García Cuamayt, Lucero; Juárez Esteban, Ambrosio; Solís Patiño, Ernestina. "El pueblo Tutunaku de Tuxtla de Zapotitlán de Méndez ante la consulta". *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 10, número 19, enero – junio 2019, pp., ISSN 2007-8137

# El pueblo Tutunaku de Tuxtla de Zapotitlán de Méndez ante la consulta

## The population of Tutunaku of Tuxtla de Zapotitlán de Méndez at the consultation

*Lucero García Cuamayt*[*]
*Ambrosio Juárez Esteban*[**]
*Ernestina Solís Patiño*[***]

Recepción: 07/01/2020
Aceptación: 27/06/2020

## RESUMEN

En este artículo se aborda el Derecho a la Consulta como ese mecanismo para la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (también llamados pueblos originarios). A partir del estudio de caso del pueblo Tutunaku de Tuxtla de Zapotitlán de Méndez Puebla, se mostró que a pesar de que existe una regulación internacional a partir del convenio 169 de la OIT, que ha impactado a lo nacional y de manera somera a lo local; el derecho a la consulta como garantía y derecho humano han sido vulnerados por el estado autorizando de forma irregular los megaproyectos de desarrollo sin el consentimiento previo de los mismos. Empleando el enfoque cualitativo, la técnica de la observación participante y la entrevista semiestructurada se logró encontrar las contradicciones teóricas prácticas del derecho a la consulta libre previa e informada, de buena fe y culturalmente adecuada.[1]

[*] Profesora de Tiempo Completo de la licenciatura en Derecho con Enfoque Intercultural de la Universidad Intercultural del Estado de Puebla. Temas de especialización: derechos humanos, derechos indígenas, derecho internacional público y derecho económico. Correo electrónico: lucero.garcia@uiep.edu.mx

[**] Universidad Intercultural del Estado de Puebla. Temas de especialización: derechos indígenas, derechos humanos y enfoque de género. Correo electrónico: ambro.uiep@gmail.com

[***] Profesora de Tiempo Completo de la licenciatura en Derecho con Enfoque Intercultural de la Universidad Intercultural del Estado de Puebla. Temas de especialización: derechos indígenas, derechos humanos, derecho agrario. Correo electrónico: Ernestina.solis@uiep.edu.mx

[1] Este articulo nació a partir de la tesis titulada "Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada como Mecanismo de Protección del Territorio en la Sierra Nororiental del Estado de Puebla: Caso Proyecto

*Palabras Clave*: Consulta libre; consulta previa; pueblos indígenas; Tutunaku; derechos humanos.

## ABSTRACT

This article addresses the Right to Consultation as that mechanism for the defence of the collective rights of indigenous peoples (also called native peoples). Based on the case study of the Tutunaku people of Tuxtla de Zapotitlán de Méndez Puebla, it was shown that despite the existence of international regulation based on ILO Convention 169, which has had a national and superficial impact on the local level, the right to consultation as a guarantee and human right has been violated by the state by irregularly authorising mega-development projects without their prior consent. Using the qualitative approach, the technique of participant observation and the semi-structured interview, it was possible to find the theoretical and practical contradictions of the right to free, prior and informed consultation, in good faith and a culturally appropriate manner.

*Keywords*: Free consultation; prior consultation; indigenous groups; Tutuaku; Human Rights.

## I. INTRODUCCIÓN

El derecho a la consulta es un derecho enfocado principalmente a los pueblos y comunidades indígenas, el ejercicio de este derecho viabiliza el diálogo, significa que las partes deben de estar predispuestas a aceptar perspectivas diferentes a las suyas. Si los procesos de diálogo son efectuados de una manera correcta y adecuada, atendiendo a las particularidades, podrían evitarse situaciones conflictivas o mitigarse las ya desatadas. Esta facultad, que materializa el derecho a la participación, aspira a garantizar el respeto de los derechos de subsistencia e integridad cultural de los pueblos indígenas.

La lucha de los pueblos indígenas en el Estado Mexicano ha pasado por varios ciclos de resistencia a la opresión. López Bárcenas (2013) refiere que el primero, el más largo de la historia, comenzó con la invasión europea y terminó con las luchas independentistas donde los pueblos tuvieron una amplia participación, pero al final fueron subordinados a los intereses de los criollos que se hicieron del poder; el segundo inició con la formación de los Estados latinoamericanos y la imposición de las ideas liberales; el tercero se desarrolló desde principios del siglo XX y el cuarto se gestó con las políticas neoliberales.

Hidroeléctrico en Tuxtla, Zapotitlán de Méndez, Puebla. 2008-2019" del egresado en Derecho con Enfoque Intercultural Ambrosio Juárez Esteban, con la dirección de la Mtra. Lucero García Cuamayt.

En este sentido, en la coyuntura actual los pueblos indígenas enfrentan el cuarto ciclo de conquista, cuya característica principal es el predominio del capital transnacional por encima del poder "soberano" de los Estados nacionales. Frente a esa situación los pueblos resisten. Cada vez son más los pueblos y comunidades indígenas de México, que tienen que enfrentar a empresas extranjeras que invaden sus territorios para la explotación de los recursos naturales que ellos han cuidado por siglos, violentan su derecho a ser reconocidos como pueblos, decidir sus propias prioridades, preservar su identidad cultural, mantener la integridad de sus territorios, acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en ellos, entre otros (Bárcenas, 2013).

A partir de estas circunstancias nace este artículo. En este estudio analizamos el derecho a la consulta libre, previa, e informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas del Estado de Puebla, específicamente para la comunidad Totonaca de Tuxtla de Zapotitlán de Méndez, ya que actualmente están viviendo la explotación de sus recursos naturales por parte del capital extranjero en coordinación con empresas mexicanas y el propio estado mexicano.

Ahora bien, el interés de este trabajo de investigación es argumentar que el derecho a la consulta libre, previa e informada sea visto como un mecanismo de protección para los pueblos indígenas, a partir del estudio de un caso de la comunidad de Tuxtla, Zapotitlán de Méndez, Puebla. Una comunidad totonaca, ubicada en la Sierra Nororiental del Estado de Puebla, junta auxiliar perteneciente al municipio de Zapotitlán de Méndez, la cual se ubica en una ladera cuyo territorio presenta pendientes muy pronunciadas que van de 40 a 90% de inclinación, sus coordenadas son: 19º 59´ 48´´ latitud norte; 79º 39´09´´ latitud oeste (Castro, 2000).

## II. El problema en cuestión y la metodología para su estudio

A partir de este estudio de caso, los autores de este artículo plantean la importancia de la consulta libre, previa e informada como mecanismo de protección para los pueblos indígenas de México; si la misma no se realiza quedan vulnerados derechos humanos de rango constitucional y obligaciones internacionales suscritas por el Estado Mexicano, como ocurrió con el pueblo Tutunaku de Tuxtla de Zapotitlán de Méndez Puebla, afectado por la "autorización irregular" de proyectos de desarrollo por dependencias del Estado como SEMARNAT, específicamente para la industria extractiva e hidroeléctricas.

