenamientos jurídicos internacionales ha contribuido a la búsqueda de las formas y mecanismos para sistematizar la codificación en la legislación positiva de los países. Corresponde el mérito inicial en esta tarea a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), quien en 1921 efectuó estudios para analizar las condiciones en que sobrevivían las poblaciones indígenas (Lastra, 2012: 37-38).

De acuerdo con este autor, al hablar de la incorporación de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos internacionales, se refiere a que los países que han firmado o ratificado estos instrumentos, tienen la obligación de integrar en su sistema normativo nacional los derechos reconocidos en dichos instrumentos para lograr su protección.

De tal manera que la OIT se creó con el fin de promover el progreso social y resolver a través del diálogo y la cooperación los problemas sociales y económicos que generaban los conflictos de intereses (Rogders, Lee, Swepston y Van, 2009: 2)

Es así, que la Organización Internacional del Trabajo, es la que ha trabajado en conjunto con la población indígena para detectar cuáles son sus carencias y buscar la manera de crear instrumentos para salvaguardar la integridad indígena. Por tal motivo esta organización en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas, tubo la iniciativa de crear un instrumento internacional referente a los derechos de los pueblos indígenas.

Por otra parte, la OIT es una gran comunidad, más amplia que la de otras organizaciones de las naciones Unidas, ya que no está integrada únicamente por gobiernos, sino también por representantes de trabajadores y de empleadores, conectados a su vez a sus propias redes mundiales (Rogders, Lee, Swepston y Van, 2009: 10).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), se creó desde el año de 1919 con la finalidad de atender a los pueblos indígenas y tribales. De tal manera que con el transcurso del tiempo se vio la necesidad de crear un instrumento internacional que fue denominado como Convenio 107 sobre las poblaciones indígenas y tribales de los países independientes, esta creación surgió en el año de 1957.

Es por eso que durante los años cincuenta, fue cada vez más evidente que las condiciones laborales de estos pueblos eran la consecuencia de injusticias y prejuicios profundamente arraigados y ligados intrínsecamente a cuestiones más amplias de identidad, idioma, cultura, costumbres y tierras. Por ende, en 1957 y en representación del sistema de las Naciones Unidas, la OIT adoptó el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (núm. 107). El Convenio núm. 107 fue el primer tratado internacional en ocuparse de los derechos de los pueblos indígenas (Oficina Internacional del Trabajo [OIT], 2013: 4).

Esta comunidad tan amplia busca de manera general el equilibrio social, pero mas que nada el bienestar de los pueblos indígenas que generalmente sufren atropellos a sus derecho humanos.

El Convenio núm. 107 se orientaba intrínsecamente hacia la asimilación, lo cual era típico en aquellos tiempos. El Convenio núm. 107 se fundamenta en la suposición subyacente de que el único futuro posible para los pueblos indígenas era su integración en el resto de la sociedad, y que otros habían

de tomar decisiones sobre su desarrollo. En 1986, una comisión de expertos convocada por el Consejo de Administración de la OIT concluyó que «el enfoque integracionista del Convenio era obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno». En consecuencia, la OIT inició la revisión del Convenio núm. 107 y finalmente adoptó el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en 1989 (Oficina Internacional del Trabajo [OIT], 2013: 4)

Por tal razón, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT optó por adoptar de manera tripartita con participación de los gobiernos, trabajadores u organizaciones de empleadores en el año de 1989 el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Esto surgió a raíz de que los pueblos indígenas se encontraban restringidos a sus derechos, de tal manera que hubo la necesidad de tomar medidas respecto a ello. Para la creación de este nuevo instrumento, se llevó a cabo un proceso de revisión, con la participación de los pueblos indígenas y tribales, el cual tuvo una duración de un año.

En resumen “la OIT fue fundada en 1919 y se convirtió en la primera agencia especializada de la ONU en 1946. Sus objetivos principales son “promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de empleo digno, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo”. En 1957, la OIT adoptó el Convenio 107, que consagra de manera general algunos derechos de los pueblos indígenas sobre los territorios que habían habitado tradicionalmente, pero no tocaba el tema de la consulta a las comunidades como mecanismo de protección de esos derechos. El convenio comenzó a ser blanco de críticas por tender hacia la integración a la modernidad de los pueblos indígenas, a los cuales denominaba “poblaciones”. Todo ello fue reconocido por una comisión de expertos convocada por el Consejo de Administración de la OIT en 1986. Como producto de la revisión del mencionado convenio, en 1989 la OIT adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

Independientes, uno de los instrumentos más antiguos e importantes de protección a las comunidades indígenas. Es una herramienta jurídica vinculante para los veinte países que lo han ratificado desde entonces” (Rodríguez, Morris, Orduz y Buritica. 2010: 18-19).

El proceso para la creación del nuevo Convenio 169 tuvo la duración de un año, donde se llevaron a cabo consultas para dicha creación, pero sobre todo con la participación de los pueblos indígenas y así tener como resultado un instrumento que atienda las necesidades de este sector poblacional indígena.

Como es sabido, a los pueblos indígenas los han catalogado como un sector poblacional que mayormente sufre violaciones a sus derechos, costumbres, tradiciones, perspectivas, valores y que sobre todo se encuentran en mayor desigualdad en relación con el resto de la población del país. De igual manera la Oficina Internacional del Trabajo (2014) menciona que:

La Conferencia observó que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozaban de los derechos en igual grado que el resto de la población en los Estados donde viven y que han sufrido a menudo una erosión en sus valores, costumbres y perspectivas. Los pueblos indígenas y tribales en América Latina presentan, hoy en día, los peores indicadores socioeconómicos y laborales, y la discriminación por origen étnico o racial agrava las brechas de ingreso de manera radical. (p.7)

De tal manera, el tema sobre la protección de derechos indígenas se debe abordar aún más por parte de las organizaciones internacionales, de los pueblos y comunidades indígenas y el Estado, ya que los instrumentos internacionales, así como nacionales son pasados por alto. Se considera que los derechos humanos son universales, que deben garantizar la protección de derechos sin distinción.

El Convenio, es el resultado que refleja el consenso logrado por los mandantes tripartitos de la OIT en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los Estados-nación en los que viven y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. El Convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. El objetivo del Convenio es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Por lo tanto, los principios fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio. Además, el Convenio cubre una amplia gama de cuestiones relativas a los pueblos indígenas, que incluyen el empleo y la formación profesional, la educación, la seguridad social y la salud, el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales, las lenguas, las creencias religiosas y la cooperación a través de las fronteras (Oficina Internacional del Trabajo [OIT], 2013: 1)

Es evidente que el convenio tiene como objetivo integrar a los pueblos indígenas en actividades sociales, para así lograr su participación de acuerdo con sus propios sistemas normativos internos. En ese sentido, la Oficina Internacional del Trabajo (2014) estipula que:

El Convenio núm. 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio.

El Convenio también garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias,

instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. (p. 8-9)

En torno a ello, tanto el Convenio Núm. 107 como el Convenio Núm. 169, tienen fines comunes, ya que ambos desean darles la mejor atención a los pueblos indígenas para salvaguardar sus derechos y fomentar la justicia social.

Por otra parte, los temas del Convenio fueron abordados con anterioridad por el Convenio 107, pero tuvieron mayor impacto en el convenio 169, porque con él quedaron cimentadas las bases para iniciar un proceso de descolonización de los pueblos indígenas (Lastra, 2012). De tal manera que el convenio 169 quedó integrado conforme a los siguientes diez apartados:

- I. Política general,
- II. Tierras,
- III. Contratación y condiciones de empleo,
- IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales,
- V. Seguridad social y salud,
- VI. Educación y medios de comunicación,
- VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras,
- VIII. Administración,
- IX. Disposiciones generales y
- X. Disposiciones finales.

El convenio 169, parte del reconocimiento de los pueblos indígenas y tribales con la característica de tomarlos en cuenta como sujetos de derecho para que así estos puedan ejercer su derecho de decidir sus propias formas de organización política, así como también decidir su sistema de desarrollo y protección a sus intereses colectivos que de cierta manera fomentan el fortalecimiento a sus culturas (Gutiérrez, 2007).

A través de este reconocimiento, se puede lograr la protección de los intereses de la población indígena, referente al derecho a la consulta y, de esta manera los pueblos indígenas podrán involucrarse de manera participativa; en temas donde se vean afectados sus intereses colectivos.

2.1.2 CONVENIO NÚM. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES Y EL DERECHO A LA CONSULTA

El derecho a la consulta se encuentra reconocido en el convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes en su artículo sexto. De tal manera que la consulta es un derecho internacional que deben ejercer los pueblos indígenas. En ese sentido, la Oficina Internacional del Trabajo (2013) menciona que:

Los derechos de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados y a participar en el proceso de adopción de decisiones constituyen la piedra angular del Convenio núm. 169 y la base para aplicar el conjunto más amplio de derechos consagrados en el Convenio. (p.11)

Por lo anterior, el Convenio 169 reconoce los derechos fundamentales de los pueblos indígenas relevantes como: el de decidir sus propias prioridades referente al proceso de desarrollo; el de propiedad y de posesión sobre sus territorios o tierras que ocupan; el de no ser desplazados de sus tierras sobre las que se encuentran asentados y el de protección de los recursos naturales (Gutiérrez, 2007).

En este sentido, el derecho a la consulta se adentra en distintos temas de los pueblos indígenas, por esa razón la consulta es indispensable para mejorar la participación de la población indígena ante megaproyectos o proyectos de desarrollo, que les generen agravios en su esfera jurídica.

El Convenio 169 establece la obligación de realizar una consulta con los pueblos indígenas en una amplia variedad de casos susceptibles de afectarlos directamente, tales como la adopción de medidas legislativas o administrativas, la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo y la autorización de cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (Rodríguez, Morris, Orduz y Buritica. 2010: 19).

Al ratificarse este convenio de la OIT, los Estados miembros deben comprometerse a ajustar su reglamentación nacional interna referente a los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales, pero sobre todo a desarrollar acciones que se encuentren establecidas en el Convenio para lograr la protección de dichos derechos.

Asimismo, se compromete a informar periódicamente a los órganos de control de la OIT sobre la aplicación en la práctica y en la legislación de las disposiciones del Convenio y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de esos órganos de control (Oficina Internacional del Trabajo, 2014: 9).

Si algunos de los Estados que ratificaron el convenio 169, no cumple con la obligación de proteger los derechos reconocidos en el instrumento, se le emiten recomendaciones para que cumpla con sus obligaciones que corresponda.

El Convenio núm. 169, es hoy un punto de referencia a nivel internacional no solo para los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, sino también para organismos regionales sobre derechos humanos y tribunales nacionales de justicia. Su efecto se deja sentir en las reformas constitucionales llevadas a cabo en varios países de la región así como en el desarrollo legislativo de muchos otros países. Quedan considerables desafíos por delante, entre ellos encontrar mecanismos y procedimientos adecuados para hacer efectiva la consulta previa establecida en el Convenio. La OIT permanece a disposición de los constituyentes y en particular de los estados miembros para prestarles el apoyo técnico que pudieran requerir. (Oficina Internacional del Trabajo, 2014: 12-13).

Esto es muy importante, ya que la tarea de encontrar los mecanismos y procedimientos para hacer efectiva la consulta le corresponde al Estado, ya que al haber firmado el convenio 169, “los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”. (Oficina Internacional del Trabajo, 2014: 21)

De tal manera que el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (2014), estipula que:

Artículo 6:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

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

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las

circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. (p. 26-28)

Artículo 7:

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan. (pp. 28-39)

Artículo 15:

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. (p. 37-38)

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos. (pp. 41-42)

Es evidente que los artículos anteriores, son la base medular del Convenio 169 respecto al derecho a la consulta, de tal manera que son aplicables cuando a los pueblos indígenas se les vulnera dicho derecho o se presenten megaproyectos o proyectos de desarrollo en los que no se toma en cuenta la participación u opinión de la población indígena.

2.2. DECLARACIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Por otra parte, existe otro instrumento internacional en defensa de los derechos indígenas, a éste se le ha denominado Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual también reconoce los derechos colectivos de la población indígena.

La Declaración de los Pueblos Indígenas fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2007 con 143 países a favor y cuatro en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y 11 abstenciones (Azerbaiyán, Bangladés, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Rusia, Samoa y Ucrania), mientras que 34 Estados no estuvieron presentes en la votación. Posteriormente, los gobiernos de Australia y Colombia también decidieron adherirse, aunque este último país lo hizo sin aceptar el derecho integral a la consulta previa. (Rodríguez, Morris, Orduz y Buritica. 2010: 21).

La Declaración de las Naciones Unidas, es un instrumento internacional de gran peso jurídico, ya que al ser adoptada por la mayoría de los países del mundo se le ha otorgado una fuerza jurídica inigualable para el reconocimiento y protección de los derechos indígenas. Julián (2011) menciona:

Aunque la naturaleza jurídica de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no es, en efecto, la de un tratado vinculante, el haber sido aprobada por una gran mayoría de países (143) en la Asamblea General de las Naciones Unidas y el ser resultado de un largo proceso de 20 años de diálogo entre representantes de los pueblos indígenas y de los Estados, le otorga un peso político y moral indiscutible que, al vincularse con otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales, como el Convenio 169, la dotan de fuerza jurídica suficiente

para transformar la estructura política, jurídica y social en aquellos países que la han aprobado. (Julián, 2011: 14)

De tal forma que la Declaración de las Naciones Unidas es un instrumento internacional importante que contiene los derechos de los pueblos indígenas desde un ámbito colectivo para lograr la protección de sus recursos naturales y territorios en donde se vean afectados por acciones de entidades nacionales e internacionales.

Con referencia al párrafo anterior, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas surgió a través de un largo proceso de discusión y aprobación internacional, el cual fue iniciado aproximadamente por los años setenta. En la actualidad dicho instrumento se constituye como una tendencia internacional. Es por esa razón que Rae (2015) en su postura hace mención:

De acuerdo con el derecho internacional público, las resoluciones declarativas de derecho están constituidas por aquellas pronunciadas por organizaciones internacionales en las que se contienen declaraciones u otros pronunciamientos generales cuyo objeto principal consiste en confirmar la existencia de una norma consuetudinaria o de un principio general de derecho. Si bien es cierto que de acuerdo con la naturaleza de estas disposiciones, no son directamente vinculantes, pero sí contribuyen notablemente a la consolidación de una costumbre o un principio de derecho internacional, estos últimos muy relevantes para los derechos de los pueblos indígenas. (Rae, 2015: 1092)

En ese sentido, se entiende que aunque la Declaración es un instrumento internacional no vinculante, cuenta con gran relevancia internacional en cuanto a su aplicación para los pueblos indígenas en la salvaguarda de sus derechos. Es así que Rodríguez, Morris, Orduz y Buritica (2010) mencionan:

La declaración, si bien no es vinculante, sí establece un compromiso político importante para los Estados que hacen parte de ella, así como un

instrumento de presión para los que no la han firmado. La declaración es el pronunciamiento más reciente e importante en materia de la consulta previa, pues involucra plenamente el principio del consentimiento libre, previo e informado para el traslado de grupos indígenas de sus tierras, así como para la adopción y aplicación de medidas legislativas y administrativas que los afecten, entre otras situaciones. Adicionalmente, ordena a los Estados reparar todos aquellos bienes de orden intelectual, cultural o espiritual que los grupos indígenas hayan perdido sin su consentimiento libre, previo e informado. (Rodríguez, Morris, Orduz y Buritica. 2010: 21).

Como sabemos, los pueblos indígenas son la población que mayormente sufre transgresiones a sus derechos individuales y colectivos, pero actualmente están amenazados por la explotación de recursos y minerales que se encuentran en sus territorios, ya que ellos cuenta con otra forma de vida sustentada en la conservación de la biodiversidad.

Para lograr este tipo de protección, los pueblos indígenas cuentan con el derecho a la consulta previa, libre e informada, a través del cual se les debe dar a conocer la información concreta en lo referente a cualquier tipo de programa, política pública o megaproyecto que afecte sus intereses colectivos.

Por esa razón en materia de consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, se dio a la tarea de solicitar a un grupo de trabajo la elaboración de un proyecto de Declaración Americana sobre los Pueblos Indígenas en 1999. En ese sentido Rodríguez, Morris, Orduz y Buritica (2010) mencionan que:

Este grupo tenía como objetivo continuar la consideración del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1997.

El proyecto elaborado por la comisión resalta la necesidad de lograr el consentimiento informado y la participación de los pueblos indígenas tanto en los proyectos de desarrollo de sus tierras y recursos, como en los casos de reasentamiento, entre otras situaciones. El texto propuesto también incluye una amplia discusión de los derechos de los pueblos a sus tierras y territorios. Varias de las provisiones del proyecto siguen en discusión, y éste todavía no ha sido aprobado por la Asamblea General. (p. 32)

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece en múltiples ocasiones el derecho al consentimiento previo, libre e informado. Así, se estipula que los desplazamientos de sus tierras o territorios, y el almacenamiento de materiales peligrosos en los mismos no podrán realizarse sin dicho consentimiento.

Asimismo, antes de adoptar medidas legislativas o administrativas, como también proyectos que repercutan en la tierra, los territorios o los recursos, los Estados deben obtener el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas interesadas. Con respecto a los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales, como también la tierra, los territorios y los recursos, de que hayan sido privados los pueblos indígenas sin el consentimiento previo, libre e informado, éstos tienen el derecho a la restitución y/o indemnización (Schilling, Almut y Flemmer, Riccarda, 2013: 14). Respecto a ello Stavenhagen (2003) menciona que:

Análogamente, el artículo 30 del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas dispone que los Estados obtendrán el consentimiento, expresado libremente y con pleno conocimiento, de los pueblos interesados antes de adoptar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en lo que respecta al desarrollo, la utilización o la explotación de minerales, agua u otros recursos. El proyecto de Declaración Americana sobre los

Derechos de los Pueblos Indígenas contiene una disposición similar. La importancia del principio de un consentimiento libre, previo e informado también se destaca en la recomendación del Seminario sobre los pueblos indígenas, las empresas privadas dedicadas a la explotación de los recursos naturales, energéticos y mineros y los derechos humanos. (p. 14)

Es por eso, que en materia de consulta debe existir un lineamiento que especifique paso a paso el proceso, para evitar vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas. Julián (2011) afirma:

Debido a las circunstancias históricas bajo las cuales los derechos humanos de los pueblos indígenas han sido violados o ignorados por tanto tiempo y en tantos países, la Declaración es no sólo una largamente esperada declaración de reparación por las violaciones que han sufrido los pueblos indígenas, sino que debe ser entendida también como un mapa de acción para las políticas de derechos humanos que deben de adoptar los Gobiernos, la sociedad civil y los propios pueblos indígenas si realmente se quiere respetar, proteger y garantizar sus derechos. La adopción de la Declaración marca el cierre de un ciclo de enorme significado histórico, pero al mismo tiempo abre un nuevo ciclo para su implementación.