Las cuestiones relacionadas con la consulta a los pueblos y comunidades indígenas de México, respecto de la realización de obras de infraestructura o instalación y aprovechamiento de industria extractivas en espacios en los que tradicionalmente han habitado, va ligado con diversos derechos constitucionales reconocidos a los integrantes de dichos grupos, por el Estado Mexicano, como nación pluricultural como lo determina el artículo 2 constitucional, en correlación con instrumentos internacionales como el Convenio

169 de la OIT (en vigor a partir del 5 de septiembre de 1990) que constituye una obligación internacional signada por México que debe garantizarse.

A partir de esto, los pueblos y comunidades indígenas tengan reconocidos, entro otros derechos, la aptitud de decidir sobre cualquier acción que pueda impactar en la conservación mejora e impacto de sus tierras y territorios que estan vinculados con su identidad y, a tal propósito deben ser consultados previamente para que tengan el derecho de ejercer la libre autodeterminación y proteger estos y otros derechos colectivos de los que son titulares. Por las razones anteriores los estudios relacionados con estos temas cuentan con pertinencia e importancia singular para avanzar en el conocimiento y defensa de los derechos colectivos de este grupo, tanto en el plano interno como respecto de compromisos regidos por el Derecho Internacional.

Para conocer el problema, se realizó una investigación de tipo jurídico-descriptiva, porque permite descomponer un problema jurídico en sus diversos aspectos, estableciendo relaciones y niveles que ofrezcan una imagen de funcionamiento de una norma o institución jurídica (Witker, 2013, p.38).

También se realizó análisis bibliográfico, revisión de documentos legales, al mismo tiempo se utilizó la investigación de campo a través de entrevista mixta o semiestructurada a Eugenio Juárez Juárez, Regulo Arroyo Guzmán y Raymundo García López, que son líderes de Tuxtla; al mismo tiempo la observación participante de Ambrosio Juárez Esteban originario de la comunidad, ha colaborado en asambleas comunitarias, foros comunitarios y en diversas manifestaciones dentro de la misma, para la defensa del territorio frente a proyectos hidroeléctricos y de extracción.

Los promotores de megaproyectos en la Sierra Norte del Estado de Puebla, en México, pareciera que consideran que todo el territorio es apropiable, explotable, y que la población originaria poco o nada tiene que decir o hacer frente a este nuevo intento, modernizador, por apropiarse de los recursos naturales. Esta concepción del territorio ha tenido que enfrentarse a la resistencia, organización, lucha y proyectos alternativos de esa población originaria que considera que, dejar que entren estas implantaciones a explotar sus bienes, poco quedará de sus mundos de vida, y pocas serán las posibilidades de producir proyectos alternativos a esa modernidad del pensamiento único que los amenaza (Diego, 2017).

## III. Panorama general del derecho a la consulta desde el estado de arte

El derecho a la consulta es un derecho enfocado principalmente en los pueblos y comunidades indígenas, el ejercicio de este derecho viabiliza el diálogo, significa que las partes deben estar predispuestas a aceptar perspectivas diferentes a las suyas.

De acuerdo con el ex Relator Especial de los Pueblos Indígenas de la ONU Rodolfo Stavenhagen, como se citó en la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos

Humanos (CNDH No. 27/2016) menciona que el enfoque de derechos humanos en el marco del desarrollo de los pueblos indígenas implica el respeto de ciertos principios, como lo son: su reconocimiento como sujetos de derecho y no como objetos de políticas públicas; participación y empoderamiento; autonomía, control territorial, no discriminación y la aplicación del consentimiento previo, libre e informado. Bárcenas (2013) afirma que "la consulta a los pueblos indígenas debe tener como finalidad llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. La diferencia entre un acuerdo y un consentimiento estriba en las personas que participan" (p. 57).

Debido a esto, uno de los fenómenos sociales que más ha impactado los territorios de los pueblos indígenas son los proyectos de desarrollo en mira de la explotación de los recursos naturales. Abundando al respecto, James (2011) precisa que:

> Las repercusiones de las industrias extractivas sobre los pueblos indígenas es una cuestión de especial preocupación, ha examinado diversas situaciones en que la minería, la silvicultura, la extracción de petróleo, gas natural y los proyectos hidroeléctricos han afectado las vidas de los indígenas, asimismo estas actividades producen efectos que a menudo violan los derechos de los pueblos indígenas. Los organismos públicos y las empresas privadas que participan en la extracción o explotación de recursos naturales, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, han contribuido a causar efectos. El relator especial considera que las operaciones cada vez más numerosas de las industrias extractivas constituyen un problema apremiante para los pueblos indígenas a escala mundial. (p. 8-9).

En este sentido, el ex Relator Especial de los Pueblos Indígenas de la ONU James Anaya (2009) en su informe sobre industrias extractivas destacó: las consultas no son "un simple sí a una decisión predeterminada, o como un medio de validar un acuerdo desfavorable para los pueblos indígenas afectados" y que "deben ser mecanismos mediante los cuales los pueblos indígenas puedan llegar a acuerdos favorables a sus propias prioridades y estrategias de desarrollo, proporcionarles beneficios tangibles y, por otra parte, promover el disfrute de sus derechos humanos". (p.17)

Para hablar de consulta y consentimiento libre, previo e informado es necesario partir de tres premisas fundamentales; por ello, Julián (2011) señala:

> …la primera es que la consulta es un derecho internacional reconocido a favor de pueblos indígenas y, como tal, es obligación de los Estados garantizar su observancia en el ámbito interno; la segunda es que la consulta está prevista para escuchar la voz de los pueblos ante aquellas situaciones que impliquen una afectación a sus derechos e intereses, pudiendo ser éstas: reformas legales, implementación de proyectos extractivos y de aprovechamiento de recursos naturales y/o cualquier otro proyecto de desarrollo; la tercera es que la consulta implica establecer un diálogo entre el Estado y los pueblos, con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones. (p.10).

Al respecto, el derecho a la consulta tiene un doble carácter, Julián (2011) establece:

> Es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas, íntimamente vinculado con su derecho a la libre determinación, y a la vez un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional. El derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones tiene su origen en otros básicos y esenciales para su goce efectivo. (p. 13)

James Anaya (como se citó en Julián, 2011, p. 14) establece elementos básicos en esta materia, que sustentan el derecho de los pueblos a participar activamente en todas las decisiones y acciones que pueden llegar a impactar en su vida, configurando su contenido y alcance. Estos son, entre otros, los principios de la libre determinación, igualdad, identidad cultural, pluralismo y respeto a su tierra, territorio y recursos naturales. En consecuencia, la falta de participación efectiva de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones relativas a asuntos que les afecten puede tener un impacto directo sobre su goce efectivo de otros derechos fundamentales, además de los mencionados, como la alimentación, vivienda, salud y educación, llegando en muchos casos a socavarlos.

Tomando en cuenta lo anterior, nos permitimos manifestar, que la consulta es un mecanismo de interlocución entre los indígenas y los poderes estatales. En donde se incluye la opinión y participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas tomando de referencia sus modos de vida y formas distintas de organización. Es indispensable antes de tomar cualquier medida que los afecte, en tanto se garantiza su conservación individual y colectiva, por lo tanto, es algo que debe ser respetado para que haya relaciones estables.

Asimismo, la consulta previa es un elemento importante del derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación. Tiene por objeto garantizar a estos grupos, que siguen desfavorecidos y a menudo discriminados, la coparticipación en todas las decisiones administrativas y legislativas que los afecten. Ello incluye la integración de los pueblos indígenas en la elaboración e implementación de leyes y normas que les atañen, en programas y proyectos de desarrollo, como también en todo tipo de proyectos de explotación de recursos y de infraestructura en sus territorios. La institucionalización y ejecución exitosa de la consulta no solo promete la salvaguarda de los derechos humanos, sino también una mayor legitimidad de las decisiones políticas, como también la prevención y/o transformación de conflictos (Schilling y Flemmer, 2013).

El derecho a la consulta implica la obtención del consentimiento previo, libre e informado respecto de la implementación de programas, proyectos, reformas o modificaciones legislativas, acciones de Estado y afectación de las tierras y territorios, que impacte los valores y las prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos y comunidades indígenas. El Consejo de Derechos Humanos (2009, p. 13) establece que el Relator Especial James Anaya en su informe de relatoría, ha procurado identificar patrones comunes de los problemas que afectan a los pueblos indígenas en todo el mundo y elaborar medidas para enfrentar directamente esos problemas. Ha observado con frecuencia y en situaciones muy diversas que los Estados no cumplen debidamente su deber de consultar a los pueblos indígenas acerca de las decisiones que los afectan, y que los gobiernos y otras

partes interesadas necesitan orientación acerca de las medidas necesarias para cumplir ese deber.

El Relator Especial ha observado que, sin la adhesión de los pueblos indígenas, conseguida mediante consultas en las primeras etapas de la elaboración de iniciativas gubernamentales, la eficacia de los programas gubernamentales, incluso los que se proponen beneficiar específicamente a los pueblos indígenas, puede verse menoscabado desde el comienzo. Al parecer la falta de una consulta apropiada lleva siempre a situaciones conflictivas en que los indígenas manifiestan su cólera y su desconfianza y que, en algunos casos, han degenerado en actos de violencia.

La normatividad internacional reconoce el derecho a la consulta de manera general, mencionado los principios rectores de la misma; al mismo tiempo recomienda conocer las necesidades y requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas, esto con la finalidad de hacer efectivo su derecho a la consulta. Para la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación general emitida (CNDH No.27/2016:23), establece que el contenido esencial del derecho a la consulta tiene al menos cinco características o principios rectores, que integran su núcleo duro y que, por lo tanto, lo hacen reconocible: previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

## 3.1 Previa

El momento en que se realice la consulta es clave para un verdadero ejercicio de decisión por parte de los pueblos afectados. Tanto el Convenio 169 de la OIT, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas hacen alusión a este principio rector. El cual obliga al Estado a efectuar un acercamiento desde las etapas tempranas del proyecto, toda vez que, la consulta indígena, no es un medio para comunicar a los interesados sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse. Más bien, el sentido real, es la forma de asegurar la participación e incidencia de la comunidad en los actos del Estado que pudieran llegar a afectarles (CNDH, No. 27/2016.).

Abundando al respecto, Gutiérrez y del Pozo (2019) precisan: Que distintos órganos expertos han expresado que las comunidades deben participar "lo antes posible del proceso, incluso en la realización de estudios de impacto ambiental". En este sentido, la CIDH ha especificado que la consulta, para ser previa, "debe llevarse a cabo durante la fase exploratoria o de planificación del proyecto, plan o medida correspondiente, con suficiente antelación, al comienzo de sus actividades de ejecución. Los procedimientos (…) deben de desarrollar antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas. (p.13)

En consecuencia, puedo mencionar que, con la participación de los pueblos y comunidades indígenas, afectados desde los primeros pasos en la planeación de los proyectos de desarrollo puede contribuir a evitar la desinformación, los rumores y los conflictos. Por lo tanto, es importante respetar este principio rector, ya que hace referencia de que se tiene que dar

conocimiento a los pueblos indígenas de la iniciativa del proyecto, antes de aceptar o adoptar cualquier acción o medida que pudiera afectar su integridad socio- cultural. Esta característica del derecho a la consulta es importante llevarla a cabo, así para que los pueblos y comunidades indígenas puedan ser partícipes en las decisiones que se tomen, antes de ejecutar un proyecto en sus territorios.

### 3.2 Libre

Otro requisito fundamental es crear condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de la consulta. Por ello, Julián (2011) menciona 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)

### 3.3 Informada

Tal como establecen los estándares internacionales, los pueblos y comunidades indígenas deben contar con la suficiente información, para que les permita tomar una posición con respecto al proyecto consultado. Por su parte, Gutiérrez y Del Pozo (2019) afirman: En los procesos de consulta es frecuente que el Estado envíe un paquete inmenso de información en formatos ilegibles para los pueblos y en las lenguas que les resulten ajenas. Una consulta informada no puede reducirse a la mera entrega de información. En ese sentido, se requiere que el Estado acepte y brinde información que por lo menos abarque los siguientes aspectos:

a) La naturaleza, envergadura, ritmo y alcance de cualquier proyecto o actividad propuestos.
b) La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad.
c) Los lugares de las zonas que se verán afectados.
d) Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluido los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa.
e) El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y otras personas).
f) Procedimientos que pueda entrañar el proyecto. (p.14)

### 3.4 Buena fe

Otra característica del derecho a la consulta es la buena fe. En la realización de la consulta se menciona en el Convenio 169, en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los

Pueblos Indígenas y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En torno a esos elementos señalados, Julián (2011) establece que:

> En ninguno se especifica qué significa en relación con el derecho a la consulta. En el ámbito del derecho, se entiende por buena fe la sinceridad u honestidad de las partes en su actuación, por lo tanto, podría aplicarse en ese ámbito como la obligación del Estado de realizar la consulta en un clima de confianza, con la intención de tomar en cuenta la opinión que expresen los pueblos consultados sin que se les pretenda engañar, traicionar o brindar información sesgada o parcial. (p.34)

Este principio implica, que el derecho a la consulta previa, libre e informada tiene como objetivo establecer un diálogo genuino, en este caso entre Estado y pueblos y comunidades indígenas que son afectadas de manera directa, con una buena disposición, un diálogo equitativo, imparcial, con igualdad de oportunidades de poder influir en la decisión final.

### 3.5 Culturalmente adecuado

Los procedimientos apropiados para consultar son los que usan los pueblos para debatir sus asuntos, algunos de estos serían a través de asambleas o consejos principales, en particular a través de sus instituciones representativas. Para garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, "garantizando un equilibrio ecológico de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según procesa. Dichos procesos "deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos (CNDH, No.27/2016).