La Declaración debe ser vista como un marco de referencia para el trabajo, como un punto de partida que guíe, entre otras cuestiones, la nueva legislación, la práctica judicial, la construcción de instituciones e, incluso, cuando sea necesaria una cultura política diferente (desde las posturas autoritarias a las democráticas, desde las formas tecnocráticas, a las participativas). Cada uno de sus artículos debe ser analizado en términos de las posibilidades que brinda para fundar una nueva relación entre los pueblos indígenas y los Estados. Más allá de elementos metodológicos y conocimientos, se requiere imaginación y voluntad. (p. 15)

Haciendo referencia de lo que señala el autor, se considera que para seguir trabajando sobre el tema de consulta, se debe partir de lo establecido, es decir, a partir del Convenio 169 y la Declaración de la ONU, son instrumentos que reconocen los derechos fundamentales indígenas.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, reconocen el derecho de los pueblos indígenas de participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afectan a sus derechos. Aunque es verdad que las personas indígenas podrían y deberían de llegar a participar en la formulación de decisiones públicas en los mismos términos que el resto de las ciudadanas y ciudadanos lo hacen en el campo democrático, no se puede perder de vista que las instituciones democráticas están atravesadas por una visión liberal e individualista del mundo y de la vida, que no necesariamente integra los esquemas colectivos y comunitarios de participación social y política. El derecho a la consulta es una forma concreta en la que los pueblos y comunidades indígenas pueden ejercer su derecho a la participación, sin renunciar por ello a su carácter de sujetos de derechos colectivos. (Julián, 2011: 15).

Es evidente que los instrumentos internacionales son de gran apoyo para los pueblos indígenas, ya que son aplicables para salvaguardar sus derechos colectivos o cuando estos sufran alguna transgresión en su esfera jurídica.

Por su parte, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas no sólo ha reconocido esta relación especial, sino que, además, ha establecido que los pueblos tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para las generaciones venideras (Julián, 2011: 46).

Es así que los pueblos indígenas son propietarios de la biodiversidad que los rodea por la visión de conservación que aún prevalece en ellos. De tal manera que para ellos es relevante conservar los recursos naturales y dicha ideología es transmitida de generación en generación, pues para ellos es una fuente de vida.

No obstante el Convenio 169, respecto a la protección y conservación del medio ambiente, reconoce el derecho a la participación de los pueblos. Por lo que respecta a la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el derecho a la conservación y protección del ambiente se encuentra reconocido en el Artículo 29, inclusive la propia Declaración amplía la protección de este derecho al exigir el consentimiento libre, previo e informado, en los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (Julián, 2011: 54).

De esta forma, es evidente que la Declaración de la ONU, es un instrumento completo respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que existe a nivel internacional y que va de la mano con el Convenio número 169 de la OIT para lograr una amplia protección.

En tal sentido los Artículos 5, 12, 13 y 31, de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en esta materia, también reconocen algunos elementos culturales respecto a los cuales los pueblos indígenas tienen el derecho de conservar, reforzar, desarrollar, enseñar, utilizar y proteger. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por estos artículos, el derecho a la consulta se constituye en el mecanismo propicio para escuchar a los pueblos indígenas (Julián, 2011: 56).

En los artículos mencionados anteriormente se hace referencia a los pueblos indígenas sobre sus derechos de conservar y reforzar sus instituciones en lo que refiere a su participación social, económica y políticamente con el Estado.

Así como también enseñar, practicar y desarrollar sus costumbres, tradiciones y patrimonio cultural, donde el Estado velará por la protección de estos derechos.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es, hasta ahora, uno de los instrumentos internacionales más completos sobre los derechos de los pueblos indígenas. En 11 de sus 46 artículos se hace mención explícita al derecho a la consulta. De manera puntual, su artículo 19, que se considera uno de los principios rectores de toda la Declaración, señala el deber de los Estados de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (Julián, 2011: 14).

En ese sentido, la Declaración de las Naciones Unidas cuenta con artículos específicos que respaldan el derecho a la consulta, pero los más importantes de ellos son el artículo 19 y 32, así como también otros que se encuentran ligados a éste que ocupa un lugar principal.

Por tal motivo en el articulado de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2008) menciona:

Artículo 19

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

En esta misma declaración, existen otros artículos que guardan relación a la consulta, siendo este el artículo 10, donde hace referencia que los pueblos indígenas no podrán ser desplazados de sus territorios sin que se haya llevado a cabo un proceso de consentimiento libre, previo e informado. Este tipo de acciones podrán llevarse a cabo siempre y cuando se haya llegado a un acuerdo entre ambas partes donde exista una participación mutua.

Siguiendo con la misma declaración, en el artículo 29 se menciona que los pueblos indígenas cuentan con el derecho a la protección de su medio ambiente, así como la protección de los recursos naturales, tierras y territorios donde habitan. Sin embargo, lo más importante de ello es que los Estados deben salvaguardar dichos derechos a través de la aplicación y ejecución de programas que asisten a esta población.

2.3. DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Por otra parte, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es otro instrumento internacional que protege los derechos indígenas y el derecho a la consulta es fundamental para su protección.

El tema que ha cobrado gran relevancia actualmente es el derecho a la consulta de los pueblos indígenas para garantizar la protección de sus derechos humanos así como el derecho a la protección de sus tierras, territorios, recursos naturales y entre otros, de tal manera que Gouritin y Aguilar (2017) menciona:

Esta relación entre derechos humanos y la protección al medio ambiente no es nueva y está bien documentada en la doctrina. Esta relación está bien establecida en la doctrina y está en constante desarrollo por las jurisprudencias y normas tanto nacionales, como regionales e internacionales. Asimismo, a esta situación se le suman los movimientos indígenas, cuya defensa de sus derechos sobre el acceso, uso y apropiación del territorio, sobre los derechos de propiedad de la tierra; así como la protección a sus recursos naturales y ecosistemas se desarrollan constantemente en un contexto de fuerte discriminación y exclusión social. En otras palabras, la vía de la defensa de los derechos humanos ha sido un camino que los movimientos sociales han utilizado para la defensa del medio ambiente como un derecho inherente de los pueblos indígenas (pp. 293-294)

Por tal motivo se debe garantizar de manera eficaz la protección del medio ambiente y recursos naturales así como también los derechos de los pueblos indígenas ya que, es un tema relevante en el seno del continente americano. Esto se debe a que es rico en cuanto a biodiversidad dado el número de pueblos indígenas que lo conforman (Gouritin y Aguilar, 2017).

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, fue adoptada en la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 14 de junio de 2016 en su 46a. Asamblea General, la cual pone fin a un proceso de negociación que duró 17 años (Gouritin y Aguilar, 2017: 294).

Los pueblos indígenas han atravesado infinidad de injusticias sociales desde la colonización y que aún continúan pero con nuevas formas de colonización. Por tal razón se creó la Declaración Americana. Esta población indígena del continente americano, en la actualidad aun pasa por grandes dificultades, como la desposesión de sus territorios y recursos naturales que son destinados para la implementación de megaproyectos o proyectos de desarrollo e impidiéndoles su derecho a la participación colectiva para la defensa de sus intereses.

Dicha Declaración surge por la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos (ONU-DH, 2018: 62).

Al reconocer el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente; (ONU-DH, 2018: 62).

2.3.1. RECONOCIMIENTO INICIAL DE LA CONSULTA A PARTIR DEL CASO SARAMAKA

El caso *Samaraka vs Surinam*, fue resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2007 y es la primer sentencia resuelta a favor de los pueblos indígenas en lo que respecta al derecho a la consulta libre, previa e informada, de tal manera que a continuación se hablará sobre dicho caso.

El pueblo Saramaka es uno de los seis grupos maroon de Surinam, cuyos ancestros fueron trasladados a dicho territorio por la fuerza, durante la colonización europea en el siglo XVII. Muchos de ellos lograron escapar y establecieron comunidades autónomas, surgiendo distintos grupos de maroons. La sociedad Saramaka se organiza en doce clanes de linaje materno, sus integrantes no son nativos de la región por las migraciones que ocurrieron en la colonización, pero conforman un pueblo tribal con características culturales específicas, una identidad con relaciones espirituales con el territorio y una estructura jurídica propia (Ruiz, 2014: 303-304).

La población Saramaka ha sufrido violaciones a sus derechos humanos, al autorizarse concesiones madereras y mineras por el Estado en su territorio. De tal manera que hubo la necesidad de alzar la voz ante las instancias internacionales como son la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

Por tal motivo, el 23 de junio de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en representación del pueblo Saramaka, presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos una demanda en contra del Estado de Surinam, con objeto de que se le declare internacionalmente responsable por no adoptar medidas que reconozcan su derecho de propiedad comunal sobre las tierras que han usado tradicionalmente, ya que se conciben como un pueblo propietario de las tierras y no como

miembros propietarios individuales, por la violación del derecho a la consulta y por el no reconocimiento de su personalidad jurídica como pueblo (Ruiz, 2014: 304).

Los instrumentos internacionales en pro de la protección de derechos humanos de la población indígena, han estipulado que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la consulta de la población indígena cuando sus intereses colectivos o derechos colectivos sufran graves afectaciones.

Posteriormente, la CIDH sometió a la Corte el caso de los *Doce Clanes Saramaka vs. Surinam*. En su sentencia, la Corte Interamericana se pronunció por primera vez sobre el derecho de consulta de los pueblos indígenas y tribales, enmarcándolo dentro del derecho a la propiedad consagrado en la Convención Americana y haciendo una interpretación evolutiva del mismo. En dicho caso, la Corte consideró que Surinam estaba obligado a realizar la consulta, aun cuando éste no hubiera ratificado el Convenio 169 de la OIT, puesto que consideró que la obligación surgía tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de otros instrumentos internacionales ratificados por el Estado, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Quintana y Flores, 2017: 26).

Por eso la sentencia que fue dictada a favor del caso del pueblo *Saramaka vs. Surinam*, es la primera en hablar sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. De esta manera dicho acontecimiento ha apoyado con grandes aportaciones de estándares en materia de consulta, de tal manera que se ha retomado por distintos organismos internacionales y tribunales constitucionales. Por otra parte el Estado también debe garantizar la participación de la población indígena de acuerdo a sus usos y costumbres, cuando se pretenda implementar algún megaproyecto dentro de su territorio.

La Corte concluyó que está claramente reconocida hoy en día la obligación de los Estados de realizar procesos de consulta especiales y diferenciados

cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas y que la obligación de consultar es un principio general de derecho internacional. Para llegar a dicha conclusión se refirió a la Convención Americana en conjunto con otros derechos reconocidos por el Estado en sus leyes internas o en otras normas internacionales relevantes, a su propia jurisprudencia en el caso *Saramaka* y realizó un recuento del reconocimiento que algunas legislaciones nacionales de las Américas hacen respecto del derecho a la consulta (Quintana y Flores, 2017: 28).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en el proyecto denominado: Escuela Itinerante de Derechos Humanos de los Pueblos, Comunidades Indígenas y Afromexicanas. En la trasmisión del módulo 2, sobre el “Marco Jurídico y de Derechos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas”, en su segunda conferencia de “Retos y avances en los Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas y Afromexicanas” impartida por el Mtro. Michael Chamberlin, quien es Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, menciona que:

La Corte IDH destaca seis categorías distintas que dan lugar al derecho al consentimiento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destaca tres más:

Categorías	Descripción
1. La vulneración de supervivencia cultural, económica, y social.	La garantía de la supervivencia cultural, económica y social de los pueblos indígenas es el valor global de la jurisprudencia. Su vulneración da lugar al derecho al consentimiento. La Corte IDH denomina esta forma también como la garantía de la capacidad de los pueblos indígenas de

	<p>vivir de acuerdo a su modo de vida tradicional.</p>
<p>2. Proyectos de desarrollo o inversión a gran escala que impactan los territorios.</p>	<p>Siempre que se lleven a cabo [proyectos a gran escala] en áreas ocupadas por pueblos indígenas, es probable que estas comunidades tengan que atravesar cambios sociales y económicos profundos que las autoridades competentes no son capaces de entender, mucho menos anticipar. Los efectos principales comprenden la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, la migración y el posible reasentamiento, agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración, en algunos casos, abuso y violencia.</p> <p>La Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio, el Estado tiene la obligación, no solo de Consultar a los pueblos indígenas y tribales, sino también debe obtener el Consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones.</p>

<p>3. Proyectos que presentan riesgos, incluso ambientales, sociales y de salud.</p>	<p>El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimientos de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria.</p>
<p>4. Proyectos que interfieren con actividades económicas con significado cultural.</p>	<p>La Corte IDH exige que se garantice la identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones. En este contexto, la Corte IDH reconoce que sería posible que existiera una “aceptación” voluntaria de “medidas que afecten o interfieran en las actividades económicas con significado cultural” siempre y cuando los pueblos hayan “tenido la oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisión en relación con dichas medidas”, y solamente “si continuarán beneficiándose de su economía tradicional”.</p>
<p>5. Proyectos que presentan un mayor impacto sobre territorios y pueblos indígenas.</p>	<p>Esta norma aplica a cualquier actividad o proyecto que crea “un nivel de impacto” en territorios indígenas que “niegue la capacidad de los miembros del pueblo indígena a sobrevivir, como tales”.</p>
<p>6. Proyectos que afectan el uso y goce</p>	<p>Hasta tanto no se lleve a cabo [la] delimitación, demarcación u otorgamiento</p>

<p>o la existencia o valor de territorios indígenas no demarcados o titulados.</p>	<p>de título colectivo respecto del territorio [indígena], [el Estado] debe abstenerse de realizar actos que podrían dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros, actuando con Consentimiento o tolerancia del Estado, puedan afectar la existencia, valor, uso o goce del territorio al cual tienen derecho los integrantes del pueblo, a menos que el Estado obtenga el Consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo.</p>
<p>7. La disposición o almacenamiento de materias toxicas o peligrosas en territorios indígenas.</p>	<p>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dispone que el depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en territorios indígenas “requiere el Consentimiento libre, previo, e informado de los pueblos”. Este principio también es sostenido por el artículo 29.2 de la DNUDPI .</p>
<p>8. La explotación de los recursos naturales que les privaría de la capacidad de usar y gozar de sus tierras y de otros recursos naturales necesarios para su subsistencia.</p>	<p>La Corte IDH enfatiza que un proyecto que explota un recurso no utilizado tradicionalmente por los pueblos indígenas no está exento del requisito de obtener su Consentimiento libre, previo e informado.</p>

<p>9. El traslado, desplazamiento o reubicación de pueblos indígenas.</p>	<p>La CIDH, dispone, “No se procederá a ningún traslado sin el Consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas interesados”.</p>
---	--

Estas nueve categorías proporcionadas por órganos internacionales, se deben tomar en cuenta durante el proceso de consulta y el Estado debe buscar procesos específicos para llevarla a cabo y obtener de buena fe el consentimiento de los pueblos indígenas o a su vez negarlo.

2.4.- OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Mexico es uno de los países que ha ratificado instrumentos internacionales en pro de los Derechos Humanos, de tal manera que también ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que con el transcurso se le han anexado los derechos ambientales (pacto de San Salvador), por mencionar los más relevantes.

2.4.1.- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLITICOS

También se cuenta con otros instrumentos internacionales a favor de la protección de derechos humanos de la población indígena. El primero de ellos es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y como segundo, el denominado Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tuvo un proceso de grandes dificultades para lograr su creación. Fue entonces que en el año de 1950 el Consejo Económico y Social presentó el proyecto de PIDCP de derechos humanos a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Es así, que dos años después (1952) la Asamblea General solicitó al Consejo Económico y Social pedir a la Comisión de Derechos Humanos la preparación de dos Pactos de Derechos Humanos, los cuales debían ser sometidos a una séptima sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La propuesta de dichos Pactos fue presentada a la Asamblea General en el año de 1954, con la finalidad de que uno debía contener los Derechos Civiles y Políticos y el segundo trataría los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para que de esa manera la Asamblea General pudiera aprobar los pactos de manera simultánea (Becerra, 2015: 19).

Nueve años después (1963) de haberse presentado el primer proyecto de creación, la Asamblea General invitó a los Estados para considerar el contenido de ambos pactos. Y tres años después (1966), mediante la Resolución 2200 A (XXI), donde la Asamblea General adoptaría por unanimidad de 106 votos, los textos de dichos pactos. De tal manera que estos entrarían en vigor 10 años después, es decir en el año de 1976, con dos meses de diferencia (Becerra, 2015: 21).

Los derechos que se encuentran establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se han considerado como los más antiguos. Dichos derechos le corresponden a los individuos para ejercerlos frente al Estado, el Estado debe garantizar su protección. El PIDCP cuenta con dos vertientes; ya que los derechos civiles le corresponden de manera general a todos los seres humanos y los políticos son exclusivamente para los ciudadanos. También suelen ser conocidos como Derechos Humanos de la primera generación. Por tal razón Fares, Poquet y Corral (2004) mencionan que:

Esta primera generación de derechos humanos encuentra su raíz en las revoluciones liberales burguesas del siglo XVII y XVIII, y en las luchas independentistas americanas del siglo XIX. Estos derechos son concebidos como facultades de los individuos frente al Estado (P. 26).

Los Derechos Civiles y Políticos, fueron los primeros que se le otorgaron a la sociedad durante la época del Estado Liberal, respecto a ello Fraguas (2015) menciona que:

El origen de los derechos de primera generación está ligado al Estado liberal que sucedió al absolutismo y su característica principal es la garantía de la creación de un ámbito de libertad para los ciudadanos. Su pretensión de fondo es que el Estado sea lo menos intervencionista posible, lo que conocemos como Estado mínimo, de modo que sean los ciudadanos quienes se procuren su bienestar. (p. 126)

Esta primera generación de Derechos surge con el Bill of Rights (Declaración de Derechos) y también con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano durante la Revolución francesa. Con el transcurso del tiempo hubo la necesidad de crear en el derecho internacional la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la cual fue elaborada a raíz de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 (Fraguas, 2015)

2.4.2 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC).