De acuerdo con lo establecido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos citado anteriormente, concuerda con los autores Gutiérrez y Del Pozo (2019): De acuerdo con este elemento, los procesos de consulta deben tomar en cuenta los métodos tradicionales que tiene cada pueblo para la toma de sus decisiones, así como sus propias formas de representación. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos esto exige, como mínimos: (...) 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 y colectivamente. (p.14)

Sustentando más esta característica del derecho a la consulta desde la academia, Julián (2011) señala:

Desde los estándares del tema de la consulta no se encuentra propiamente una metodología que indique cuáles son los pasos por seguir para garantizar que el diálogo sea intercultural; sin embargo, los siguientes elementos coadyuvan a la gestación de procesos de esta naturaleza:

- El respeto de la cultura e identidad cultural de los pueblos indígenas;
- El reconocimiento de que en los procesos de consulta los pueblos indígenas deben poder fijar sus propias condiciones y requisitos, exigir que el proyecto se ajuste a su concepción de desarrollo y que puedan plantear otras alternativas de desarrollo;
- Respetar sus propias formas de generar consensos, sus formas de desarrollar sus argumentos y la importancia de los símbolos e imágenes a través de las cuáles reflejan sus posiciones;
- Respetar los tiempos y ritmos que marcan sus propios procesos de toma de decisiones;
- La obtención del consentimiento libre, previo e informado, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones (en sus propias lenguas, de acuerdo con su tradición oral, en sus propios tiempos, etcétera).
- El imperio del principio de buena fe durante los procesos. (p.39)

## IV. Marco normativo internacional sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas

La importancia del tema del derecho a la consulta libre, previa e informada surge a nivel internacional, como un mecanismo de protección para los derechos colectivos de los pueblos indígenas por parte de los Estados.

Sin duda, desde el siglo pasado, está sellado de acontecimientos internacionales y nacionales que han puesto a los pueblos indígenas en el centro del debate, dentro de ello se destaca el sentido y permanencia y valoración hacia los pueblos indígenas, por lo tanto, el marco normativo internacional sobre consulta de los pueblos indígenas se empieza a gestar a partir del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue establecida en 1919 como institución autónoma asociada con la Sociedad de las Naciones. Su constitución original formó parte del Tratado de Versalles. En 1946 la OIT se convirtió en el primer organismo especializado vinculado con las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1969, p. 550).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), es un agente relevante en el Derecho Internacional, esto debido al trabajo que realiza en áreas del desarrollo humano, el interés que tiene respecto de la situación de los pueblos originarios y el proceso histórico del reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Fundamentando esta parte, Lastra (2012) afirma:

> Corresponde al 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. Esta organización, en 1926, a través del Consejo de Administración,

> instituyó una Comisión de Expertos en Trabajo Indígena, cuyo objetivo era formular normas internacionales dirigidas a estos trabajadores.
>
> Los frutos de los esfuerzos realizados por esta Comisión instituyeron las bases para elaborar el Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso en 1930. Posteriormente, surgió en 1936 el Convenio núm. 50 acerca del reclutamiento de los trabajadores indígenas; más adelante, en 1939, fue expedido el Convenio núm. 64, relativo a la reglamentación de los contratos escritos de trabajo de los trabajadores indígenas; tiempo después, en 1947, fue elaborado el Convenio núm. 86, referente a la duración máxima de los contratos de trabajo de los trabajadores indígenas. (p.38)

En la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, No. 27/2016) se establece que tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 y en 1949 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos (la cual consagra casi en exclusiva derechos de carácter individual), la Organización Internacional del Trabajo analizó la situación de los trabajadores indígenas y comenzó a abordar una variedad de asuntos referentes a los pueblos indígenas y tribales. Asimismo, en la década de 1950, la OIT, junto con la participación de otras agencias del sistema de la ONU, comenzó a trabajar en el Convenio de los Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 107). Este Convenio fue adoptado en 1957 como el primer tratado internacional sobre este tema y finalmente, fue ratificado por 27 países, principalmente en América, pero también del sur de Asia, África y Europa.

Posteriormente, con la organización y concientización de los pueblos indígenas y tribales a nivel nacional e internacional durante las décadas de 1960 y 1970, se plantearon inquietudes referentes al enfoque del Convenio 107, en el sentido de ser integracionista y se efectuaron convocatorias para revisarlo. Con este antecedente en junio de 1989, se adoptó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (CNDH 27/2016).

En efecto, uno de los mecanismos más importantes para el respeto y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas es el derecho a la consulta previa, libre e informada. Éste es la columna vertebral del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el instrumento jurídico internacional más importante en relación con los pueblos indígenas (Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, 2016). De esta manera, la consulta previa se ha convertido en uno de los temas más controvertidos de los derechos jurídicos, políticos, económicos y sociales; además es un espacio de posible encuentro entre los intereses económicos y la supervivencia de los pueblos indígenas.

En este sentido, Stavenhagen (2007) afirma que:

> En la década de los cincuenta del siglo pasado la Organización Internacional del Trabajo publicó un amplio estudio sobre la situación de los pueblos indígenas y en 1957 su Conferencia General adoptó el Convenio 107 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Treinta años después de la OIT procedió a una revisión de este convenio y adoptó en 1989 el Convenio 169 con el mismo título, que constituye ahora el único instrumento jurídico internacional vinculante sobre los derechos de los pueblos indígenas (p.11).

> Esto denota que, indudablemente, los principales instrumentos internacionales vigentes dedicados específica y exclusivamente a los derechos de los pueblos indígenas son: el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 7 de junio de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007(Clara y Ramírez, 2009, p. 2).

La incorporación de los derechos 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 Estados sobre la situación de éstos.

> Asimismo en el caso del Sistema de Naciones Unidas destacan, el Convenio Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1965); Convención sobre la Diversidad Biológica (13 de junio de 1992); Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO (2 de noviembre de 2001); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ( 16 de diciembre de 1966); Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (29 de junio de 2006) (Julián, 2011, p. 15).

## V. El estado mexicano frente al derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada

En América Latina, como en México, se han suscitado muchos cambios importantes en cuestión de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, asimismo se han establecido nuevas relaciones con los Estados Nacionales, empezando por el establecimiento de mesas de diálogo y, por lo tanto, ha repercutido en las modificaciones a las constituciones políticas de varios países.

> México es un país donde la población indígena es muy numerosa, además de que el mestizaje está muy extenso, al revisar la información sobre población indígena en las fuentes censales tanto del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Los resultados que arrojaron la estimación de la población a marzo de 2015 es de 119,530,753 habitantes de acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015 de INEGI, de estos, 21.5% se considera indígena, de acuerdo con su cultura, historia y tradiciones, 1.6% se considera en parte indígena y 74.7 % no se reconoce como indígena; sin embargo, sólo 6.5% de la población de tres años y más habla alguna lengua indígena. Asimismo, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, México cuenta con una diversidad de lenguas indígenas, actualmente son 69 lenguas con 364 variantes en todo el país (Rizo, 2017).

Con todo lo anterior, mencionamos que los pueblos y comunidades indígenas del estado mexicano, a pesar de la conquista española, siguen permaneciendo y conservando sus

principales instituciones, las cuales las hacen únicas. Pero desafortunadamente, en la actualidad se restringe porque en México, vulnera el pleno y efectivo ejercicio de sus derechos reconocidos a nivel internacional, en la implementación de proyectos de desarrollo que se están suscitando en diversas regiones de México, donde no se está tomando el derecho colectivo de la consulta indígena.

Un primer obstáculo que ha enfrentado la mayoría de las comunidades ha sido el de someterse a procesos de consulta cuando los permisos de los proyectos ya han sido autorizados por el gobierno, incluso en algunos casos cuando los proyectos ya están en operación.

Un ejemplo representativo fue el otorgamiento al Gobierno de Sonora de una serie de permisos para la construcción y operación del Acueducto Independencia, entre ellos, el de impacto ambiental en 2011, que se emitió sin consultar a la tribu Yaqui. Tras un largo proceso en tribunales, la SCJN dictó una resolución que reconoce esta violación y ordenó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la realización de una consulta apegada a los estándares internacionales. Sin embargo, cuando se instrumentó la consulta, el acueducto ya estaba construido y la Corte permitió que continuara su operación, aun cuando dejó insubsistente el permiso de impacto ambiental y estuviese vigente la consulta. La Corte estableció que solo en caso de que llegara a ocasionarse un daño irreparable a la comunidad yaqui la obra debía dejar de operar.

Durante el transcurso de la consulta, la tribu yaqui denunció ante la Semarnat, la Procuraduría de Protección al Ambiente (Profepa) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) los graves daños que ocasionaba la actividad del acueducto a su territorio y a su cultura, pero las autoridades federales fueron omisas a esos reclamos. Ante la falta de respuesta y sumado a otras regularidades que se presentaron en la consulta, el 5 de julio de 2014, cinco de los pueblos consultados decidieron suspender el proceso de consulta de forma indefinida (Gutiérrez y Del Pozo, 2019).

Otro ejemplo, es sobre la consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán sobre el proyecto Eólica del Sur arrancó el 20 de octubre de 2014, con el desplegado de inicio del proceso, emitido por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca y la Secretaría de Energía (Sener); en julio de 2015 la consulta había concluido con el cierre de la etapa consultiva. Sin embargo, el 20 de junio de 2014 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DGIRA) ya había autorizado el permiso de impacto ambiental del proyecto. Ya en plena fase de consulta, el 15 de enero de 2015, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) otorgó el permiso a la empresa para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento. Mientras que para el 23 de febrero y 9 de abril de 2015, la Delegación Federal en el Estado de Oaxaca de la Semarnat autorizó los permisos para el cambio de uso de suelo en terrenos forestales a la empresa Eólicas del Sur (Gutiérrez y Del Pozo, 2019).

El incumplimiento del carácter "previo" de la consulta fue una de las principales violaciones que denunciaron más de mil integrantes del pueblo Binnizá en la demanda de amparo que interpusieran ante el Juzgado Séptimo de Distrito, con sede en Salina Cruz, Oaxaca, en septiembre de 2015, y que en su momento derivó en la suspensión definitiva del parque eólico. Actualmente, la SCJN estudia la atracción del caso.

Este mismo patrón se presentó en el caso de los pueblos nahuas y totonacos de los municipios de San Felipe Tepatlán, Ahuacatlán y Tlapacoya en la Sierra Norte de Puebla, afectados por el proyecto hidroeléctrico, Puebla, promovido por la empresa Deselec-Comexhidro. Para el momento en que la Sener pretendió impulsar un proceso de consulta en marzo de 2015, los permisos de impacto ambiental y generación de energía eléctrica ya habían sido otorgados desde 2011 y 2013, respectivamente, por las dependencias encargadas. Esta situación dio lugar a una demanda de amparo contra dicho proyecto, presentada por representantes del pueblo totonaco y a una posterior suspensión judicial del mismo (Gutiérrez y Del Pozo, 2019).

En consecuencia, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, señaló este patrón con claridad en el Informe de su reciente visita a México: "En muchas ocasiones, las consultas son una simple formalidad para proyectos que ya han comenzado a implementarse".[2]

Enfocándonos al tema, mencionamos que el derecho a la consulta, previa, libre e informada es un derecho que, no obstante, su reconocimiento en el marco del derecho internacional de los derechos humanos ha sido adoptado en forma gradual, y su implementación, ha sido incompleta en las entidades federativas. Aunado a eso con la reforma constitucional de derechos y cultura indígena de 2001, se estableció en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de las autoridades de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en materia de educación y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, al igual que en algunos ordenamientos adjetivos (CNDH, No.27/2016).

Para comprender el alcance que tiene el derecho a la consulta dentro del marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable tomar como punto de partida los dos primeros artículos de esta norma máxima. En primer lugar, el artículo 2º constitucional, relativo a los pueblos indígenas, en tanto que en él se reconoce de forma explícita el derecho a la consulta. En segundo lugar, el artículo 1º constitucional (reformado en julio de 2011) donde se encuentra la clave que permite entender cómo se incorpora el derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno, y por ende cuál es la jerarquía del Convenio 169 de la OIT dentro del marco constitucional mexicano.

[2] Visita a México, 24 de enero de 2017, Informe de cierre de misión, p.11. http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATE-MENT-FINAL_ESP.pdf

En efecto, el derecho a la consulta fue reconocido por nuestro ordenamiento constitucional en agosto de 2001, dentro del artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el gobierno debe "consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales y municipales y, en su caso, incorporar recomendaciones y propuestas que realicen. Teniendo correlación con el apartado A, fracción IV del mismo Artículo, al mencionar que se debe "Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad". De la misma forma, con la fracción V "Conservar y enriquecer el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución".

Sin embargo, el artículo 2 constitucional, limita la consulta exclusivamente en la elaboración de los Planes de Desarrollo, más no considera a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público.

En consecuencia, el derecho a la consulta al ser reconocido por nuestro ordenamiento constitucional en agosto de 2001, dentro del artículo ya mencionado, se entiende que al aplicar o desarrollar dicha disposición, las autoridades competentes deben acudir al principio de interpretación conforme, establecido en el artículo 1 de la Constitución. Una de las autoridades competentes en el propio Poder Legislativo Federal, el cual está obligado por la Constitución y los tratados internacionales a diseñar y aprobar las leyes necesarias para asegurar que este derecho humano sea respetado, protegido y garantizado.

Paralelamente, Gutierrez y Del Pozo (2019) afirman que:

> Por esta razón, desde el 2003, el Poder Legislativo Federal comenzó a abordar el tema del derecho a la consulta previa, libre e informada para regularlo. Ello no se ha hecho a través de una ley general o federal que regule el derecho en su conjunto, sino que ha ido sucediendo "por goteo", a través de distintas normas que se relacionan con los pueblos indígenas, ya sea porque reglamentan temas relativos a los pueblos o bien porque promueven o impulsan proyectos de inversión con capacidad de afectar su autonomía y territorios. (p.21)

No obstante, este mandato, no han sido suficientes, ni han logrado su verdadera efectividad toda vez que hoy en día, las instituciones gubernamentales responsables de garantizar su cumplimiento desatienden el carácter previo de la consulta establecido en la normatividad internacional, al mismo tiempo no han establecido los mecanismos y el procedimiento adecuado entre otros aspectos.