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es considerado como la segunda generación de los Derechos Humanos, en esta generación se abordan los derechos sociales para tener una mejor calidad de vida en la sociedad.

A esta segunda generación también suele conocerse como Derechos de Igualdad, debido a que el Estado tiene la obligación de garantizar la protección y el bienestar de la sociedad. En ese sentido Valencia (2003) menciona:

El Estado debe actuar como promotor y protector del bienestar económico y social, es decir, tiene que convertirse en garante del bienestar de todas las personas dependientes de su jurisdicción, para que éstas desarrollen sus facultades al máximo, individual y colectivamente. Tales derechos han sido propugnados desde hace varios años por el constitucionalismo social, entre los cuales tenemos: derechos al trabajo y a la seguridad social; derechos al salario equitativo, la sindicación, la huelga; derechos al descanso y al pleno empleo; derecho a la educación (pp. 44-45).

De acuerdo al párrafo anterior, es evidente que la segunda generación de los Derechos Humanos cuenta con la característica de que el Estado debe intervenir de manera directa para mermar las desigualdades de los individuos, por tal motivo se les ha categorizado con la denominación de Derechos de Igualdad, esto se debe a que el Estado debe velar por los intereses sociales.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y su Protocolo Facultativo son los instrumentos internacionales del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, es decir, del Sistema de Naciones Unidas, que regulan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El Pacto fue aprobado mediante

la resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (CNDH, 2012: 5)

El pacto de los derechos económicos, sociales y culturales contempla derechos de igualdad material, esto se debe a que pretende satisfacer las necesidades básicas de la población, una vida digna y mermar las carencias de las personas.

El Pacto consagra los derechos económicos, sociales y culturales, y establece las obligaciones de los Estados relacionadas con su cumplimiento, mientras que el Protocolo posibilita que las personas accedan a una instancia internacional para la defensa de estos derechos, mediante la interposición de peticiones relacionadas con presuntas violaciones a los derechos del Pacto, de las que conocerá el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Los sistemas de protección establecidos en el Protocolo ofrecen nuevas opciones para el fortalecimiento y la justiciabilidad de los DESC. (CNDH, 2012: 7)

De tal manera que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especifica de manera puntual las obligaciones que tiene el Estado para con la sociedad y así ofrecer una protección de los derechos humanos desde un ámbito internacional.

Es así que se establece conforme a los principios de la Carta de la ONU que la libertad, la justicia y la paz tienen como base el reconocimiento de la dignidad de todos los seres humanos y de sus derechos inalienables, es decir, de sus derechos humanos. Retoma la Declaración Universal de Derechos Humanos al establecer que el ideal del ser humano libre y liberado del temor y de la miseria no puede ser realizado salvo que se creen las condiciones que permitan que toda persona goce tanto de los DESC como de los derechos civiles y políticos, y alude a la obligación de los

Estados de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas, así como la de los individuos de procurar el mantenimiento y respeto de los derechos del Pacto (CNDH, 2012: 7-8).

2.4.3.- DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

En 1948, la asamblea General de las Naciones Unidas ratificó la idea de la elaboración de un Tratado de Derechos Humanos. Durante ese proceso de creación hubo la necesidad de realizar la elaboración de dos tratados internacionales, dado que no se debía hacer una separación de los Derechos individuales de los derechos de Igualdad. Por tal motivo fueron elaborados dos Pactos Internacionales de Derechos que son: el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos (Derechos individuales) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Derechos de igualdad), los cuales entraron en vigor en 1966. Es así que, González (2009) establece que:

La guerra Fría impuso de nuevo la consagración de una división artificial entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, que se cristaliza en los pactos internacionales de derechos humanos. En 1966 la Declaración Universal de los Derechos Humanos se desarrolló en dos tratados que especifican y detallan más el contenido de los principios establecidos en la Declaración Universal, pero los relatores de estos pactos, inmersos en plena guerra Fría, no fueron capaces de incluir los derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales en un solo tratado internacional, sino que abrieron el espectro de dos tratados, el Pacto de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, porque la guerra Fría imponía esa lectura diferenciada de los derechos: para los capitalistas los únicos derechos humanos válidos eran los individuales, civiles y políticos, mientras que para el sector comunista los derechos humanos más importantes eran los de contenido económico, social y cultural (p. 16).

Es por eso, que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce los derechos que corresponden a la igualdad material para poder satisfacer las necesidades básicas de la sociedad y garantizar

mejores condiciones de vida digna para los individuos.

Por otra parte el Estado tiene la obligación de promover el respeto universal de estos derechos. También dichos derechos suelen conocerse con las siglas “DESC”, haciendo referencia a los derechos que se encuentran establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Pero en noviembre del año de 1998, se firmó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como el Protocolo de San Salvador. Donde nuevamente fueron retomados los contenidos del PIDESC para realizar una ampliación sobre la región de América Latina y el Caribe (CNDH, 2019).

Este proceso fue realizado con la finalidad de anexar los derechos sobre el medio ambiente y así lograr una mejor protección de derechos a grupos específicos de la población. A partir de ello, a los DESC se les otorgó la denominación de DESCAs por haberse agregado los derechos sobre el Medio Ambiente. Aunado a eso, la CNDH (2019) menciona que:

Los DESCAs son los derechos humanos tendientes a satisfacer las necesidades elementales de las personas para alcanzar el máximo nivel posible de vida digna desde los ámbitos de la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, la vida en familia y el disfrute de un medio ambiente sano, entre otros.

También se encuentran reconocidos tanto en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos como en las constituciones y legislaciones nacionales. Aunque su expresión varía según cada instrumento o país, de manera general, pueden enunciarse algunos de la siguiente forma:

- El **derecho a un nivel de vida adecuado**, donde se incluyen los derechos a la alimentación y a la protección contra el hambre, a una

vivienda adecuada, al agua y al saneamiento y a un medio ambiente sano.

- El **derecho a la salud**, el cual se refiere al derecho a acceder a instalaciones, bienes y servicios adecuados relacionados con la salud, a condiciones laborales y ambientales saludables y a la protección contra las enfermedades epidémicas.
- El **derecho a la educación**, que incluye el derecho a la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior.
- Los **derechos laborales**, que comprenden la libertad de elegir un trabajo, los derechos a percibir un salario digno, al disfrute del tiempo libre, a la seguridad y la higiene en el trabajo, a afiliarse a sindicatos y a la huelga.
- El **derecho a la seguridad social y a la protección social**, que consiste en el derecho a la cobertura de la seguridad social, a los servicios de asistencia y el derecho a la adecuada protección en caso de desempleo, enfermedad, vejez o falta de medios de subsistencia en circunstancias que escapen al control de la persona.
- La **protección de la familia y la asistencia a ésta**, que comprende los derechos a formar una familia mediante el libre consentimiento de los cónyuges, la protección de la maternidad, la paternidad, los hijos y las hijas.
- Los **derechos culturales**, que se refieren al derecho a participar en la vida cultural y a compartir los adelantos científicos y beneficiarse de ellos.
- Los **derechos ambientales**, comprenden tanto el derecho a vivir en un medio ambiente sano, como a contar con servicios públicos

básicos indispensables para el desarrollo y bienestar de las personas (pp.5-7).

2.5 LA CONSULTA Y SUS PRINCIPIOS RECTORES

El derecho a la consulta cuenta con principios rectores que son: libre, previa e informada, de buena fe y culturalmente adecuada para lograr su mejor aplicación en los procesos de consulta.

Estos principios se encuentran establecidos en los instrumentos internacionales, los cuales deben llevarse a cabo cuando se pretenda realizar algún megaproyecto, proyecto de desarrollo o de cualquier índole en territorios indígenas. El proceso de consulta debe llevarse a cabo con participación de los pueblos indígenas para lograr una participación equitativa y se consideren los intereses colectivos de la población indígena.

En ese sentido Julián (2011) menciona que:

En el momento que se realice la consulta, esta será la clave para un verdadero ejercicio de toma de decisiones por parte de los pueblos afectados. El Convenio 169, en referencia a los proyectos de extracción de recursos del subsuelo, señala que la consulta debe realizarse antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Por su parte, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas habla insistentemente de consentimiento previo. La Relatoría Especial indica que la consulta debe realizarse con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades, y respetarse las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas (p. 34).

Para tener un mejor panorama acerca de los principios rectores del derecho a la consulta, se plasman ciertos acercamientos teóricos, partiendo de:

Previa

Por tal motivo, la consulta debe ser más exigente durante el proceso, ya que si este derecho es vulnerado durante su ejercicio, se transgreden otros derechos que se encuentran ligados con la consulta y los pueblos indígenas sufren afectaciones a su esfera jurídica e intereses colectivos. De tal manera que Gustafson (2016) hace referencia a que:

Al hablar de que la consulta debe ser “Previa”, significa que el consentimiento es recabado con la suficiente anticipación, antes de cualquier autorización o inicio de actividades, en las fases iniciales de un plan de desarrollo o inversiones, y no solo cuando surge la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. (p. 15)

De acuerdo con esta postura, es claro que la consulta debe realizarse antes de dar inicio a los proyectos. De tal manera, el Gobierno debe velar por los derechos de la población indígena a través del derecho a la consulta. También Julián (2011) menciona que:

La consulta debe realizarse en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. (p. 34-35)

Los órganos del sistema han sido enfáticos en señalar que los procesos de consulta deben cumplir con determinados requisitos, como realizarse de modo previo, lo que supone que se realice desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones. Asimismo, el artículo 15.2 del Convenio 169 de la

OIT señala que los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. (CIDH, 2015: 103).

Es por eso, que la consulta debe ser previa para que de esta manera se tomen en cuenta los intereses colectivos de la población indígena, con mucho tiempo de anticipación al presentarse la propuesta de algún proyecto o megaproyecto y de esta forma la comunidad indígena tendrá la posibilidad de un previo análisis.

Libre

Por otra parte, la consulta no solo debe ser previa. Sino que también debe ser libre. Gustafson (2016) menciona que:

Al hablar de Libre, se hace referencia a un consentimiento otorgado libremente y sin coacción, intimidación o manipulación. También hace referencia a un proceso que es auto dirigido por la comunidad entre la que se busca el consentimiento y libre de coacción, expectativas o plazos marcados externamente. (p.15)

De acuerdo con esta postura del autor, la consulta se denomina libre porque la población indígena toma sus propias decisiones respecto a la iniciativa presentada, sin que exista coacción alguna. En ese mismo sentido Julián (2011) expresa que:

El verdadero ejercicio del derecho a la consulta exige que ésta se realice libre de injerencias externas. Este principio, reflejado tanto en el Convenio 169 como en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha sido interpretado por la Relatoría Especial, así como por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como la necesidad de

que la consulta se realice libre de coerción, intimidación ni manipulación. (p. 35)

Informada

La consulta informada, éste se refiere a que antes de ejecutarse algún megaproyecto o proyecto de desarrollo se debe de proporcionar a la población indígena la información completa acerca del proyecto, sin que existan vicios de la voluntad. Por esa razón Gustafson (2016) dice que:

Se hace referencia principalmente a la naturaleza del compromiso y al tipo de información que debe ser facilitada antes de recabar el consentimiento, y también como parte del proceso de consentimiento que se está produciendo. (p. 15)

De tal manera que este principio es uno de los más relevantes, ya que a través de éste los pueblos indígenas se valen para conocer más a fondo el proyecto y tengan presente cuáles serán las ventajas y desventajas de la ejecución del proyecto. De acuerdo con esto Julián (2011) menciona que:

Tal como establecen los estándares internacionales, los pueblos deben contar con la suficiente información que les permita tomar una posición con respecto al proyecto consultado. La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas habla del consentimiento “informado” y la Relatoría Especial especificó el contenido mínimo que debe abarcar dicha información. Asimismo, es importante señalar que los elementos que debe contener la información proporcionada por el Estado a los pueblos indígenas deben completarse con otros principios y derechos. (p. 36)

Buena fe

La consulta de buena fe, hace referencia a que debe existir comunicación y dialogo entre el estado o gobierno y la población afectada de manera participativa.

La consulta debe, además, realizarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo. Como ha señalado la Corte Interamericana, la buena fe

exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia. Así mismo, ha considerado que la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales (CIDH, 2015: 107).

Culturalmente adecuada

Una consulta culturalmente adecuada, es aquella que se realiza de acuerdo a los sistemas normativos internos de la población indígena y respetando las decisiones de estas.

Además, el proceso de consulta debe ser culturalmente adecuado y tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo correspondiente para la toma de decisiones, así como sus formas propias de representación. Para la CIDH, ello exige, como mínimo, que todos los miembros de la comunidad sean plena y precisamente informados de la naturaleza y las consecuencias del proceso y cuenten con una oportunidad efectiva de participar individual o colectivamente. La Corte IDH, la OIT y el Relator de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas han señalado que los procesos de consulta deben respetar las distintas formas de organización indígena que responden a los procesos internos de toma de decisiones de los pueblos indígenas (CIDH, 2015: 109-110).

El Estado mexicano al ser parte de instrumentos internacionales que salvaguardan los derechos indígenas, tiene la obligación de verla por la protección y desarrollo de estos, con la finalidad de forjar la igualdad de este sector poblacional.

El derecho a la consulta, cuenta con principios rectores que apoyan a tener precisión y respeto a las decisiones de los pueblos indígenas, pues estos, se encuentran reconocidos en los instrumentos internacionales ratificados por México.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO SEGUNDO

1. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas cuenta con principios fundamentales que deben desarrollarse durante la realización de su proceso. Por tal motivo la consulta debe ser libre, previa e informada, de buena fe y culturalmente adecuada, como lo estipulan los instrumentos internacionales que le dieron vida a este derecho que surge en el ámbito internacional.
2. El convenio numero 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, es el primer instrumento internacional que fue creado para atender las desigualdades sociales de la población indígena en 1989, el cual es vinculante y sancionador al agravio de los derechos reconocidos en este. Reconoce el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en su artículo sexto. Por lo que este instrumento internacional es la base medular del derecho a la consulta, es decir, es la antesala de inspiración para una legislación jurídica internacional en beneficio de la población indígena.
3. Así mismo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas creado en el 2007, también reconoce el derecho a la consulta en su artículo diecinueve. Dicha declaración no es vinculante, pero al ser aprobada por 143 países, cuenta con un peso político y jurídico para lograr una evolución en la estructura política y social de los países que la aprobaron.
4. Al igual, la declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas fue creada para salvaguardar los derechos indígenas desde el ámbito social, económico, político y cultural.

5. El proceso de creación de los instrumentos internacionales en pro de los derechos indígenas pasaron por un largo y complicado proceso de creación, pero a pesar de eso aún cuentan con vacíos legales que restringen el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas.

6. Respecto a ello, es necesario lograr una plena protección del derecho a la consulta libre, previa e informada, debido a que se encuentra ligada a otros derechos humanos de la población indígena. Por tal motivo, al vulnerarse el derecho a la consulta se tiene como consecuencia la vulneración de los derechos colectivos e individuales que se encuentran conexos con el principal.

CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DEL DERECHO A LA CONSULTA A NIVEL NACIONAL

En este apartado se desarrollara de manera cohesiva el marco teórico conceptual y jurídico desde el ámbito mexicano, donde se mostraran los acontecimientos que han marcado la historia de los pueblos indígenas en México y estos como han influenciado en el sistema jurídico a través de diversos movimientos sociales, culturales y políticos que de alguna manera modificaron el sistema jurídico interno del país.

En ese sentido, se aborda la legislación nacional mexicana en referencia al derecho a la consulta, para conocer cuáles son los alcances jurídicos de este en el sistema normativo. También se incluyen en dicho apartado los megaproyectos de desarrollo, que se implementaron en la región sur-sureste de México y que han generado controversias entre el Estado y los pueblos indígenas.

3.1 GENERALIDADES. LOS PUEBLOS INDÍGENAS FRENTE AL ESTADO MEXICANO Y EL MOVIMIENTO DEL ZAPATISMO (EZLN)

Los pueblos indígenas han sufrido agravios en su esfera cultural, social, espiritual, económica y jurídica desde la época colonial hasta la actualidad, de tal manera que el estado debe buscar medidas necesarias para estabilizar la situación.

A partir de esto, surgen diferentes movimientos en diferentes épocas en la construcción del moderno estado mexicano, en donde los pueblos indígenas han sido actores e ignorados por el poder existente. Esto se ve plasmado en las siguientes etapas históricas que se desarrollan a continuación.

La época colonial:

En el año de 1514, los españoles pasaron por Santo Domingo, perteneciente a la República Dominicana y a Cuba. Los acontecimientos que dan lugar al inicio de la

época colonial de México, surgen en Cuba; ya que los españoles tenían 20 años de haberse establecido en dicho territorio, de tal manera que organizaban expediciones para lograr expandirse y convertirse en la potencia dominante del mundo europeo.

En 1517, Francisco Hernández de Córdoba encabezó una expedición, en la cual llegaron a la costa de Yucatán. Por tal razón Escalante *et al* (2004) menciona que:

La tercera expedición ya tenía claros los propósitos de conquista entre los españoles y los derechos a los que aspiraban los conquistadores. Dicha expedición fue organizada por Hernán Cortés, se desprendió de su tronco cubano en 1519 mediante el recurso de fundar una población y elegirle un cabildo. (62)

Hernán Cortés al pasar por el río de Grijalva en el Estado de Tabasco, combate con los indígenas y los derrota, deciden hacer las paces y como símbolo de agradecimiento, a Cortés le obsequian veinte mujeres. Donde una de ellas llamada Malintzin mejor conocida como la Malinche, hablante del náhuatl, maya y posteriormente español. De tal manera que a Cortés le fue de mucha utilidad como consejera, interprete, traductora, y concubina del señor Cortés.

Después de eso, Cortés llega a Veracruz y decide fundar la Villa Rica de Veracruz, para después trasladarse al reino de Tenochtitlan y fue el 13 de agosto de 1521 que se consuma la conquista de México (Tenochtitlan). A partir de ello los españoles empiezan a edificar sobre las ruinas del territorio conquistado de los mexicas, para fundar Nueva España. En ese sentido Escalante *et al*. (2015) menciona que:

La guerra de la conquista de México, fue una lucha sumamente violenta y desigual en la que caballos y armas de fuego dieron ventaja a los españoles. El episodio dominante de la guerra fue el sitio de México-Tenochtitlan, que a pesar de verse debilitada por la viruela resistió a lo largo

de un año que culminó con la toma de la ciudad y la captura de su último rey, Cuauhtémoc, el 13 de agosto de 1521. La guerra, sin embargo, no se limitó a esta acción, sino que se extendió a otros señoríos y se prolongó hasta 1525 o 1526 (p. 64).

Durante la época colonial, los pueblos originarios que se encontraban establecidos antes y después de la llamada la nueva España, fueron sometidos a un sistema de gobierno distinto al cual se regían. Por otra parte los españoles, no solo sometieron a la población indígena con su invasión, sino que además de eso impusieron la evangelización a través de la religión católica para establecer la creencia monoteísta y así evitar la presencia politeísta y espiritual de los pueblos indígenas.

La independencia:

El periodo de independencia, fue una transformación que se generó por el liberalismo, dado que sus inicios surgen en el ámbito internacional con las naciones iberoamericanas para empezar a fundar los nuevos estados-nación. De tal manera que las revoluciones iberoamericanas y la francesa empezaron a expandirse por las colonias iberoamericanas. Este movimiento trajo consigo un nuevo modelo de vida política y relación de los Estados, México también sufrió cambios a causa de dicho movimiento. Es este mismo sentido, Escalante et al. (2015) establece que:

En Nueva España los cambios modernizadores impuestos por las reformas borbónicas ya habían alterado las relaciones sociales, políticas y económicas construidas a lo largo de más de dos siglos, lo que generó un malestar general y un anhelo de autonomía de los novohispanos que se habría de incrementar ante las crecientes exigencias económicas de la metrópoli que afectaban a todos los grupos sociales. De esa forma, el quiebre de la monarquía en 1808 y la revolución liberal española, se convirtieron en coyuntura favorable para la independencia, al permitir que los americanos expresaran sus agravios y experimentaran el

constitucionalismo liberal español, influencia que permitiría el pensamiento político americano durante las primeras cuatro décadas de la vida nacional (138).

En el año de 1810, se inicia la lucha por la independencia de México, la cual culminó el 27 de septiembre de 1821. Durante este proceso de independencia, la población indígena se encontraba en un contexto de contraposición con el sistema de gobierno

En 1810, se da inicio a la lucha de independencia de la Nueva España. El cura Miguel Hidalgo se concentra en Guadalajara un 29 de septiembre del mismo año, con la finalidad de eliminar la esclavitud y los tributos para solventar los gastos de Guerra de Independencia.

La participación de los pueblos indígenas en el movimiento de independencia fue primordial, pues fueron ellos los que encabezaron dicho levantamiento, a causa de las injusticias sociales y esclavitud que padecían. Estas injusticias debía suprimirlas el Estado, a través de un trato digno e igual al de la demás población, sin distinción de clases sociales.

Porfirismo

Al período que gobernó Porfirio Díaz, se le denomina el Porfiriato. Esto se debe a que gobernó el país durante treinta y cuatro años. Dicho personaje era originario del Estado de Oaxaca y llegó a obtener el grado de general por tener la especialidad en las armas. Haciendo referencia a ello Gómez (2008) menciona que:

Porfirio Díaz gobernó el país durante treinta de los treinta y cuatro años que corren entre 1877 y 1911; de ahí que esta etapa se conozca con el nombre de porfiriato. El periodo se delimita, entonces, a partir de dos sucesos políticos: comienza en 1877, cuando, meses después de derrotar a los lerditas e iglesistas, Díaz inicia su primer mandato presidencial, y concluye

en 1911, meses después de haber estallado la revolución, cuando Díaz abandona el poder y sale rumbo al exilio. (337)

Aunado a eso, Porfirio Díaz fue un personaje que logró llegar al poder después de haberse postulado tres veces, para presidente de la república, en las cuales fracasó. Después de varios intentos y con el apoyo de los pueblos y campesinos logro llegar al poder.

Durante dicho periodo de gobierno, los pueblos carecían de autonomía. Donde aún no surgía la consolidación del Estado – nación. Por otra parte, Díaz para obtener lo que se proponía utilizaba la manipulación de la política, ya que a través de ella pudo realizar la mayoría de sus pretensiones respecto a su forma de gobierno. En ese mismo sentido, también violentó derechos humanos o garantías individuales de la sociedad. Respecto a ello Gómez (2008) menciona que:

Porfirio Díaz no se apegó a la legalidad ni respetó las leyes electorales, no aplico todas las leyes anticlericales, violo garantías individuales (como la libertad de expresión) o no las garantizo, también permitió la existencia del peonaje por deudas, que atentaba contra la libertad del trabajo e incluso contra la libertad por nacimiento, ya que las deudas se heredaban (364).

Durante el gobierno de Díaz, la esclavitud y el peonaje estaba presente en los pueblos originarios, pues el país cayó en manos de sus funcionarios, amigos y extranjeros. Como consecuente el pueblo tuvo que pagar, no solo con sus tierras, sino con sangre. A causa de la esclavitud y el peonaje se perdió la libertad y la democracia de los pueblos originarios (Kenneth, 1998).

Revolución Mexicana

La revolución mexicana tuvo sus inicios en el año de 1910 y concluyo en 1976, esta etapa fue generada por el porfiriato, donde se generaron grandes cambios políticos y socioeconómicos. Durante este periodo se generaron años de violencia

y lucha armada para destruir al Estado para lograr una nueva consolidación de éste. Al respecto Gómez (2008) menciona que:

La revolución mexicana fue en esa fase inicial una movilización que cambio de oposición electoral a rebelión armada, con otros actores y escenarios: la lucha urbana y de clase media. Surgieron nuevos líderes, más aptos para una contienda armada rural, que no habían participado en el antirreelccionismo electoral o al menos de manera destacada. Fue entonces cuando aparecieron, de manera protagónica, Pascual Orozco, Pancho Villa y Emiliano Zapata. (407)

De tal manera que en la lucha armada se incorporaron campesinos, obreros, mineros, artesanos, entre otros, esta población era perteneciente al centro y sur del país. Las personas que se incorporaron a la lucha armada lo hicieron por cuestiones políticas, agrarias y básicamente por reclamos sociales que se convirtieron en un proceso revolucionario. Es así que Gómez (2008) establece que:

Es incuestionable que la revolución fue el acontecimiento histórico más importante del siglo XX, en tanto que produjo un nuevo Estado, encabezado por unas clases medias no radicales pero que vieron la necesidad de satisfacer los principales reclamos de los grupos populares que habían participado decisivamente en la lucha. La revolución había sido un proceso bélico y sociopolítico de diez años de duración, que implico el ascenso de los sectores medios y populares y el desplazamiento de las oligarquías porfirianas. (457)

Pueblos indígenas se sumaron a la revolución mexicana para derrocar la dictadura porfirista, en la cual sufrieron grandes atropellos sociales, económicos, políticos, culturas, esclavitud, privación de sus tierras, entre otros. Al levantarse la población indígena en este movimiento revolucionario, esperaba la recuperación de sus tierras por el reparto agrario, aunque no fue en la medida que ellos esperaban.

3.1.1 MOVIMIENTO ZAPATISTA (EZLN)

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional mejor conocido con las siglas de “EZLN”, apareció por primera vez el 1 de enero de 1994 en el Estado de Chiapas, la cual se conformó por personas indígenas habitantes de la región sureste del país. Esta organización fue creada con un carácter político-militar para lograr una regulación de los derechos indígenas y exigir al Estado su autonomía, libre determinación, el acceso y control de su territorio, la aplicación de sus sistemas normativos internos y respeto al derecho consuetudinario, entre otro. Respecto a ello González (2001) menciona que:

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional ha hecho los planteamientos más notables y más originales. Habiendo declarado la guerra al Gobierno Federal el 1 de enero de 1994, día en que México pasaba a formar parte de la Norteamérica anunciada por el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el EZLN aceptó a poco las señales de paz que dio el gobierno al ordenar un cese al fuego a sus tropas y al concretar con los rebeldes el inicio de los Diálogos de la Catedral, que más tarde derivaron en otros realizados en el Ejido de San Miguel y en el pueblo de San Andrés de los Pobres (Sacham'chen) (p. 5).

Por tal motivo, el EZLN intentaba lograr un diálogo con el Gobierno Federal, de tal manera se llevó una reunión denominada como el Diálogo de la Catedral, la cual no tuvo éxito. Después con la conformación de la Comisión por la Concordia y la Pacificación (COCOPA) quien representaba al gobierno. A través de esta Comisión se pactaron con el EZLN pláticas para tratar temas sobre los derechos indígenas, lo cual tuvo a bien culminar en el mes de febrero del año de 1996 con la firma de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

Por otra parte, el nombre que se otorgó a los Acuerdos de San Andrés Larraínzar fue porque dichos acuerdos se llevaron a cabo en el pueblo de San Andrés Larraínzar, un pueblo perteneciente al Estado de Chiapas. En los Acuerdos se plasmaron los derechos de la población indígena para integrarse en

el sistema normativo interno, es decir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a eso González (2001) menciona que:

Los Acuerdos de San Andrés no sólo precisan los derechos de los pueblos indios a la autonomía de sus gobiernos y a la preservación de sus culturas. Apuntan hacia la construcción de un Estado pluriétnico que fortalezca la unidad en la diversidad y la articulación de las comunidades locales, municipales, regionales y nacionales, con inclusión de lo particular y lo universal. El nuevo pacto de derechos humanos no sólo incluirá el derecho a la igualdad, sino también los derechos a las diferencias. No sólo incluirá los derechos de las naciones, de los trabajadores y de los campesinos. También constituirá un sistema de democracia con poder de los pueblos, por los pueblos y con los pueblos, para decidir, en uso de sus autonomías, sobre los programas sociales, económicos, culturales y políticos dentro de un pluralismo que también respete a las distintas culturas, creencias, filosofías, razas, y al que guíen, como valores universales, los conceptos de democracia, justicia y libertad. El nuevo pacto asume como propios, con énfasis en esa democracia, los derechos de la persona humana, de las naciones, de los trabajadores, de las etnias, de las mujeres, y de las minorías, incluidas las sexuales (p. 6).

Después de la firma de los Acuerdos de San Andrés el gobierno no respetó estos acuerdos e hizo omisión de ello. Al transcurrir el tiempo el EZLN dejó de participar en las mesas de diálogo que tenía con la Comisión de Concordia y Pacificación quien representaba al gobierno federal. Para enmendar este suceso la Comisión se basó en los Acuerdos de San Andrés para elaborar una iniciativa de ley donde el EZLN otorgó su consentimiento a dicha propuesta. Al presentar la iniciativa al presidente Ernesto Zedillo, se le efectuaron grandes modificaciones a la propuesta realizada por la Comisión. De tal manera que al realizarse estas modificaciones, a los pueblos indígenas se les redujo la gama de derechos que se encontraban establecidos en los Acuerdos de San Andrés.

Después de esto, la población indígena se sintió traicionada por el Gobierno, donde el PRI tuvo el poder durante varios años. Al convocarse las nuevas elecciones federales la población optó por elegir al PAN, ya que creían que había alguna posibilidad para lograr los objetivos establecidos en los acuerdos. Sin embargo, esta posibilidad volvía a quedar nula, ya que el Presidente Vicente Fox volvió a retomar la iniciativa de ley elaborada por la COCOPA enviándola al Congreso, donde se le volvieron a realizar modificaciones y tuvo como resultado una ley que no establecía el contenido de los acuerdos.

A raíz de ello, en el 2001 se reforma el artículo 2 de la constitución federal, en el cual se agregan los derechos de los pueblos indígenas, pero de manera general, ya que los acuerdos de San Andrés fueron modificados, perdiendo parte de su esencia.

De acuerdo a los párrafos anteriores, se considera evidente que los derechos de los pueblos indígenas no se pretenden ampliar, ya que se hizo caso omiso a los Acuerdos de San Andrés. Respecto a ello, si se le otorgara a la población indígena el dominio pleno de sus tierras y territorios, se preverían violaciones a sus derechos humanos; ya que al tener el dominio pleno de sus tierras, ellos se negarían a distintos proyectos o megaproyectos en sus territorios, a la explotación de sus recursos naturales y otro tipo de implementaciones que generen agravios directos a sus derechos humanos.

Por tal motivo, los pueblos buscan formas para lograr un desarrollo en el reconocimiento de sus derechos humanos y colectivos, como en su momento lo hizo el Movimiento Zapatista de Liberación Nacional en los acuerdos de San Andrés que el gobierno federal no admitió en su totalidad realizando grandes modificaciones a este, perdiendo por completo su naturaleza.

3.2 ALCANCES JURÍDICOS DEL ESTADO MEXICANO EN EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS EN PUEBLOS INDÍGENAS

El Estado mexicano ha ratificado instrumentos internacionales a favor de la protección de derechos humanos de los pueblos indígenas. Así como también ha realizado reformas a su sistema jurídico interno en pro de los derechos humanos. Uno de los instrumentos ratificados por México es el Convenio numero 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, el cual se adoptó en Ginebra, Suiza en 1989 durante la 76ª. Conferencia Internacional del Trabajo, para después entrar en vigor un 6 de septiembre de 1991.

Dicho Convenio, es un instrumento internacional que establece de manera puntual los derechos de la población indígena. De esta manera Leary (1999) menciona que:

El Preámbulo del Convenio hace referencia a su filosofía básica. Señala que la Conferencia que adopta el Convenio reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. Asimismo, advierte que en muchas partes del mundo dichos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión (p. 24).

El convenio 169 de la OIT, es el instrumento internacional que fue creado a favor de la población indígena, con la finalidad de proteger sus prerrogativas que tienen frente al Estado.

Aunado a eso, el Convenio numero 169 genera un cambio en la concepción de la OIT respecto a los pueblos indígenas y tribales; ya que su objetivo principal es la protección de este sector poblacional en lo que refiere al

respeto de su cultura, costumbres, identidad, forma de vida y la forma de sus desarrollo (Calí, 2014: 28).

México ratificó el convenio 169 el 11 de julio de 1990 de acuerdo con el decreto publicado por el Diario Oficial de la Federación y entra en vigor el 5 de septiembre de 1991. De tal manera que el Estado mexicano tiene la obligación de trabajar en conjunto con los pueblos indígenas y proteger sus derechos.

En ese sentido, el Estado mexicano debe adaptar su sistema jurídico interno en pro de la protección de los pueblos indígenas, de tal manera que al ratificar instrumentos internacionales debe integrar a la legislación mexicana los derechos reconocidos en dichos instrumentos internacionales. De tal manera, que el 28 de enero de 1992 durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se reforma por decreto el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y de acuerdo con el decreto publicado en el Diario Oficial (1992) se establece que:

Decreto

La comisión permanente del honorable congreso general de los estados unidos mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las cámaras de diputados y de senadores del congreso de la unión, así como de las honorables legislaturas de los estados, declara reformado el artículo 4º. De la constitución política de los estados unidos mexicanos.

Artículo único.- se adiciona un primer párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconociéndose en su orden los actuales párrafos primero y quinto, para pasar a ser segundo a sexto respectivamente, en los siguientes términos:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas

específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Por tal motivo, desde 1992 a la nación mexicana se le hace el reconocimiento de que tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos originario. Y que a partir de ello se empieza a reconocer los derechos de las minorías pero de manera jurídica y no de hecho.

Después de este reconocimiento en la Carta Magna, aun no se establecían de manera puntual los derechos de los pueblos indígenas, de tal manera que en 1994 se dio a conocer el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. El cual exigía al Gobierno Federal el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El EZLN en colaboración con la Comisión de Concordia y Pacificación promovió una iniciativa de ley que contemplaba los derechos de la población indígena basados en los Acuerdos de San Andrés Larraínzar, pero a la que el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León realizó grandes modificaciones a esta y dejando a un lado los acuerdos de San Andrés.

Al iniciar las elecciones federales para designar al nuevo Presidente de la Federación, el EZLN opto por elegir al candidato Vicente Fox Quesada, en el cual veían alguna posibilidad de que se hicieran valer los acuerdos de San Andrés y en la que nuevamente se volvió a fracasar; ya que a la iniciativa de ley se le volvieron a realizar cambios significativos haciendo caso omiso a dichos acuerdos. De tal manera, que en 2001 se deroga el párrafo primero que se había adicionado en 1992 al artículo cuarto Constitucional y se reforma el artículo segundo Constitucional. En el artículo segundo se plasmaron los derechos de la población indígena, pero de manera genérica, ya que no tomaron como base los derechos reconocidos en los Acuerdos de San Andrés.

En ese mismo año también se reforma al artículo primero constitucional; ya que se le adiciona un segundo y tercer párrafo referentes a la prohibición de la esclavitud y la discriminación. Por otra parte, México ratificó instrumentos internacionales que prohíben la esclavitud y discriminación, pero también instrumentos que protegen los derechos humanos y garantías de los individuos. Por tal motivo la Carta magna debe establecer el reconocimiento de los derechos humanos, para lograr la efectiva protección de éstos.

Respecto a ello, en 2011 el capítulo primero de la Constitución sufre una modificación en cuanto a su denominación para titularlo como: De los derechos humanos y sus garantías. Así mismo, se reforma el párrafo primero y quinto del artículo primero que se encuentra dentro del capítulo antes mencionado. Esto se debe a que México es parte de tratados e instrumentos internacionales que promueven la protección de los derechos humanos.

3.3 LA CONSULTA COMO DERECHO HUMANO EN EL ÁMBITO NACIONAL

La población indígena tiene una lucha histórica que busca la protección de sus derechos humanos y colectivos. Esto se debe a que este sector poblacional ha sufrido agravios a estos desde la época colonial hasta la actualidad. Con el paso del tiempo se ha visto la necesidad por promover la protección de los derechos humanos desde el ámbito internacional, por tal motivo se han creado instrumentos internacionales en pro de la protección de los derechos de los individuos.

De tal manera, que el derecho a la consulta tiene sus orígenes a nivel internacional y se encuentra reconocido en instrumentos internacionales como el Convenio número 169 de la OIT, en dicho convenio se le ha otorgado este derecho a los pueblos indígenas.