En efecto, tal como lo establece López Barcenas (2013):

> El derecho a la consulta se encuentra regulado en el derecho interno del Estado mexicano, lo mismo que en el derecho internacional. En el primer caso, el Artículo 2, apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el gobierno debe "consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales y municipales y, en su caso, incorporar recomendaciones y propuestas que realicen.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación emitida (CNDH, No. 27/2016) y del análisis bibliográfico que se realizó, se observa que el derecho interno mexicano de manera genérica contempla el derecho a la consulta en los siguientes ordenamientos y protocolos:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 2°, este artículo establece que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; para el caso de la consulta indígena tiene relación el apartado A, fracción IV y V; y Apartado B, fracción IX; donde se establece la importancia de que el gobierno realice la consulta indígena para que las poblaciones indígenas tengan el derecho de ejercer la libre autodeterminación y proteger estos y otros derechos colectivos de los que son titulares.

b) Ley de Planeación: Artículo 1°, fracción IV, y 20;

Una ley que incorporó el derecho a la consulta, mediante una reforma en junio de 2003, es la Ley de Planeación. Fue un intento por reglamentar la obligación de consultar a los pueblos en los planes de desarrollo previsto en el artículo 2 constitucional. Sin embargo, su regulación es sumamente escueta y no se orienta por los parámetros internacionales.

Con la lectura del artículo 1, fracción V: las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y artículo 20 de la ley puede corroborase dicha aseveración. En sus párrafos se establece que:

> […] Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.
>
> Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en las disposiciones reglamentarias deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

En la misma sintonía, el artículo 20 Bis reitera:

En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente.

Como puede advertirse, solo se atribuye esta obligación al Ejecutivo Federal sin determinar expresamente la dependencia encargada de llevarla a cabo (Gutiérrez y Del Pozo, 2019). Por otra parte, la regulación solo suscribe el carácter previo de la consulta sin hacer mención de los parámetros de libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe. Asimismo, el fin de este proceso es recabar la "opinión" de los pueblos y no buscar un acuerdo o su consentimiento, como dicta el Convenio 169 de la OIT. Si bien la ley remite a un reglamento posterior el desarrollo de esta normativa, a la fecha no se ha promulgado esta disposición.

c) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente: Si nos remitimos a la ley ambiental, en su artículo 159 establece que la Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes. Su organización y funcionamiento se sujetará a los acuerdos que para el efecto expida la Secretaría.

   Siendo una Ley reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce sus soberanía y jurisdicción, solo cuenta con disposiciones de Participación Social e Información Ambiental, más no de un procedimiento de consulta.

d) Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: Artículo 108, parráfo tercero:

   En este orden, otras de las leyes que incorporó el derecho a la consulta fue la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, que entró en vigor el 18 de marzo de 2005. En el párrafo tercero del artículo 108 de dicha norma se establece que:

   La CIBIOGEM, además, realizará los estudios y las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los OGMs que se liberen al ambiente en el territorio nacional, y establecerá los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs, considerando el valor de la diversidad biológica.

   Esta disposición queda complementada por el artículo 54 del reglamento de la Ley de Bioseguridad.

e) Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; artículo 54:

La consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de los OGMs se realizará de conformidad con los mecanismos que para el efecto determine la CIBIOGEM.

En este sentido, se trata de dos disposiciones que se refieren de forma muy genérica al derecho a la consulta, señalando que los titulares del derecho son los pueblos por lo que se entiende que se refiere al derecho a la consulta establecido en el Convenio 169 de la OIT; sin embargo, no se alude a los componentes del derecho ni a ningún procedimiento que deba seguirse. También conviene subrayar que sí se señala a la CIBIOGEM como autoridad responsable de cumplir con el derecho en materia de transgénicos.

f) Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; en su artículo 4: para el cumplimiento de su objeto, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

[…] en su fracción XXIII dice que será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos; […] en su fracción XXV, dice: Instrumentar, operar, ejecutar y evaluar planes, programas, proyectos y acciones para el desarrollo integral, intercultural y sostenible de los pueblos indígenas y afro-mexicano. De acuerdo con esto es el INPI, que será el encargado de ejecutar los procesos de consulta, toda vez que sea solicitado desde el ámbito federal.

g) Ley General de Derechos Lingüísticos de los pueblos Indígenas. Artículo 7°, en los incisos:

a). - En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los Gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas y,

b). - En los municipios con comunidades que hablen lenguas indígenas, se adoptarán e instrumentarán las medidas a que se refiere el párrafo anterior, en todas sus instancias.

La Federación y las entidades federativas tendrán disponibles y difundirán a través de textos, medios audiovisuales e informáticos: leyes, reglamentos, así como los contenidos de los programas, obras, servicios dirigidos a las comunidades indígenas, en la lengua de sus correspondientes beneficiarios.

h) Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de los pueblos indígenas (INPI); en su artículo 9 fracción XI dice establecer las bases para integrar y operar el Sistema Nacional de Información y Estadística sobre Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas,

así como el de consulta y participación indígenas, a que se refieren los artículos 4 fracción XXXIII y 5, respectivamente, de la Ley.

i) Reglamento Interno del Consejo Consultivo del INPI: Artículo 2° fracciones XVI: Consulta: Diálogo intercultural entre la Administración Pública Federal y los pueblos y comunidades indígenas que recoge las opiniones y propuestas por medio de sus instancias de representación sobre la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas y; XVII.

   Sistema de Consulta: Proceso que promueve, enriquece, registra, reintegra y da seguimiento a la información generada en la Consulta; y artículo 6°, fracción I. Participar en el diseño, adecuación y operación del Sistema de Consulta.

j) Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, del Instituto Nacional Electoral: Establece las disposiciones aplicables a la consulta, elementos básicos y esenciales, lineamientos, instrumentos, principios y formas para realizar una consulta en relación con sus derechos electorales cuando este se vean afectados.

De acuerdo con las consideraciones señaladas podemos establecer, que el tema de la consulta indígena ha sido abordado en las políticas públicas de diversos sectores de la administración pública. Gutiérrez y Del Pozo (2019) afirman:

> Que existe una enorme disparidad entre las distintas normas que regulan el derecho a la consulta a nivel federal. Ello provoca que, en ocasiones, los criterios a seguir en algunas de las leyes sean muy amplios e imprecisos, mientras que en otros muy estrechos y limitados, generando así un marco legal diverso, poco claro y en la mayoría de los casos alejado del estándar constitucional e internacional de los derechos humanos. En este sentido, resulta preocupante pues es en el ámbito federal donde recae la facultad de otorgar la mayoría de los permisos para proyectos de desarrollo. Aunque la CDI (hoy INPI) y otras dependencias han desarrollado protocolos para intentar incorporar de mejor manera los estándares internacionales, estos instrumentos son de carácter orientador, por lo que no obligan a las autoridades de gobierno, a acatarlos a la hora de aplicar la consulta ni tampoco resuelve del todo el problema de disparidad regulatoria. Estos elementos abren la puerta a posibles formas de discriminación entre los pueblos y comunidades indígenas. (p.29)

## 5.1 Implicaciones del derecho a la consulta en el estado de Puebla.

De esta manera, el Gobierno del Estado de Puebla consciente de los cambios sociales y sabedor de que es el tercer Estado a nivel nacional con mayor población indígena, equivalente al 10% de la existente a nivel nacional y que representa el 13.2% de la población de la entidad, ubicándose en la sierra norte, la sierra oriente, la sierra negra y la mixteca poblana y conformada por los siguientes pueblos indígenas: Nahuas, Tepehuas, Totonacas, Popolocas o N´Guiva, Mazatecos o HaShuta Enima, Otomíes o N´ah ñu, Mixtecos o Ñuu Savi: en cumplimiento a la reforma constitucional federal, al plan estatal de desarrollo y al convenio

de coordinación celebrado con el Instituto Nacional Indigenista Delegación Puebla en 1999, se ha propuesto la reforma legislativa estatal integral en materia de Derechos Indígenas (Romo y Escalona, 2001).