Por otra parte, la consulta es un derecho de gran relevancia; ya que se encuentra conexo con los derechos colectivos de los pueblos indígenas y la CNDH (2016) establece que algunos de estos derechos son:

Los derechos culturales y territoriales, derecho a la identidad, a la educación, a la salud, y al idioma, derecho a no ser discriminado con motivo del origen o identidad indígena, derecho a la libre determinación, a la propiedad intelectual, a conservar y reforzar sus propias instituciones, derecho a la consulta previa, libre e informada, y a decidir las prioridades para el desarrollo, por mencionar algunos. (p. 3)

De acuerdo al párrafo anterior, la consulta también es considerada como derecho colectivo de la población indígena. Al hablar de población indígena, el Estado mexicano reconoce en su artículo 2 Constitucional que la Nación tiene una composición pluricultural. Por tal motivo, México debe promover la protección de los derechos humanos colectivos y al ser parte de distintos instrumentos internacionales que tienen como objetivo salvaguardar los derechos indígenas. Este tiene la obligación de fomentar esta protección en sus sistema jurídico interno. Respecto a ello, la CNDH (2016) establece en que artículos se contempla

el derecho a la consulta de la legislación interna de México:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**
 - Artículo 2º, Apartado A, fracción II; y Apartado B, fracción IX.
- **Ley de Planeación:**
 - Artículo 1º, fracción V.
- **Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente:**
 - Artículo 158, fracción I.
- **Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados:**
 - Artículo 108, párrafo tercero.
- **Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados:**
 - Artículo 54.
- **Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas:**
 - Artículo 4º, fracción XXIII,
 - Artículo 5 y
 - Artículo 6, fracción VII.
- **Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas:**
 - Artículo 7º, inciso a).
- **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas:**
 - Artículo 9, fracción XI,
 - Artículo 10,
 - Artículo 13, fracción VII, VIII y X
 - Artículo 19, fracción III
 - Artículo 21, fracción XI
 - Artículo 22, fracción XVI
- **Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

- **Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, del Instituto Nacional Electoral** (p. 16-17).

Por otra parte, en Materia electoral si existe un protocolo para la Consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de Distritación Electoral, del Instituto Nacional Electoral, este fue creado en febrero de 2016. Dicho Protocolo contiene el marco jurídico de las distritaciones electorales y la normatividad aplicable para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

También contempla la forma de participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas conocida por sus siglas como “CDI” (Actualmente INPI), del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y finalmente establece las fases de la Consulta Indígena en materia de disertación electoral.

El derecho a la consulta libre, previa e informada, si se encuentra reconocido en el sistema normativo interno de México, como lo ha mencionado la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el 2016. De tal manera que solo se reconoce, es decir, solo se menciona en algunos artículos de las leyes federales y en la Carta Magna. Por lo cual en ninguna ley de las mencionadas con anterioridad establece cual es el proceso del derecho a la consulta libre, previa e informada que se debe desarrollar para garantizar la protección de dicho derecho; esto es, no se cuenta con leyes reglamentarias al respecto.

3.4 IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL DERECHO A LA CONSULTA EN EL MEXICANO.

Los derechos de los pueblos indígenas han sido vulnerados constantemente desde hace años, es decir desde la llegada de los españoles. Pero debe buscarse una alternativa eficaz para lograr la protección de sus derechos, ya que estos pueblos son considerados guardianes de la naturaleza por la protección que tienen hacia los recursos naturales. Esto se debe a que estos pueblos cuentan con una ideología conservacionista de los recursos naturales respecto a su uso y manejo: por otra parte estos recursos son considerados como medios de subsistencia de la población indígena.

Por eso los territorios de los pueblos indígenas son los que cuentan con una gran biodiversidad, ya que ellos protegen a la naturaleza y la perciben como una fuente de vida. Esta ideología de preservación es transmitida de generación en generación para que dichas técnicas de conservación apoyen a la persistencia de los recursos naturales.

De tal manera que en México aún no se ha legislado una ley federal del derecho a la consulta, lo cual trae como consecuencia la violación de derechos en gran parte de los Estados que conforman el país. En ese sentido, la implementación de megaproyectos en territorios indígenas trasgrede sus derechos, por la no realización de la consulta, entre otros derechos fundamentales. Por tal razón Melesio (2016) menciona que:

El desplazamiento forzado por megaproyectos representa una violación a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas; encabezando la lista de los derechos humanos violados está el derecho a la tierra, seguido del derecho a la consulta, a una vivienda digna, a la alimentación, a un medio ambiente sano, al uso y disfrute de sus recursos naturales, entre otros. (p. 10)

Por otra parte, así como se vulnera el derecho a la consulta, también se han realizado desplazamientos a poblaciones indígenas de sus territorios, ya que al vulnerarse la consulta, se vulneran otros derechos que tiene correlación. Esto se debe a la falta de un instrumento jurídico nacional que estipule los lineamientos necesarios para llevar a cabo el proceso del derecho a la consulta.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas, en el tema de los proyectos de desarrollo y megaproyectos se ha colocado como uno de los temas más controvertidos en el Estado Mexicano, ya que este derecho se debe ejercer por la población indígena cuando sufran trasgresiones a sus derechos colectivos por parte del Estado. En este sentido Melesio (2016) hace referencia a que:

Los proyectos de desarrollo económico, son ajenos a las culturas indígenas y basados en la explotación de sus recursos naturales han generado fuertes demandas de los pueblos indígenas al Estado; exigen que se garantice su derecho a ser consultados ante la ejecución de proyectos tales como la adjudicación de tierras para la construcción de plantas hidroeléctricas, la explotación minera, reacomodos de poblaciones indígenas, explotación de recursos acuíferos y la explotación del turismo, entre otros (p. 9).

A raíz de ello, los pueblos indígenas sufren graves vulneraciones a sus derechos colectivos por la implementación de megaproyectos o proyectos de desarrollo en sus territorios, donde se trastocan derechos fundamentales que el Estado debe proteger. De tal manera que Melesio (2016) menciona que:

Con la imposición de megaproyectos en nombre del desarrollo del país, se trastoca toda la trama cultural, ya que el territorio es clave en la reproducción cultural de un pueblo. Los megaproyectos no sólo desplazan a los pueblos indígenas, sino que los despojan de su territorio y de sus recursos naturales, y casi nunca resultan beneficiados por los proyectos en cuestión (p. 11).

De acuerdo con lo que señala el autor, en algunos estados del país se han realizado actos que van en contra de los derechos humanos de los pueblos indígenas pero que sobre todo no se ha garantizado la indemnización por las transgresiones generadas a sus derechos.

También el Gobierno debe asumir la responsabilidad de apoyar a los pueblos y comunidades afectados por megaproyectos, así como llevar a cabo acciones para prevenir posibles violaciones a los derechos humanos, fomentando el diálogo intercultural para la elaboración de políticas públicas con respeto a sus derechos lingüísticos y culturales, a su autonomía y a su libre determinación. (Melesio, 2016: 12). Es por eso que James Anaya (2011) menciona en su informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas lo siguiente:

El Estado está obligado a respetar una serie de derechos sustantivos de los pueblos indígenas, el Gobierno no sólo tiene la obligación de llevar a cabo la consulta conforme a un procedimiento adecuado, sino que debe además tener en cuenta, e intentar acomodar en los planes iniciales, los derechos o pretensiones de la parte indígena tal y como han sido expresados en el curso de la consulta (p.13).

Tanto en el convenio 169 como en otros instrumentos internacionales se encuentra establecido que el gobierno debe velar por los intereses de los pueblos indígenas, pero generalmente eso no suele ocurrir, ya que se ha hecho caso omiso a ello y los pueblos indígenas han sufrido graves violaciones a sus derechos humanos.

Por otra parte, los pueblos indígenas y el Estado tienen una interacción de manera proactiva, ya que no cuentan con una buena comunicación para lograr la protección de los intereses indígenas de manera eficaz. Respecto a ellos Melesio (2016) menciona que:

El diálogo intercultural debe promover el conocimiento de las distintas culturas como algo positivo y enriquecedor del entorno social y ambiental, debe ser de buena fe y también debe fomentar que se afronten los conflictos de forma positiva, sin negarlos, ya que existen y son reales, pero estimando que pueden ser motor de un cambio mejor. La consulta es un derecho y el método para llevar a cabo este diálogo (p. 12).

Por tal motivo, es urgente que se regule el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, ya que se necesita hacer hincapié en ese tema, para lograr una mejor protección de la biodiversidad, así como también lograr una mejor protección de los derechos indígenas. Ya que “los megaproyectos pueden llevar a no dar a conocer las razones que los animan, sus dimensiones, el alcance de las afectaciones, la tecnología involucrada y los posibles daños sobre los entornos” (SCJN, 2014, p.79). Esto sucede por el temor de obtener una negación para la realización de los proyectos o megaproyectos por parte de la población indígena o no indígena.

3.5 ASPECTOS GENERALES DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO EN LA REGIÓN SUR – SURESTE DEL ESTADO MEXICANO

Desde hace tres décadas, México ha contraído cambios significativos en el modelo económico para consolidarse capitalista, lo cual ha logrado la pérdida de la soberanía nacional, es decir se han establecido nuevas formas de colonización al territorio que conllevan a la extracción y explotación de recursos naturales, la biodiversidad, el petróleo, los minerales, el agua y entre otros. De tal forma que esto genera la construcción o realización de megaproyectos y proyectos de desarrollo por la inversión privada. En este sentido Martínez, Murillo y Paré (2017) establecen que:

La privatización ha sido una de las estrategias principales para dar certeza al capital en materia de propiedad de la tierra así como el control de recursos naturales. Esto en los hechos ha significado una nueva forma de despojo, que es conocida como acumulación por desposesión, ya que se basa en formas originarias de acumulación del capital junto con nuevas formas que conllevan a la apropiación de los bienes comunes y la devastación ambiental en beneficio de los intereses del capital transnacional y de las élites económicas nacionales.

Una de las implicaciones más importantes de la privatización ha sido la fragmentación del territorio y en particular de las zonas indígenas y campesinas, que se caracterizan por la riqueza natural y el manejo integrado de sus recursos. Muchos de esos espacios han sido afectados por intereses económicos de actores privados, que se han apropiado de sus recursos naturales para maximizar sus ganancias en el corto plazo por vías diversas, sin considerar los costos sociales y ambientales generados (p.29).

De acuerdo al párrafo anterior, durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto, se impulsó el denominado Pacto por México en cooperación de los partidos políticos para impulsar reformas legislativas en la legislación interna del país y al realizar este tipo de reformas no se llevó a cabo la consulta a la población

nacional; ya que como se menciona en el párrafo anterior solo se basaron en la cooperación de los partidos políticos.

“El trasfondo privatizador de estas reformas allana el camino para que las empresas transnacionales se apropien de los territorios y bienes naturales, reforzando y ampliando su control y consolidando un control corporativo en México (Martínez, 2015: 5).

Por otra parte, el Estado Mexicano con el paso del tiempo ha ido adoptando el modelo de despojo extractivista; ya que en distintos Estados del país se han implementado megaproyectos y proyectos de desarrollo para la explotación de los recursos naturales. El tipo de proyectos de desarrollo que se han implementado en el país son de infraestructura hidráulica; ya que en todo el territorio se albergan alrededor de 50 ríos principales, lo cual conlleva generalmente la explotación hidráulica. En este sentido Martínez (2015) menciona que:

En el marco de la privatización de los bienes esenciales y bajo la justificación de la diversificación de la matriz energética, el desarrollo y el progreso, la construcción de presas tanto hidroeléctricas como de abastecimiento de agua en México se consolida como una tendencia.

En el pasado mes de abril de 2014, el presidente de México Enrique Peña Nieto presentó el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018. De acuerdo con el PNI 2014-2018, la inversión para proyectos hidráulicos en México durante ese periodo ascendería a \$417,756 millones de pesos, siendo 84 los proyectos planeados; la inversión para proyectos de energía (CFE) será de \$598,384.2 millones de pesos a través de 138 proyectos (p. 5)

El PNI fue enfocado únicamente a la región sur-sureste del país, la cual se conforma por nueve estados (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán). Esto se debe a que dicha región muestra los mayores índices de pobreza, debido a que esta se encuentra habitada

mayormente por pueblos y comunidades indígenas. Por lo que Martínez (2015) establece que:

Algunas zonas de la región sur-sureste de México se encuentran bajo el asedio de todo tipo de megaproyectos: minas a cielo abierto, hidroeléctricas, gasoductos, proyectos de *fracking* o fractura hidráulica para extraer petróleo y gas. Un ejemplo es el caso de la Sierra Norte de Puebla, en donde poblaciones nahuas, totonacas, otomíes, huastecas, mestizas y campesinas enfrentan la destrucción sistemática de su forma de vida, sin que medie siquiera consulta sobre su futuro (p. 6).

En este sentido, en el país se han presentado violaciones de derechos humanos a los pueblos indígenas, los cuales han sufrido saqueos, desplazamientos forzados y entre otras cosas, por parte de empresas transnacionales para la extracción y explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios.

Respecto a ello, es necesario buscar la protección de los derechos indígenas desde el ámbito nacional. Para los estados que conforman el país puedan ejercer de manera eficaz sus derechos, así como tomar sus propias decisiones de su desarrollo.

Al hablar de extractivismo se refiere a la sobre-explotación de los recursos naturales, a través de actividades extractivas como el petróleo y la minería, sino que también contempla la construcción de megaproyectos de presas, acueductos, gasoductos y entre otros (Martínez, 2015)

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO TRES

1. La población indígena mexicana ha sufrido graves agravios a sus derechos humanos desde la época colonial, la independencia de México, el porfiriato, la revolución mexicana, entre otros acontecimientos y esta población vio la necesidad de tomar medidas drásticas para lograr poco a poco el reconocimiento jurídico de sus derechos en el sistema normativo interno.
2. El movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fue conformado por población indígena de la región sur del país, los cuales se levantaron en contra del Estado para exigir el reconocimiento y la regulación de los derechos indígenas, así como el derecho consuetudinario. Por lo que se creó la Comisión por la Concordia y Pacificación quien era el representante del gobierno ante el EZLN. A través de la Comisión se logró llegar a la firma de Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar que al ser presentados al presidente Ernesto Zedillo realizó grandes modificaciones, de tal manera que se redujo la gama de derechos indígenas perdiendo por completo la esencia de los Acuerdos.
3. El Estado mexicano ha ratificado instrumentos internacionales que reconocen derechos a los pueblos indígenas, de tal manera , que el Estado tiene la obligación de adecuar su sistema normativo interno de acuerdo con los instrumentos internacionales de los que forma parte, es decir, los derechos reconocidos en el ámbito internacional se deben establecer en la legislación jurídica nacional de los Estados. Por tal motivo el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada debe reconocerse de manera específica y concreta en toda la legislación nacional mexicana.
4. El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, es relevante para la protección de sus derechos humanos y colectivos, por lo

que el estado mexicano al haber ratificado el convenio 169 de la OIT debe reconocer en la legislación jurídica nacional. Pero solo se menciona de manera general en la legislación jurídica nacional mexicana, sin establecer un proceso de realización que permita el pleno ejercicio de este derecho.

5. Durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto se impulsó el Pacto por México y se presentó el Programa Nacional de Infraestructura para la región sur-sureste del país el cual contempla nueve Estados (Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán) que presentan mayor índice de pobreza, por lo que estos estados son más susceptibles de ser impactados por los megaproyectos o proyectos de desarrollo.

CAPÍTULO IV. LA CONSULTA LIBRE, PREVIA E INFORMADA Y EL PUEBLO INDÍGENA DE XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ

En este último capítulo se desarrolla el conflicto sobre la construcción de la generadora eléctrica san Antonio en el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla. En este tipo de actividades que afecta de manera directa a las poblaciones indígenas, el Estado tiene la obligación de realizar una consulta libre, previa e informada de acuerdo a los instrumentos internacionales.

En este apartado se tratará lo referente a la legislación estatal que reconoce el derecho a la consulta, así como también sobre los megaproyectos que se están implementando o pretenden implementarse en la región norte y nororiental del estado de Puebla. Con el objetivo de demostrar que la legislación federal y estatal, cuentan con lagunas legislativas, que a los pueblos indígenas les impide el pleno ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, frente a la implementación de megaproyectos en sus territorios, que les afectan de manera directa.

De la misma forma, se da a conocer la información sobre el proyecto hidroeléctrico del municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla. A su vez se plasman los testimonios obtenidos por las entrevistas realizadas pobladores de Xochitlán, para la recolección y recopilación de información referente al caso planteado.

4.1. LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA FRENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

México cuenta con poblaciones indígenas, las cuales se encuentran distribuidas en las 32 entidades federativas que conforman al país, de tal manera que cuenta con un total de 119 530 753 habitantes. De este total, 25 694 928 personas se auto reconocen como indígenas, lo cual corresponde al 21.5% de la población total. Por otro lado, 7 382 785 personas son hablantes de una lengua indígena, lo que corresponde a un 6.5% de la población total. Por lo tanto, el Estado de Puebla cuenta con un total de 6 168 883 habitantes, de los cuales 1 094 953 son indígenas (INEGI, Encuesta Intercensal, 2015).

De acuerdo con la encuesta intercensal de INEGI del 2015, se demuestra que el Estado de Puebla cuenta con una cifra importante de población indígena. En ese sentido, el artículo 13 la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla establece que:

El Estado de Puebla tiene una composición pluricultural y multilingüística, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas Náhuas, Totonacas o Tutunakuj, Mixtecas o Ñuu Savi, Tepehuas o Hamaispini, Otomíes o Hñähñü, Popolocas o N'guiva y Mazatecas o Ha shuta enima, los cuales se asentaron en el territorio que actualmente ocupa la Entidad desde la época precolombina y conservan instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, que les son propias.

El estado reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

Por tal motivo, el territorio poblano se encuentra dividido de acuerdo a las siete regiones culturales que reconoce la Constitución del Estado, por tanto se vio la necesidad de la creación de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla que reglamenta al artículo 13 de la constitución estatal de Puebla. De tal manera, en el capítulo primero denominado como disposiciones generales, en su primer artículo

establece que:

La presente Ley es reglamentaria del artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en lo relativo a los derechos y cultura indígena. Sus disposiciones son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el Estado de Puebla.

Tiene por objeto reconocer, regular y garantizar a las Comunidades integrantes de los Pueblos Indígenas y a sus habitantes, el ejercicio de sus formas de organización comunitaria y de gobierno propio; el respeto y desarrollo de sus culturas, creencias, conocimientos, lenguas, usos, costumbres, medicina tradicional y recursos.

Los Poderes del Estado y los Ayuntamientos deberán elevar el bienestar social de los Pueblos y Comunidades Indígenas, su incorporación con justicia y dignidad a los beneficios del desarrollo estatal.

Respecto al tema del derecho a la consulta de los pueblos indígenas, el cual se encuentra reconocido desde el ámbito internacional y a nivel nacional en el país mexicano, también se ha reconocido en el sistema normativo estatal del Estado de Puebla, en el artículo 13, fracción III, inciso f) de la Constitución estatal que establece lo siguiente:

Establecer los mecanismos de consulta que resulten apropiados para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, así como cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y para que en su caso, se incorporen las recomendaciones y propuestas que realicen, en términos de las disposiciones constitucionales.

El artículo 13 de la Constitución estatal relativo a los derechos y cultura indígena, tiene a su vez la ley reglamentaria de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, la cual en su artículo

8, fracción II establece:

II.- Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Puebla y los Ayuntamientos deberán:

- a) Mediante procedimientos apropiados y a través de sus autoridades o representantes tradicionales, promover su participación cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas específicas que puedan afectarles directamente; y
- b) Promover que los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus autoridades o representantes tradicionales, participen libremente, en la definición y ejecución de políticas y programas que les conciernan.

La misma ley en su Capítulo VI de la participación indígena en la planeación del desarrollo estatal y municipal, artículo 41 estipula que:

El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, establecerán los mecanismos a fin de garantizar la participación de los Pueblos y Comunidades Indígenas en la planeación del desarrollo estatal y municipal, de tal forma que ésta incluya sus aspiraciones y prioridades para garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, de alimentación, salud, recreación, convivencia y vivienda, entre otros.

La ley reglamentaria del artículo 13 antes mencionado, solo reconoce los sistemas normativos internos y la participación de los pueblos indígenas. Pero aun es necesario el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada en dicha ley, debido a que en ningún artículo de ésta se menciona este derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas.

De acuerdo a la Legislación Estatal Poblana frente a los pueblos indígenas, la Ley Orgánica Municipal cuenta con el Capítulo IV, el cual se denomina “De las comunidades indígenas” y se conforma por dos artículos que son el 44 y 45 y

establecen lo siguiente:

Artículo 44

Los Ayuntamientos, las Juntas Auxiliares y órganos de Participación Ciudadana, promoverán y garantizarán el desarrollo integral de las comunidades indígenas que habiten en el Municipio.

Artículo 45

Los Planes de Desarrollo Municipal, deberán incluir programas de acción tendientes al fortalecimiento, conservación y bienestar de las comunidades indígenas, respetando su cultura, usos, costumbres y tradiciones, con estricto apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es evidente que en la legislación federal y estatal, se estipula que a los pueblos y comunidades indígenas se les debe tomar en cuenta al momento de tomar decisiones que les pudieran generar agravios en sus derechos colectivos e intereses culturales, económicos, sociales y políticos, de una manera participativa.

4.2 LOS PROYECTOS DE DESARROLLO EN LA REGIÓN NORTE Y NORORIENTAL DEL ESTADO DE PUEBLA

Todo proyecto de inversión patrocinado por la iniciativa privada tiene la finalidad de llevar la apertura o el inicio de algo nuevo o diferente a un lugar o espacio, pero no todos tienen una finalidad de mejora social sino un interés económico disimulado.

Cabe recordar que México ha sufrido cambios gracias a sus diferentes movimientos sociales, culturales y políticos, como es el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que responden a las desigualdades sociales que han generado vulnerabilidad a las poblaciones indígenas.

Durante los años noventa, México tuvo acontecimientos importantes como la manifestación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional de 1994, el cual se levantó en contra del Estado por cuestiones de desigualdad que sufría la población indígena, así como también cuestiones sociales y políticas. Por otra parte, en ese mismo año, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual se conformó por Canadá, Estados Unidos y México para establecer un crecimiento económico de dichos países.

En este mismo sentido referente al crecimiento económico, se empezó a dar a conocer la existencia de un megaproyecto concebido como detonante del desarrollo regional ante los retos de la globalización y que comprendía a ocho estados del sursureste mexicano: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Más tarde, a estos estados se agregó Puebla y los siete países de Centroamérica: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, para integrar lo que hoy se conoce como Plan Puebla-Panamá también conocido por sus siglas “PPP”. (Ornelas, 2002: 138)

De tal manera que, en el año 2000 durante el periodo presidencial (2000-2006) de Vicente Fox Quezada, se dio a conocer por primera vez en México el

denominado Plan Puebla-Panamá (PPP) para implementarlo en Centroamérica (Villafuerte y Leyva, 2006).

En dicho Plan se planteó como objetivo central promover y consolidar el desarrollo de la región Sur-Sureste de México así como contribuir a un crecimiento económico y sustentable, que preserva el medio ambiente y los recursos naturales de la región, coordinando y sumando esfuerzos con los gobiernos de los países centroamericanos, en un clima de respeto a la soberanía y búsqueda de acuerdos y censos (Villafuerte y Leyva, 2006: 10).

Después de este suceso, en México se empezaron a implementar proyectos de desarrollo extractivista, donde a empresas nacionales y transnacionales les fueron otorgadas concesiones por la Secretaría de Economía para el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. Por tal motivo Beaucage et al. (2017) mencionan que:

El gran capital minero, nacional y transnacional, detectó importantes yacimientos de metales preciosos en el país mexicano. Amparándose en la Ley Minera de 1994, que da la prioridad a la explotación minera sobre cualquier otro uso del suelo, las transnacionales canadienses, Almaden Minerals y Gold Corp obtuvieron vastas concesiones, a la par de grandes empresas mexicanas, como Minera Plata Real y Frisco, propiedad de Carlos Slim. (6)

Esto a su vez trajo consigo la implementación de proyectos y megaproyectos extractivistas en los diferentes estados del país. Algunos de ellos llegaron al estado de Puebla del año 2000 en adelante y donde su población indígena desconocía que el gobierno federal había autorizado concesiones a empresas mineras en siete municipios pertenecientes al Estado, los cuales son: Ixtacamaxtitlán, Jolalpan, Libres, Santiago Miahuatlán, Tetela de Ocampo, Zacatlán y Zautla. Estas concesiones concedidas por el gobierno a las empresas privadas extranjeras tienen el objetivo de aprovechar y explotar los recursos

naturales para incrementar su capital económico. Por otra parte, en dicho estado también empezó a surgir el interés de las empresas hidroeléctricas a raíz de la reforma Energética, como lo menciona Beaucage (2017):

En 2011, la empresa mexicana Comexhidro, por medio de su filial Deselec, obtuvo del gobernador de Puebla un permiso para construir tres represas en el río Ajajalpan, en territorio totonaco. En 2012, en el valle vecino del río Zempoala, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) autorizó la construcción de la Generadora de Energía San Antonio (GESA) por la empresa Ingdeshidro. (8)

Al llegar la noticia de las hidroeléctricas a oídos de la población indígena nahua y totonaca, tomaron medidas de resistencia a dicho suceso; ya que están en contra de los megaproyectos que solo buscan el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales. En virtud de considerar estos megaproyectos, se ve amenazada la biodiversidad consecuencia lógica la desaparición de la fauna y flora de esas zonas. Los municipios afectados por estos megaproyectos cuentan en su gran mayoría con población indígena, así como no indígenas, pero estas implementaciones afectan a todos en general.

En el caso de la población indígena perteneciente del municipio de Olintla, Puebla, se opuso contra la Minera Grupo México, que pretendía construir una presa hidroeléctrica en el río Ajajalpan, dicha hidroeléctrica pretendía generar energía eléctrica para la explotación de una mina. La empresa para lograr su objetivo, se valía del soborno económico hacia la población, pero no logró tener éxito, de tal manera que, la empresa desistió de sus pretensiones por la fuerte resistencia de oposición que manifestó la población indígena. El Municipio de Tetela de Ocampo, Zautla, Libres y las antes mencionadas, aún siguen en constante lucha por la protección de sus territorios y recursos naturales.

Respecto a este tema de los megaproyectos, el Gobierno no está cumpliendo con sus obligaciones de velar por los intereses y derechos colectivos

de los pueblos indígenas; ya que en los instrumentos internacionales que ha firmado, se establece de manera puntual, que se debe garantizar el derecho a la consulta libre, previa e informada de la población indígena.

De cierta manera, el incumplimiento de las obligaciones del Estado es muy evidente en cuanto a la aprobación de distintos megaproyectos que afecta directamente a los pueblos indígenas. Estos megaproyectos son implementados por empresas nacionales y extranjeras que tienen la finalidad de incrementar su capital económico privado.

4.3. ASPECTOS GENERALES DE XOCHITLÁN EN EL ESTADO DE PUEBLA

El municipio de Xochitlán de Vicente Suárez es uno de los 217 municipios que conforman al estado de Puebla, el cual se encuentra ubicado en la parte norte. Xochitlán cuenta con un relieve montañoso y también cuenta con una hidrografía de causes y afluentes pequeños, los cuales no cuentan con las características suficientes para abastecer los proyectos hidroeléctricos.

4.3.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA

El municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, se encuentra ubicado al norte del estado de Puebla. De tal manera que cuenta con los siguientes datos geográficos y tiene como coordenadas entre los paralelos: 19°52'25.32"N a 19°59'42"N de latitud al norte; los meridianos 97°44'0.24"W a 97°36'1.8"W de longitud al oeste y de altitud entre 500 y 2 200 metros sobre el nivel del mar. Por otra parte tiene como colindantes a los municipios de Huitzilán de Serdán, Zapotitlán de Méndez, Atlequizayan y Zoquiapan al norte; al este con Zoquiapan, Nauzontla, Zacapoaxtla y Xochiapulco; al sur con Xochiapulco y Tetela de Ocampo y al oeste con Tetela de Ocampo y Huitzilán de Serdán (Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos, 2009).

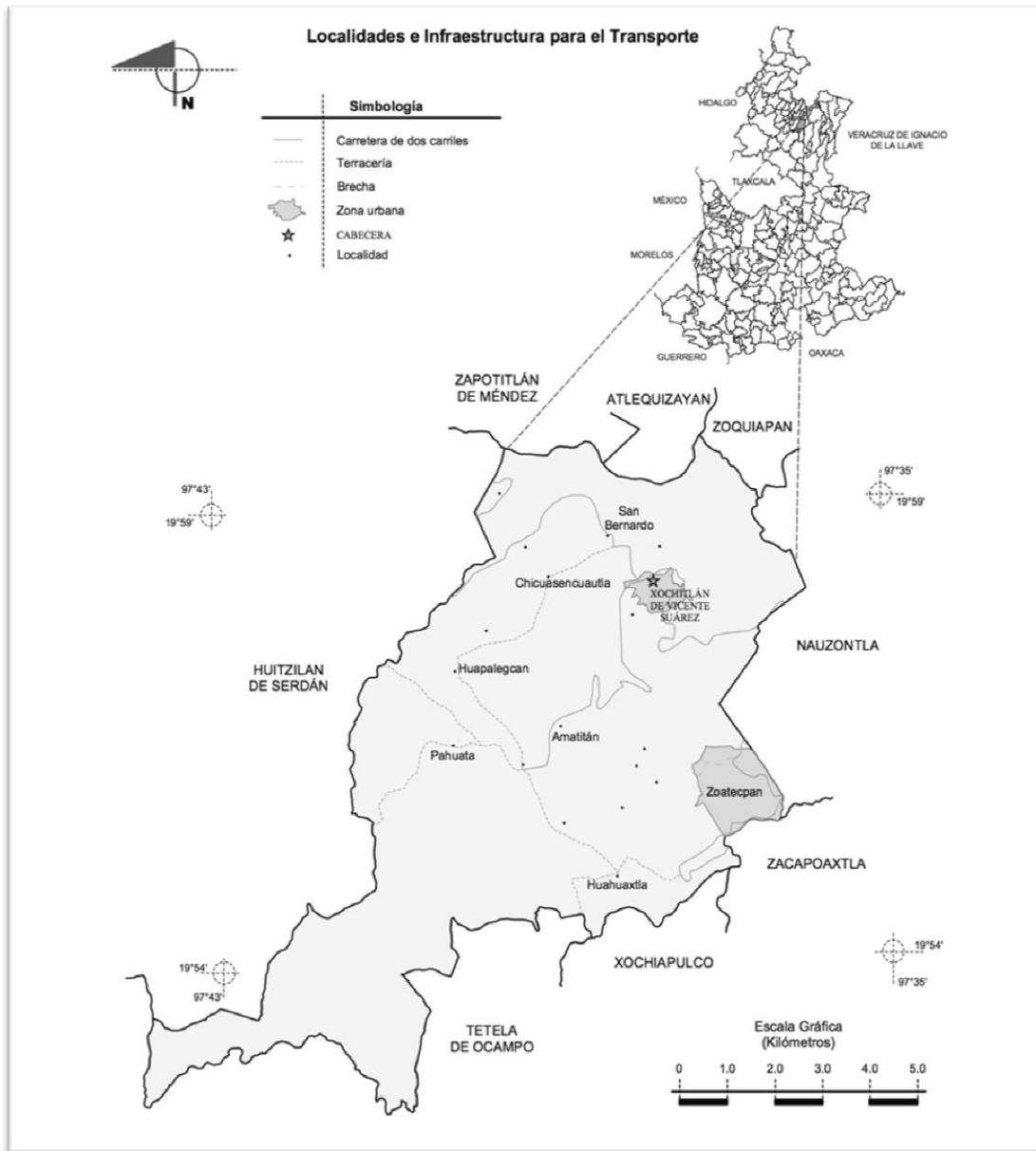


Imagen 1. Ubicación del municipio y sus colindancias.¹

¹ Fuente: Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos. Retomado de: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal 2005, versión 3.1. INEGI. Información Topográfica Digital Escala 1:250 000 serie III.

4.3.2 OROGRAFÍA

También se debe tener en cuenta los condicionamientos naturales de la comunidad estudiada; ya que cuenta con un relieve montañoso e intermontañoso como se menciona a continuación.

El municipio pertenece a dos regiones morfológicas, las zonas montañosas del norte y del sur, forman parte de la sierra norte, en tanto que en las altiplanicies intermontañas del centro al declive del golfo.

La Sierra Norte o Sierra de Puebla está formada por Sierras individuales, paralelas, comprimidas las unas contra las otras y que suelen formar grandes o pequeñas altiplanicies intermontañas que aparecen frecuentemente escalonadas hacia la costa. En tanto que el declive del Golfo es el septentrional de la sierra norte hacia la llanura costera del Golfo de México, caracterizado por numerosas chimeneas volcánicas y lomas aisladas.

El relieve del municipio es muy accidentado; al norte presenta un complejo montañoso bastante irregular que se levanta entre los ríos Apulco, Zempoala y Cuxateno, se caracteriza por sus continuos ascensos y descensos y por sus cerros aislados. Xochitlán está rodeado por elevados cerros entre los que destacan por su altura el Elotépetl, el Mezcaltepetl, Oztolotepec y el Ixtaczayo, éste último es el de mayor altura del municipio, la parte central presenta una estrecha planicie intermontaña labrada por el río Zempoala y presenta la zona más baja del municipio. Por último, al sur se levanta una sierra irregular, destacando entre ella el cerro Catzunin que alcanza 1,200 metros sobre el nivel del mar la altura del municipio oscila entre 500 y 1,900 metros sobre el nivel del mar, ubicado en la frontera de dos pisos ecológicos, cuenta con un piso superior de clima templado y bosque de coníferas (INAFED, s/f: párr. 7-9).

4.3.3 HIDROGRAFÍA

El municipio de Xochitlán cuenta arroyos (Apipias, Questepolapan, Santa Elena, Ateno, Atiajalk) y ríos (Zempola) dentro de su territorio. De tal manera que INAFED (s/f) establece que:

El municipio pertenece a la vertiente septentrional del Estado de Puebla, formada por las distintas cuencas parciales de los ríos que desembocan en el Golfo de México y se caracteriza por sus ríos jóvenes e impetuosos con una gran cantidad de caídas. Se localiza dentro de la cuenca del río Tecolutla de donde parte el río Zempoala, que nace en Chignahuapan y en el que desembocan los arroyos Apipis, el Questepolapan, el Pecapan, el Santa Elena y el Ateno. Es recorrido por los ríos Cuxateno recorre la porción oriental de suroeste a noroeste y se une al Zempoala; el río Trapiche de Agua, baña el suroeste de sur a norte y se une al Cuxateno; el Apulco río caudaloso que tiene un largo recorrido por la sierra norte antes de unirse al Tecolutla, recorre el suroeste del municipio en dirección suroeste al noreste y sirve de más de cinco kilómetros con límites con los municipios de Xochiapulco y Zacapoaxtla, el río Zempoala que baña de oeste a este la porción central para unirse posteriormente al Tecolutla. También cuenta con arroyos intermitentes que se unen a los ríos mencionados (INAFED, s/f: párr. 10).

Respecto a ello, el municipio cuenta con gran hidrografía, donde el río Zempoala es el más grande y la Generadora Eléctrica San Antonio pretende construir una hidroeléctrica en éste, la cual con su implementación generará un gran impacto ambiental en el territorio indígena.

4.4. PROYECTO HIDROELÉCTRICO EN EL MUNICIPIO DE XOCHITLÁN DE VICENTE SUÁREZ

El proyecto Hidroeléctrico que se pretende construir en el municipio se denomina:

“Proyecto hidroeléctrico para la generación de energía eléctrica de la presa san Antonio, en los municipios de Xochitlán de Vicente Suárez, Zapotitlán de Méndez, Atlequizayan, Zoquiapan y Nauzontla en el estado de Puebla, Mex” (Semarnat, 2018: 6).

Dicho proyecto pertenece al sector eléctrico, el cual engloba a cinco municipios como lo especifica su nombre. En las delimitaciones territoriales de esos municipios se pretende desarrollar la construcción de la hidroeléctrica. De acuerdo con Semarnat (2018) se establecen las siguientes características o datos generales del proyecto:

[...].

Tipo de proyecto.

Se trata de la construcción y operación de una central de producción de energía eléctrica por medios hidráulicos, o hidroeléctrica. El concepto básico del proyecto es mediante el aprovechamiento de la disponibilidad de agua corriente, que se canaliza hasta el momento en que se mueve una serie de turbinas que generan la corriente eléctrica. [...].