Partiendo de lo anterior, el artículo 13 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su Apartado III, inciso f), menciona:

> 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 mencionado con anterioridad cuenta con una Ley reglamentaria denominada Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, tal como lo establece en su artículo 1. - "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…"

En el Estado de Puebla, podemos observar que existe una ley reglamentaria del artículo 13 en su Constitución, en cuanto a la participación, integración de los pueblos y comunidades indígenas, para los proyectos, acuerdos, programas que puedan ser benéficos o en ciertos casos vulneren su integridad. Sin embargo, tanto en la Constitución Federal y en la ley reglamentaria del artículo 13 de la Constitución de Puebla no establece el procedimiento a seguir para la implementación del derecho colectivo de la consulta libre previa e informada.

## 5.2 Contradicciones teóricas y prácticas de la consulta en la comunidad tutunaku de Tuxtla, Zapotitlán de Méndez, Puebla.

> Tuxtla es una comunidad totonaca, ubicada en la Sierra Nororiental del Estado de Puebla, una junta auxiliar perteneciente al municipio de Zapotitlán de Méndez se ubica en una ladera cuyo territorio presenta pendientes muy pronunciadas que van de 40 a 90% de inclinación, sus coordenadas son: 19º 59´ 48´´ latitud norte; 79º 39´09´´ latitud oeste (Castro, 2000).

La palabra Tuxtla, proviene del vocablo náhuatl "tuchtlán" que indica "lugar de los conejos". De acuerdo con la cosmovisión de la propia comunidad, la palabra tuxtla es de origen totonaco que significa "que paso". Por tal motivo, el nombre de la comunidad de Tuxtla, tiene un significado influenciado de las personas que llegaron a fundar los territorios étnicos de este pueblo, siendo una comunidad con riqueza en su patrimonio biocultural.

> En este sentido, desde el año 2008, los pueblos y comunidades indígenas de los diferentes municipios de la sierra norte y nororiental del estado de Puebla, México, están sosteniendo una lucha en defensa de su territorio. En particular, esta lucha lo han sostenido las comunidades maseuales del municipio de Cuetzalan del Progreso, en el estado de Puebla,

> México. La necesidad de recuperar el control sobre los recursos colectivos y limitar los procesos de apropiación privada del territorio –que políticos y administradores locales estaban impulsando de manera arbitraria- surgió algunos años antes de que se presentara la amenaza de los proyectos de muerte del capital extractivista (Linsalata, 2017).

Paralelamente, la Sierra Norte de Puebla es una de las regiones de México que, en los últimos años, ha sufrido la violenta embestida de la megaminería y de otras actividades extractivas impulsadas por grandes capitales transnacionales y nacionales. Las dimensiones de la amenaza ecológica y social que pesa hoy sobre la región son mayúsculas, al igual que los intereses económicos en juego. Según investigación presentada por la Asociación Civil PODER, en julio de 2014, 18 por ciento del territorio de la Sierra Norte –aproximadamente 912 mil 281 hectáreas- se encuentra concesionado a empresas mineras (PODER, 2014).

Los capitales en cuestión provienen de siete países distintos (México, Canadá, Bélgica, Irlanda, Italia, Estados Unidos y China). El capital minero nacional, a diferencia de otros países, está jugando un papel importante en estas inversiones, se han ubicado 46 títulos de concesiones en manos de empresas mexicanas (PODER, 2014).

La Sierra Norte de Puebla, es una muestra de los intentos de corporaciones transnacionales que cuentan con el apoyo de instituciones y funcionarios gubernamentales, para desposeer del territorio a las comunidades campesinas e indígenas. Estos intentos, en la mayoría de los casos, se han enfrentado a la resistencia y movilización de estos pobladores nativos y sus organizaciones; resistencia y movilización (Diego, 2017).

> Inmediatamente después de las elecciones nacionales de 2012 empezaron a darse a conocer, en distintos lugares de la Sierra Norte, las coordenadas de las concesiones mineras que el gobierno federal había otorgado a lo largo del sexenio de Felipe Calderón. En algunos (Zautla, Tetela de Ocampo, Zapotitlán, Ixtacamastitlán y Libres) aparecieron las primeras maquinarias de las empresas para dar inicio a las actividades de exploración minera. La gente, alarmada, comenzó a buscar información sobre lo que estaba sucediendo y, en pocos meses, se enteró de la gran cantidad de hectáreas que el gobierno federal había dado en concesión a las empresas mineras sin realizar ningún tipo de consulta previa a las comunidades afectadas (Linsalata 2017).

En este sentido, las organizaciones sociales de la región, tales como la organización regional de Unitona[3], Consejo de Tiyat Tlali, comenzaron a realizar y a participar en los múltiples foros, asambleas, encuentros y actividades públicas, que se fueron organizando para comprender las dimensiones de la amenaza social y ambiental, que se estaba presentando en el territorio serrano, a la vez informar a la población y organizar la resistencia. Claro ejemplo, de las personas de la comunidad de Tuxtla, quienes se organizaron para levantar un acta de

[3] La Unidad Indígena Totonaca Nahuátl (UNITONA) es una red de organizaciones nahuas y totonacos de la Sierra Norte del Estado de Puebla, que desde hace 13 años ha venido luchando por los derechos de los pueblos indígenas y por la defensa de la biodiversidad.

protesta, con fecha 21 de octubre de 2012, con el objetivo de defender el territorio, contra los proyectos de inversión (Juárez, 2019).[4]

Aunado a eso, el 28 de octubre de 2012, con las amenazas de proyectos de desarrollo, que se rumoraban de varias comunidades circunvecinas. Más de 600 representantes de una decena de organizaciones sociales, indígenas y mestizas, acordaron reunirse en el municipio de Zapotitlán de Méndez con la finalidad de integrar un frente de defensa de la tierra, el agua y las culturas originarias y contra los proyectos mineros, de construcción de hidroeléctricas y de ciudades rurales que pretender cancelar el futuro de los habitantes de la Sierra Norte y Nororiental de Puebla (Rojas, 29 de octubre de 2012).

En consecuencia, si todos los proyectos de explotación se llegasen a ejecutar, en muy poco tiempo el medio natural de la Sierra Norte de Puebla, considerado como una de las regiones del país con mayor biodiversidad y riqueza cultural, se vería profundamente devastado, se perdería los saberes y la mayoría de los elementos que hacen único a las culturas que predominan.