El proyecto se compone de tres tipos de obras permanentes principales: Obras hidráulicas, obras electromecánicas, y obras de acceso. En las obras hidráulicas se consideran las siguientes (en el sentido funcional del proyecto): Obra de toma

Zempoala, Obra de toma Ateno, Tubería de presión Zempoala, Tubería de presión Ateno, Interconexión hidráulica, Tanque de carga, canal de alivio, Tubería de recuperación, Canal de desfogue. Las obras electromecánicas incluyen las siguientes: Casa de máquinas I, Casa de máquinas II, Línea de transmisión de servicio I, Línea de transmisión de servicio II, Subestación

eléctrica, Línea de transmisión de entrega, Cuadro de maniobras de interconexión. Finalmente las obras de acceso están compuestas por: Camino de acceso principal, Camino de acceso Ateno, Loza de Paso Ateno, Camino de acceso posterior.

Ubicación del proyecto.

El Proyecto Hidroeléctrico San Antonio (PHSA) se localiza dentro de las delimitaciones territoriales de los municipios de Xochitlán de Vicente Suárez, Zapotitlán de Méndez, Atlequizayan, Zoquiapan y Nauzontla, en la sierra norte del estado de Puebla. La razón por la que el proyecto se encuentra ubicado en varias demarcaciones municipales atiende a que la naturaleza de aprovechamiento hídrico del mismo, y sus obras y estructuras, se localizan principalmente en las orillas del Río Zempoala, mismo río que es utilizado como toponimia de los límites político-administrativos de los municipios citados. Como bien se menciona, el proyecto aprovecha las aguas del Río Zempoala, y también del Río Ateno, tributario de la corriente principal utilizada.

Las localidades cercanas a los sitios de las obras de infraestructura planteadas por el promovente son: Xochitlán y Tzontecomata, en Xochitlán de Vicente Suárez; y Tuxtla, en Zapotitlán de Méndez. El centroide del proyecto (calculado al delinear el polígono menos convexo de los puntos distales del proyecto, PMC- PHC24) se ubica en las coordenadas: 644,658.38 N; 2,210,424.34 O (19° 59' 6.2049" N, 97° 37' 2.4089" O) del Datum ITRF92, en el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez; y las obras se extienden un promedio de 4 Km hacia el norte, suroeste y noreste en los municipios de Atlequizayan, Nauzontla, Zapotitlán de Méndez y Zoquiapan, respectivamente, en el estado de Puebla.

El proyecto hidroeléctrico aprovecha las aguas de los Ríos Ateno y Zempoala como cauce principal. Este se encuentra en la región hidrológica número 27 Tuxpan-Nautla; en la cuenca hidrológica del Río Tecolutla,

subcuenca del Río Tecuantepec (RH27Be).

[...].

Dimensiones del proyecto.

El dimensionamiento del proyecto contempla una superficie de 16.805 Has. directamente afectada por las obras. Esta superficie no incluye el derecho de vía propuesto para la línea de transmisión, pues en esa superficie no se realizará construcción alguna, y en consecuencia afectación u ocupación. Para el caso de todas las tuberías, estas se construirán dentro de la superficie del derecho de vía de los caminos de acceso, optimizando así la superficie de afectación al utilizarla en dos obras distintas.

Duración del proyecto.

Se prevé que el proyecto tenga una vida útil de 52 años, considerados a partir del inicio de su construcción. El período de duración del proyecto se distribuye conceptualmente en: Planeación postconcesión 2 años, construcción 6 años, operación y mantenimiento 60 años, abandono 2 años. (SEMARNAT, 2018: 6-11).

A la Generadora Eléctrica San Antonio, se le ha denominado de esa manera porque la central de producción de energía eléctrica se establecerá en la localidad de San Antonio Buenavista, perteneciente al municipio de Zoquiapan. Por otra parte, la empresa para realizar esta hidroeléctrica necesita una inversión directa de 285 millones de pesos durante tres años. De ello se deduce que esta inversión les generará significativas ganancias como para realizar una inversión de tan alta magnitud.

4.5. EXPERIENCIA Y DISCUSIÓN DE FUENTES COMUNITARIAS FRENTE AL PROYECTO HIDROELÉCTRICO

Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla, se encuentra ubicado en la parte norte y es considerado un pueblo indígena. Al norte de los límites territoriales del municipio se encuentra la cuenca del río Zempoala, donde la Generadora Eléctrica San Antonio pretende construir una hidroeléctrica.

Para poder llevarse a cabo la ejecución de este proyecto, el Estado tiene la obligación de realizar una Consulta libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada a la población indígena, es decir, la consulta libre debe realizarse en condiciones de seguridad y libre participación de la población sin que haya coerción; debe realizarse previamente al impacto que pudiese generar el proyecto y al referirse a informada es porque las entidades deben dar a conocer toda la información referente al proyecto sin que existan vicios de voluntad.

Después de hacer efectivos los principios rectores del derecho a la consulta, el pueblo o comunidad indígena podrá verificar cuáles son los beneficios, ventajas y desventajas que ocasionará el proyecto. Así mismo determinará si otorga o niega su consentimiento a la empresa para la implementación del proyecto.

Respecto al caso planteado de la hidroeléctrica que pretende construir la Generadora Eléctrica San Antonio, también se debió realizar un proceso de consulta libre, previa e informada. De acuerdo con los estándares internacionales el Estado tiene la obligación de convocar a las partes interesadas a realizar la consulta.

Al no haberse ejercido el derecho a la consulta, se tiene como consecuencia que los pobladores al asistir a asambleas informativas observen que se ha vulnerado el derecho a la consulta y en respuesta, habitantes de Xochitlán de Vicente Suárez están en desacuerdo con la implementación del proyecto. Por

otra parte, esto no solo se debe a la no realización de la consulta, sino que se encuentran en desacuerdo por el considerable impacto negativo que generará éste al implementarse.

Como ya se hizo mención anteriormente en el apartado de la metodología de investigación, la cual ya se ha desarrollado en este trabajo, se utilizó como técnica de investigación la entrevista semiestructurada, para la obtención y recopilación de información a través de testimonios otorgados por pobladores de Xochitlán. Esta entrevista fue aplicada solo a tres personas claves, ya que dos de los cinco que se tenían contemplados, por cuestiones extraordinarias se negaron a la aplicación de la entrevista.

Los tres pobladores entrevistados son originarios del municipio y pertenecientes a la cultura náhuatl, quienes a través de su participación en reuniones y asambleas sobre la defensa de los derechos y territorios indígenas de poblaciones afectadas, han adquirido grandes conocimientos sobre el tema abordado.

Las personas entrevistadas, han adquirido conocimientos respecto al tema, al asistir a asambleas y foros informativos de grupos u organizaciones que se encuentran en defensa de derechos, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, los cuales están siendo impactados por los megaproyectos de inversión privada.

De manera que, estas personas se encuentran en desacuerdo con la implementación de los megaproyectos, como es el caso de la hidroeléctrica que se pretende construir en el municipio antes mencionado. Consideran que la implementación de algún megaproyecto en la sierra Xochiteca generará una afectación negativa que va desde lo ambiental hasta lo jurídico si omite la consulta, en términos de las leyes y tratados internacionales.

Al realizar la entrevista al ciudadano **Florencio Flores Sánchez** de 43 años de edad, quien es originario del municipio de Xochitlán de Vicente Suarez, se obtuvo como testimonio que está en desacuerdo con la implementación de la hidroeléctrica que se pretende construir en el río Zempoala de Xochitlán, debido a la afectación ambiental que se generará en ese espacio.

También mencionó que ha asistido a foros informativos, donde les dieron a conocer sobre el derecho a la consulta que estipulan los estándares internacionales, por lo que considera que el Estado no llevó a cabo un proceso de consulta a la población indígena como lo establecen los instrumentos internacionales como el convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas, teniendo como objetivo obtener el consentimiento de la población. Esto no implica que el consentimiento necesariamente debe ser positivo, sino también puede negarse. Aunado a eso Leyva et. al (2018) establece que:

El objetivo de realizar la consulta es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento del pueblo indígena que será afectado. Por lo tanto, según los estándares aplicables, las autoridades del Estado mexicano deben realizar consultas que busquen en todo momento el consentimiento de los pueblos y comunidades, garantizando el respeto de sus formas de vida y sus derechos humanos. Por ello, el derecho a la consulta previa es fundamental para garantizar otros derechos colectivos como la libre determinación y la autonomía, al territorio y al desarrollo propio.

En ese sentido, los estándares internacionales exigen que las autoridades busquen el consentimiento de los pueblos y comunidades, y adopten modificaciones a la medida administrativa, legislativa o proyecto que se consulte. Incluso, podrían no autorizar dicha medida en caso de no contar con el consentimiento de las comunidades consultadas. [...]. (p. 8)

De acuerdo con ello, es claro que el Estado debe realizar el proceso de consulta libre, previa e informada de acuerdo con los usos y costumbres de los

pueblos y comunidades indígenas como se encuentra establecido en los estándares internacionales, para garantizar la protección de los derechos humanos y colectivos de éstos.

Aunado a eso, la consulta tiene como objetivo obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, el cual puede ser un consentimiento positivo, es decir, la población podría admitir la implementación del megaproyecto en su territorio o bien negar su consentimiento por las afectaciones que les pudiera generar en éste.

De tal manera, la empresa al no contar con el consentimiento de la población, no puede dar inicio a sus actividades como ya lo está realizando, es decir, la empresa ha realizado medidas y trazos en la zona de ubicación del proyecto, así como también pequeñas excavaciones y pruebas al subsuelo. Por tal motivo estas acciones violentan el derecho a la consulta de la población y el Estado tiene la obligación de tomar medidas pertinentes para salvaguardarlo.

En consecuencia, de acuerdo al testimonio y a las experiencias vividas por el señor Florencio, se sabe que la mayoría de la población del municipio se encuentra en desacuerdo con dicha implementación del megaproyecto, debido a las afectaciones que generará y las omisiones por parte del Estado al no haber realizado el proceso de consulta para garantizar la protección de sus derechos colectivos.

El señor Florencio, menciona que:

Es innecesaria la implementación del proyecto hidroeléctrico, dado que en la región norte y nororiental no se sufre escasez de electricidad. Al ejecutarse este proyecto generará un gran impacto ambiental en la Cuenca del río Zempoala, a los recursos naturales y especies animales que habitan en dicho espacio.

Por otra parte, considera que los megaproyectos de cualquier índole son encaminados a enriquecer a unas cuantas personas, las cuales son propietarias de las empresas privadas. Este tipo de actividades no promueven ningún tipo de desarrollo a la población donde se implementan los proyectos, dado que sólo las afectan de manera negativa, ya que en ocasiones las comunidades sufren desplazamientos forzosos.

En ese mismo sentido las empresas para lograr la ejecución de su proyecto no sólo desplazan a la población, sino que cuando ésta se niega ante algún megaproyecto, busca formas para persuadir a la población a través de la implementación de parcelas agrícolas, apícolas o con la implementación de mecanismos para atacar las carencias sociales del municipio. Con ello se instaura el disfraz del apoyo social de la empresa aprovechando la situación precaria de los pueblos y comunidades indígenas, ya que se sigue observando la persecución del lucro y en ningún momento se busca vigilar y proteger la biodiversidad de la zona.

También menciona que:

La implementación de megaproyectos hidroeléctricos es una puerta de entrada a las empresas mineras, puesto que las empresas mineras para desarrollar sus actividades de extracción necesitan un abastecimiento de energía eléctrica y agua. Por tal motivo, pobladores del municipio y pobladores vecinos están en desacuerdo a la implementación de la hidroeléctrica.

Esta afirmación la obtuvo a través de su asistencia y participación a reuniones en defensa del territorio, convocadas por pobladores afectados por el proyecto hidroeléctrico.

La implementación de megaproyectos en territorios indígenas ha generado como consecuencia que las poblaciones indígenas conformen organizaciones de resistencia y defensa de derechos indígenas para no ser violentados por

empresas nacionales e internacionales que buscan el incremento de su capital corporativo. De tal manera que, estas empresas privadas no tienen interés en el impacto ambiental y social que pudieren generar.

La segunda entrevista se realizó al C. **Ismael Olvera Ramírez** de 42 años de edad, quien es originario del municipio de Xochitlán y pertenece al pueblo originario náhuatl. Se obtuvo como testimonio que se encuentra en desacuerdo con la implementación de los megaproyectos, debido a que en corto o mediano plazo están generando graves afectaciones ambientales.

Los megaproyectos que están en proceso de implementarse en la región norte y nororiental del estado de Puebla en su mayoría son de minerías a cielo abierto, como es el caso de Ixtacamaxtitlán e hidroeléctricas como en los ríos de Ajajalpa, Apulco, Ateno y Zempoala de los que se tiene conocimiento. Estos son megaproyectos que generalmente afectan e impactan de manera negativa a la población de la región.

El señor Ismael, no forma parte de ninguna organización de resistencia, pero sí comulga con algunas personas que se encuentran en desacuerdo con la implementación de estos proyectos. Pero ha asistido a foros y asambleas informativas que se realizan en las comunidades donde se pretende implementar este tipo de proyectos.

Así mismo menciona que:

Por el año 2002, se rumoraba la pretensión de implementar en ese entonces una presa en el río Zempoala sin tener nombre y apellido. Al paso de un par de años, aproximadamente por el 2006 empezó a haber visitas por alguna empresa con pretensiones de ejecutar los megaproyectos en el cauce del río Zempoala. A partir del año 2012 que los megaproyectos se volvieron más impulsados a consecuencia de la reforma energética.

Durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto se llevó a cabo la reforma energética que fue un punto de acceso a los megaproyectos por parte de empresas nacionales e internacionales. Este tipo de actividades empezó a cobrar más fuerza debido al apoyo del gobierno federal al dar apertura directa con sus reformas federales. Y fue entonces que a partir de ello, éstos fueron más resonantes en la sierra, debido a que fueron otorgadas demasiadas concesiones a empresas trasnacionales para el aprovechamiento y explotación de recursos naturales y minerales.

De tal manera que en la región sur del país mexicano, es donde se otorgaron más concesiones para ejecutar megaproyectos de extracción y explotación de minerales y recursos naturales, que con el paso del tiempo a corto plazo son perjudiciales para el medio ambiente, para la población indígena y para todos los habitantes en general.

La tercera entrevista fue aplicada al ciudadano **Jorge Arroyo Guzmán** de 36 años de edad, el cual es perteneciente a la cultura náhuatl y originario del municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla. Quien considera que:

Los megaproyectos implementados en zonas y territorios indígenas donde existe gran riqueza natural, son perjudiciales para el medio ambiente, pero sobre todo para la población indígena, que les generará grandes vulneraciones a sus derechos humanos.

Estas actividades generan un gran impacto ambiental, así como grandes consecuencias tanto para el medio ambiente como para la población. De alguna manera el gobierno federal o estatal hace pasar por alto esas consecuencias, cuando debe buscar las medidas necesarias para proteger los derechos humanos de manera universal.

El señor Jorge Arroyo no es parte de ninguna organización, pero se ha sumado a movimientos en defensa de los derechos indígenas, así como a movimientos de resistencia en defensa de territorios indígenas.

Por otra parte, se obtuvo como testimonio de estas personas que para contrarrestar el conflicto de la empresa GESA con la comunidad indígena de Xochitlán los procesos se deben basar conforme al derecho y agotar todas las instancias para lograr una mejor resolución a favor de la población indígena. Porque el Estado ha vulnerado derechos humanos al no haberse realizado una consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

En este caso, no se han tomado en cuenta los estándares internacionales que reglamentan el derecho a la consulta libre, previa e informada para la implementación de algún proyecto o mega proyecto que afecte de manera directa a la población indígena.

De acuerdo con la información recabada por las entrevistas realizada a los pobladores, se considera que el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada se ha vulnerado por parte del Estado mexicano, ya que a la población de Xochitlán no le realizaron consulta alguna para obtener su consentimiento para la implementación del proyecto hidroeléctrico.

Asimismo se puede determinar que generalmente no se realizan las consultas a la población indígena o en su caso estos son sometidos a consultas, donde las empresas ya cuentan con permisos aprobados para la implementación de megaproyectos, inclusive en obras de construcción u operación.

Este tipo de actos, hacen más evidente la violación al derecho a la consulta, pues los principios que la rigen son específicos para su aplicación. Por tal motivo, es sumamente necesario buscar medidas para solucionar esta controversia social que afecta de manera directa a la población indígena en su esfera jurídica

individual y colectiva. Esto es posible, a través de la creación de una ley que regule los procesos de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, obligando al gobierno y a las partes a poner en práctica de manera adecuada y eficaz el derecho a la consulta que reconocen los instrumentos internacionales.

Sin embargo, a pesar de que el Estado mexicano ha reconocido y ratificado diversos instrumentos en la materia, por décadas no ha realizado procesos de consulta indígenas incumpliendo sistemáticamente con sus obligaciones internacionales. (CEMDA y FUNDAR, 2018: 4)

En consecuencia, la población indígena ha pasado por distintos obstáculos, deficiencias y desafíos, al tratar de implementar el derecho a la consulta previa y consentimiento libre en caso de presentarse algún megaproyecto, medida legislativa o administrativa que les genere afectaciones.

Por lo tanto, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado resulta esencial para garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas. La obligación de que estos pueblos sean consultados y puedan participar en las decisiones acerca de los proyectos que se ejecuten en su territorio, resulta fundamental para prevenir que sus derechos sean violados. (CEMDA y FUNDAR, 2018: 10-11)

En México se ha hecho visible la omisión de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, porque el gobierno federal o estatal otorga permisos para la implementación de megaproyectos en zonas indígenas, sin previa consulta. De acuerdo a lo antes expuesto, se considera necesaria la creación de una ley que reglamente los procesos de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada. La legislación de esa ley reglamentaria en materia de consulta le corresponde al Estado mexicano, para así dar cumplimiento a sus obligaciones contraídas en los instrumentos internacionales respecto a los derechos indígenas.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO CUARTO

1.- La legislación poblana reconoce a los pueblos indígenas, en el artículo 13 de la constitución política del estado libre y soberano de Puebla. El estado de Puebla alberga siete culturas, de tal manera que cuenta con una composición pluricultural y multilingüe.

2.- El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en instrumentos internacionales, se ha adoptado en la legislación jurídica poblana, sin establecer una reglamentación específica del derecho a la consulta libre, previa e informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

3.- Para la implementación de proyectos y megaproyectos en zonas indígenas, el Estado debe realizar una consulta libre, previa e informada de acuerdo con los estándares internacionales, con la finalidad de obtener el consentimiento de la población indígena.

4.- La presencia de los proyectos y megaproyectos en la región sur del país mexicano, empezó a cobrar relevancia a partir del Plan Puebla Panamá (PPP) durante el año 2000, presentado por el presidente federal Vicente Fox Quezada.

5.- El estado de Puebla se encuentra ubicado en la región sur-sureste del país, de tal manera que en dicho estado se encuentran presentes los proyectos y megaproyectos para la explotación de minerales y recursos naturales por empresas nacionales y trasnacionales.

6.- Los territorios de poblaciones indígenas cuentan con una vasta riqueza natural, que para las corporaciones privadas nacionales y extranjeras son aptos para la extracción y explotación de los recursos naturales y minerales. Como es el caso del municipio de Xochitlán de Vicente Suarez, Puebla, donde se tiene la presencia de un megaproyecto hidroeléctrico para la construcción de una generadora eléctrica denominada San Antonio. De tal manera que el Estado tiene la obligación

de consultar al municipio de manera libre, previa e informada, con la finalidad de obtener su consentimiento, que puede ser positivo o negativo para la empresa.

CONCLUSIONES GENERALES

- El derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, tiene sus orígenes en el derecho internacional, siendo el primer antecedente el convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo creado en 1989 y ratificado por México en 1991.

Este convenio es jurídicamente vinculante para los Estados que lo han ratificado; por lo tanto el derecho a la consulta previa, libre e informada está reconocida en los artículos sexto y séptimo, con la finalidad de que la población indígena participe de manera eficaz en la toma de decisiones respecto a sus bienes materiales e inmateriales que son parte de su patrimonio cultural y ambiental.

- Por tal razón, la consulta previa, libre e informada, es un tema muy controvertido en el derecho nacional e internacional, debido a que éste pertenece al grupo de derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, reconocido en instrumentos internacionales. Y que de alguna manera los Estados deben salvaguardar de manera universal los derechos de la sociedad incluyendo a la consulta, lo cual no se ha logrado. La conculcación de la consulta de la población indígena ha generado conflictos jurídicos, políticos y sociales.
- El convenio 169 de la OIT, fue inspiración para la creación de otros instrumentos internacionales, que reconocen la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, donde tuvo un largo proceso de creación de 20 años para constituirse y finalmente concretarse el 2007.
- La Declaración de las Naciones Unidas y el Convenio 169 de la OIT, cuenta con fines similares respecto a la protección de los derechos indígenas, pues en ambos instrumentos internacionales reconocen el derecho a la consulta

por ser fundamental para esta población. Aunque la naturaleza de la Declaración de la ONU no sea la de un tratado vinculante, al ser aprobada por la mayoría de los países, se dota de un peso político y moral para transformar la estructura política y jurídica de los países que la aprobaron.

- Así mismo, en el 2016, surge la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, la cual pasó por un arduo proceso de creación de 17 años. Ésta, al igual que el convenio y la Declaración de la ONU, surge por la necesidad promover y respetar los derechos económicos, sociales, culturales y políticos de la población indígena, pero haciendo mayor énfasis en la protección de derechos a sus territorios y recursos naturales.
- Estos instrumentos internacionales han surtido efecto hacia los pueblos y comunidades indígenas, tal es el caso Saramaka vs Surinam, siendo el primer conflicto resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de los pueblos indígenas en el 2007, específicamente en América Latina. Pues actualmente se encuentra reconocida la obligación de los Estados de realizar y llevar a cabo procesos de consultas para no afectar los intereses de la población indígena de acuerdo con los instrumentos internacionales.
- A partir de todo esto, la consulta, cuenta con principios fundamentales que colaboran a desarrollar un mejor proceso de consulta a los pueblos indígenas. Los principios rectores de la consulta indican que debe realizarse de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada. Estos principios, han sido reconocidos y definidos por órganos Internacionales como es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

- Los principios de la consulta tienen la finalidad de tomar en cuenta la participación de los pueblos indígenas, desde la elaboración y planificación de las medidas legislativas o administrativas propuestas.

En el proceso de consulta, debe existir entre las partes un clima de confianza mutua, sin que exista coerción alguna entre éstas, para que la información sea plena, precisa, suficiente y oportuna, respecto a los riesgos y consecuencias de cualquier índole; así mismo se preserva la buena fe evitando las actuaciones de corrupción y manipulación a los pueblos indígenas, ya que la información será llegada de manera oportuna y culturalmente adecuada.

Todo esto debe estar presente durante el proceso consultivo de los pueblos indígenas, para así obtener el consentimiento libre, previo e informado. Si el proceso de consulta se ve afectado por irregularidades, el pueblo debe tener el derecho de negar su consentimiento y la cancelación de la implementación, debido a que la consulta no se llevó a cabo de buena fe ni culturalmente adecuada.

- En el caso del Estado mexicano, al ratificar el convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales, contrae obligaciones jurídicas, lo cual lo obliga a homologar su sistema normativo nacional en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas frente a las diversas propuestas de proyectos legislativos, administrativos y de desarrollo.
- La federación mexicana cuenta con 32 estados y la mayoría tiene población indígena. Para tales efectos el estado de Puebla en su Constitución local reconoce en el artículo 13 la composición pluricultural y multilingüe sustentada en sus siete culturas. Dicho artículo cuenta con su ley reglamentaria de derechos, cultura y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Puebla. Ésta reconoce, regula y

garantiza los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, así como el respeto de sus culturas.

- El estado de Puebla (perteneciente a la región sur del país), a partir de los años 2000, ya contaba con la presencia de proyectos a gran escala, aunque no eran tan resonantes. A causa de la Ley de reforma energética, se impulsaron más. Puebla, se enfrenta a proyectos mineros a gran escala e hidroeléctricos, entre otros. Estas implementaciones traen consigo conflictos de intereses económicos, sociales, jurídicos y culturales a la población indígena.
- En el municipio de Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla, se encuentra en ejecución el proyecto de la Generadora Eléctrica San Antonio. Para la implementación de este proyecto hidroeléctrico no se realizó consulta alguna a la población indígena, teniendo como consecuencia la vulneración de los derechos indígenas y la consulta reconocida en los instrumentos internacionales. Esta situación problemática de Xochitlán se encuentra en otras poblaciones indígenas, lo cual es alarmante, ya que frecuentemente se están vulnerando derechos indígenas individuales y colectivos en el país sin que se busque solución alguna por parte del Estado.
- Este tipo de acontecimientos que han vivido y viven los pueblos indígenas, hace evidente que el Estado ha incumplido con sus obligaciones, al no lograr la estabilidad social que establecen los instrumentos internacionales. En consecuencia la población indígena demanda constantemente acciones de inconstitucionalidad al no tomar en cuenta su opinión y participación.
- En México existe un protocolo de consulta en materia electoral para pueblos y comunidades indígenas, pero de acuerdo con los fenómenos sociales políticos y culturales, es fundamental la reglamentación jurídica del

proceso de consulta previa, libre e informada, para fortalecer y garantizar el respeto de los pueblos indígenas ante la implementación de medidas legislativas y administrativas que les genere agravios.

- Actualmente el gobierno mexicano, realiza foros regionales de consulta para la elaboración de planes federales y estatales de desarrollo, asimismo proyectos de políticas públicas, entre otros. A estos foros, solo asisten representantes de los pueblos indígenas, de manera que, puede verse como una simulación de procesos de consulta para legitimar las propuestas legislativas y de desarrollo.
- La obtención del consentimiento libre, previo e informado debe ser dado a partir de la consulta de los pueblos indígenas, donde ellos sean sabedores de las consecuencias de los proyectos de desarrollo, para así llegar a establecer medidas compensatorias en caso de agravios, al mismo tiempo llegando a ser socios de los proyectos de desarrollo para obtener un beneficio económico comunitario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

- Escalante, P. (2015). Nueva historia mínima de México. Colegio de México (12ª. Reimpresión, 2015). México, D.F
- Gómez, F. (2008) .Nueva historia mínima de México ilustrada. Colegio de México, 2008. Secretaria de educación del gobierno del distrito federal. 2008.
- Kenneth, J. (1998). México Bárbaro Ensayo Sociopolítico. Editorial Época. Impreso en México, 1998.
- Villabella, C. (2012). Investigación y comunicación científica en la ciencia jurídica. Editorial Félix Varela. La Habana, 2012.

LIBROS ELECTRÓNICOS:

- Anaya, J. (2005). *Los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional*, traducción de la segunda edición, Editorial Trotta, Universidad Internacional de Andalucía, Madrid, 2005.
- Anaya, J. (2013). Derechos de los pueblos indígenas. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/68/317. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9697.pdf?view=1>
- Anaya, J. (2019). Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Observaciones sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales”, A/HRC/18/35/Add.3, consultado el 7 de agosto de 2019, disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/SR/A-HRC-18-35-Add-3_sp.pdf>
- Arredondo, J. (S/F). La firma electrónica notarial y la copia certificada electrónica en el Distrito Federal. Colección Colegio de Notarios del Distrito Federal: 1 significado de consentir y de consentimiento. Instituto de Investigaciones

Jurídicas de la UNAM.

- Batzin, R. (2013). *Aplicar el consentimiento libre, previo e informado en la ejecución de REDD en tierras y territorios indígenas de Guatemala*. Arlington, VA: Conservación Internacional.
- Beaucage, P., Durán Olgún, L., Rivadeneyra Pasquel, I., y Olvera Ramírez, Claudia M., (2017). *Con la ayuda de Dios. Crónica de luchas indígenas actuales por el territorio en la Sierra Nororiental de Puebla*. *Journal de la société des américanistes* [En línea], 103-1 | 2017, Publicado el 15 junio 2017. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/jsa/15037?lang=es#tocto1n4>
- Becerra, G. (2015). *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México, DF. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4890/13.pdf>
- Buppert, T., y McKeehan A. (2013). *Directrices para la Aplicación del Consentimiento Libre, Previo e Informado: Manual para Conservación Internacional*. Arlington, VA: Conservation International.
- Calí, J. (2014). *Convenio 169 de la OIT. Los desafíos de su implementación en América Latina a 25 años de su aprobación*. El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Dinamarca. Recuperado de: https://www.iwgia.org/images/publications/0701_convenio169OIT2014.pdf
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental Y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C (2018). *Guía para el uso y monitoreo de los procesos de consulta a los pueblos y comunidades en contextos de megaproyectos en México*, Recuperado de: http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Guia_de_Consulta-web.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.47/15. 31 diciembre 2015. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industriasextractivas2016.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (12 de abril de 2019). MÓDULO 2 Escuela Itinerante de Derechos Humanos de Pueblos, Comunidades Indígenas y Afrom. [archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rFR7fxzxxhE>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018). *Urge garantizar el derecho a la consulta previa a poblaciones indígenas, ante grandes proyectos de desarrollo, afirma CNDH*. Ciudad de México. Comunicado de prensa DGC/244/18. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Comunicados/2018/Com_2018_244.pdf

Comisión Nacional de los derechos Humanos (2019). ¿Sabías que éstos también son tus derechos...?. Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Impreso en México. Recuperado de: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-05/cartilla-tus-Derechos-DESCA.pdf>

Cortés, J., y Álvarez, S. (2017). Manual de redacción de tesis jurídicas. 1. Ed., México: Amate. Recuperado de: <http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/2018/000292104/000292104.pdf>

Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. Recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM21puebla/municipios/21202a.html>

Fares, Poquet y Corral (2004). Democracia y Derechos de Primera Generación – Polimodal. Proyecto pedagógico con modalidad a distancia para la terminalidad de estudios de EGB3 y Educación Polimodal EDITEP. Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo. Primera Edición. Mendoza, 2004.

Recuperado de: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/1048/dem-derecho.pdf

Figuera, S. (2010). *Los pueblos indígenas: libre determinación y subjetividad internacional*. España. RJUAM, no 22, 2010-II, pp. 105-123. Recuperado de: <file:///Users/ESTUDIANTE/Downloads/6005-12368-1-PB.pdf>

Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina, PROINDIGENA. (s/f). El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Fraguas, L. (2015). El concepto de derechos fundamentales y las generaciones de derechos. Anuario del centro de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Calatayud. N.º 21, pp. 117-136, 2015. Recuperado de: <http://www.calatayud.uned.es/web/actividades/revista-anales/21/03-05-LourdesFraguasMadurga.pdf>

Garavito César R., Morris Meghan, Orduz Natalia, Buriticá Paula (2010). La consulta previa a los pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional. Universidad de los Andes. Colombia, 2010.

González, P. (2001). El zapatismo y los derechos de los pueblos indígenas. Observatorio Social de América Latina. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal4/analisis.pdf>

González, P. (2009). Derechos económicos, sociales y culturales. Cátedra Gerardo Molina. Editorial Kimpres Ltda. Bogotá, D.C., Abril 2009. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>

Gouritin, A., y Aguilar, A. (2017). La adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: un análisis crítico desde el punto de vista de los derechos ambientales. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. XVII, 2017, pp. 291-327.

- Gustafson, D. (2016). Consentimiento libre, previo e informado. Un derecho de los pueblos indígenas y una buena práctica para las comunidades locales. FAO.
- Gutiérrez Rivas, Rodrigo y del pozo Martínez, Edmundo (2019). De la consulta a la libre determinación de los pueblos: informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México. Fundación para el Debido Proceso. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Enero 2019.
- Gutiérrez, R. (2007). Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México: un primer acercamiento. En *Documentos de trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2007* (pp. 1-15). México, DF: UNAM. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4649/11.pdf>
- Julián, J. (2011). *El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*. Ciudad de México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH).
- Julián, J. (2011). El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). México.
- KEAL, P. (2003). *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples. The Moral Backwardness of International Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Lastra, J. (2012). El convenio 169 en la legislación mexicana. Impacto y perspectivas. Publicación Electrónica, núm. 6,2012 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, DF. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3053/7.pdf>

- Leary, V. (1999). La utilización del Convenio No. 169 de la OIT para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Instituto interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Colección Pueblos Indígenas y Derechos Humanos. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2102/utilizacion-convenio-n169-1999.pdf>
- Martínez, J. (1987). *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. Volumen V Conclusiones, propuestas y recomendaciones. Nueva York, Naciones Unidas. Recuperado de: https://cendoc.docip.org/collect/cendocdo/index/assoc/HASH0151/8c042321.dir/EstudioCobo_conclus_es1.pdf
- Martínez, Murillo y Paré (2017). *Conflictos por el agua y alternativas en los territorios indígenas de México*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Jiutepec, Morelos, 2017. Recuperado de: <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/conflictos-por-el-agua-y-alternativas-en-territorios-indigenas-en-mexico.pdf>
- Martínez, R. (2015). Presas y defensa de los territorios. La construcción de presas como una manifestación del despojo extractivista y la defensa de los territorios como estrategia de resistencia de las comunidades. Entre textos. Universidad Iberoamericana León. 2015.
- Monterrubio, A. (2014). Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y dialogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. México, D.F., 2014.
- Ornelas, J. (2002). El Plan Puebla-Panamá y la globalización neoliberal. Aportes: Revista de la Facultad de Economía- BUAP. Año VII Núm. 21(pp. 137-155). México, DF: BUAP. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/376/37602108.pdf>

- Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos* (2009). Xochitlán de Vicente Suárez, Puebla. Clave geoestadística 21202. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=21202>
- Quintana, K., y Flores, R. (2017). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas. Una visión desde el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. Ciudad de México. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4818/1.pdf>
- Rae, S. (2015). *Derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas, la experiencia constitucional en los casos de México y Chile*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie, año XLVIII, núm. 144. México, DF: UNAM. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/exportarcita.oa?id=42741552006>
- Ramírez Galvis, y Giraldo Alzate, Orfa Margarita (2016). *Consulta Previa y Proyecto de ley en materia de Consulta Previa: Vulneración del Derecho fundamental en Colombia*. Diciembre, 2016.
- Rodríguez, C., Morris, M., Orduz, N., y Buriticá, P. (2010). *la consulta previa a pueblos indígenas. los estándares del derecho internacional*. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho Programa de Justicia Global y Derechos Humanos. Bogotá, Colombia.
- Rogders, Lee, Swepston y Van. (2009). *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT.
- Schilling, A, y Flemmer R. (2013). *El derecho a la consulta previa: Normas jurídicas, prácticas y conflictos en América Latina*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Stavenhagen, R. (1992). *Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales*. Quinto Centenario, 1992.

Stavenhagen, R. (2004). Derechos humanos y cuestiones indígenas: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Consejo Económico y Social. Comisión De Derechos Humano. 10 de noviembre de 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014). Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura. Impreso en México. Recuperado de: <http://www.oas.org/en/sedi/dsd/ELPG/aboutELPG/Protocolo%20Megaproyectos%20SCJN.pdf>

Thompson, J. (2016). *El derecho a la consulta previa, libre e informada: una mirada crítica desde los pueblos indígenas*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de: http://untref.edu.ar/sitios/ciea/wp-content/uploads/sites/6/2015/05/El-derecho-a-la-consulta_una-mirada-cr%C3%ADtica-desde-los-PI.pdf

Villafuerte, D., y Leyva, X.I (2006). Geoeconómica y geopolítica en el área del Plan Puebla-Panamá. Ed. Miguel Ángel PORRUA. México, DF. Recuperado de: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/geco_gpol_pu.pdf

LEGISGRAFÍA

CNDH (2016). Recomendación General No. 27/2016 Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana. Ciudad de México, Julio de 2016. Recuperado de: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (5 de febrero de 1917). Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf

Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla [Const.]. (Recuperado de: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/constitucion-local/item/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-puebla-11>)

Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Organización Internacional del Trabajo. Lima, 2014. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. Recuperado de: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/busqueda?searchword=Ley%20de%20Derechos,%20Cultura%20y%20Desarrollo%20de%20los%20Pueblos%20y%20Comunidades%20Ind%C3%ADgenas%20del%20Estado%20de%20Puebla&searchphrase=all>

Ley orgánica municipal. Recuperado de: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/busqueda?searchword=ley%20organica%20municipal&searchphrase=all>

Reglamento de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. Recuperado de: <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/busqueda?searchword=Ley%20de%20Derechos,%20Cultura%20y%20Desarrollo%20de%20los%20Pueblos%20y%20Comunidades%20Ind%C3%ADgenas%20del%20Estado%20de%20Puebla&searchphrase=all>