> Al respecto, sobre implantaciones hidroeléctricas, la organización regional de Unitona, que tiene presencia en 30 municipios en la Sierra Norte de Puebla, sabe, sobre el cauce del rio Ajajalpa, en el municipio de Ahuacatlán, se pretende construir dos hidroeléctricas, una en la comunidad de Xochicuautla, por Grupo México, y otra en San Mateo Tlacotepec, de la empresa Comexhidro, que abarca también el municipio de San Felipe Tepatlán. Hay otro proyecto hidroeléctrico, al parecer también de Grupo México, unos kilómetros más abajo, por la comunidad de Bienvenido, ya colindando con Olintla. Por otra parte, en la cuenca del río Zempoala, entre Zapotitlán de Méndez y Xochitlán de Vicente Suárez, se ubica el proyecto hidroeléctrico San Antonio, el cual ha presentado dos veces la manifestación de impacto ambiental ante la SEMARNAT y ha sido rechazada, este proyecto abarca cinco municipios: Xochitlán, Zapotitlán, Atlequizayan, Zoquiapan y Nauzontla (Diego, 2017).

En Puebla, uno de los proyectos hidroeléctricos autorizados por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la SEMARNAT es: el proyecto San Antonio, promovido por la empresa Generación Eléctrica San Antonio S.A. de C.V. a ubicarse en los municipios de Xochitlán de Vicente Suarez, Zapotitlán de Méndez, Atlequizayan, Zoquiapan y Nauzontla en el Estado de Puebla, México. Se emitió la resolución el 17 de diciembre de 2013 y se notificó el 07 de enero de 2014. Este proyecto hidroeléctrico, llevó a la movilización social por parte de la comunidad de Tuxtla, del municipio de Zapotitlán de Méndez (Juárez, 2019). La autorización tiene una vigencia de 24 meses para las actividades

[4] El Consejo de Tiyat Tlali "en defensa de nuestro territorio, es una red de organizaciones sociales de la Sierra Norte del Estado de Puebla, está conformado por hombres, mujeres, indígenas totonacas y nahuátl, no indígenas, comunidades campesinas, rurales y urbanas, la pastoral social, cooperativas. Nació en el 2012, ante la amenaza de la destrucción de la vida de los pueblos originarios, campesinos y mestizos de la Sierra Norte de Puebla. Información obtenida en el blog de esta organización. http://consejotiyattlali.blogspot.com/p/quienes-somos.html +

de preparación del sitio y de 30 años para la operación y mantenimiento, siendo esta información[5].

Ya desde el 2008, y en años recientes, los territorios indígenas de la Sierra Nororiental del Estado de Puebla, se ha suscitado la codicia de poderosos actores externos a la región, pero los pueblos han tenido que adaptar sus estrategias de defensa a este nuevo contexto. Cuando el pueblo totonaco de Tuxtla Zapotitlan de Méndez sabedores de los proyectos hidroeléctricos que se iban a desarrollar en su territorio, se reunieron a través de asambleas comunitarias para tomar decisiones y acuerdos PARA OPONERSE AL PROYECTO por la afectación que percibían si se llevaba a cabo este proyecto.

Los habitantes de la comunidad de Tuxtla, sabedores de la resolución emitida, optaron por organizarse y conformar un comité, para la defensa del proyecto hidroeléctrico. De acuerdo con los testimonios de Eugenio Juárez Juárez, Regulo Arroyo Guzmán y Raymundo García López, líderes indígenas de la comunidad que cuenta con el apoyo político, comunitario y moral de la comunidad ya que ha sido ciudadanos ejemplares, luchadores sociales y presencia en trabajos comunitarios.

El 26 de enero de 2014, se realizó una reunión general en dicha comunidad, en la cual se levantó Acta de Asamblea de la Comunidad Indígena denominada Tuxtla, perteneciente al municipio de Zapotitlán de Méndez, localizada en la Sierra Nororiental del Estado de Puebla. Se conformó un comité representativo, denominado "Comité Revolucionario Indígena"; integrado por representante ante el ayuntamiento, representante ante el parlamento Indígena Regional, guardián de la resistencia indígena, comisionados de atención a la educación y salud, comisionada de la mujer indígena, comisionado de la juventud, juez indígena comunitario, consejo de ancianos, fiscales, topiles y mayordomías. Debidamente firmado por los habitantes de la comunidad con el objetivo de legitimar los acuerdos tomados.

A partir de esto, se hicieron diversas manifestaciones dentro de la Sierra Norte de Puebla; la resistencia se organizó haciendo un frente indígena fuerte y sensible a la causa ya que todos están conscientes de las afectaciones ambientales, culturales y de salud que pueden dejar este tipo proyecto; además Ambrosio Juárez Esteban, habitante de la comunidad de Tuxtla y a través de su observación participante comenta que los pobladores jamás tuvieron una consulta indígena para la implementación de dichos proyectos, ya que solo han sido impuestos los proyectos de desarrollo por el Estado Mexicano.

> En este sentido, los habitantes de Tuxtla indignados por la violación de sus derechos colectivos específicamente el derecho a la consulta indígena, siguieron con la lucha resistente y organizada, de las comunidades y organizaciones es que éstas, han entreverado varias estrategias de lucha: reuniones, declaraciones, ruedas de prensa, eventos, movilizaciones, plantones, bloqueos de carreteras, y también estrategias legales y jurídicas. Los pueblos y comunidades indígenas, amenazadas por los megaproyectos también han recurrido a la

[5] Información recabada en el Informe de los Trabajos realizados por la Comisión de Medio Ambiente durante el año 2014. H. Congreso del Estado de Puebla. Quincuagésima Legislatura.

> consulta, como un mecanismo, pero no la consulta en manos de instituciones gubernamentales, sino a una consulta autónoma que ha reforzado su autodeterminación, por medio de la cual han decidido rechazar este tipo de implantaciones (Diego, 2017).

Tal como se había mencionado, en diciembre de 2013, la SEMARNAT había dado la autorización a la empresa GESA para la preparación del sitio con una vigencia de 2 años para ejecutarla, con vencimiento diciembre 2015 (Municipios, 20 de octubre de 2016). De lo anterior, los habitantes de la comunidad de Tuxtla, dejaron sin ejercitar algo al respecto por la prescripción del término; sin considerar que el Estado reactivaría dicho proyecto.

A partir del vencimiento de la autorización, la empresa Generadora de Energía Eléctrica San Antonio (GESA) reactivó ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) el proyecto para construir una hidroeléctrica en los ríos Zempoala y Ateno en cinco municipios de la Sierra Norte y Nororiental de Puebla. En efecto, luego de que el 8 de enero de 2016, Semarnat dejó sin efectos el permiso ambiental que el corporativo tenía para preparar el sitio y construir una hidroeléctrica –previa consulta a los pobladores indígenas de la región en términos del Convenio 169 de la OIT-, GESA inició un nuevo trámite ante la Dirección General de Impacto Ambiental (Ánimas, 31 de julio de 2017). Lo cual, no se respetó los principios rectores del derecho a la consulta, para dar el consentimiento de la ejecución del proyecto hidroeléctrico.

Asimismo, que una empresa privada realice una consulta indígena es improcedente porque en primer lugar no es la institución con competencia jurídica para realizar la consulta; en segundo lugar, el Estado mexicano no ha establecido con claridad que institución va a representarlo, para realizar las consultas a los pueblos indígenas cuando se pretenda implementar proyectos de desarrollo dentro de los territorios indígenas; en tercer lugar, la consulta indígena debe realizarse para conocer las necesidades reales de las poblaciones indígenas y así mismo respetar sus cosmovisión del desarrollo; por lo tanto en reiterada ocasiones los proyectos de desarrollo han sido pensados desde la mirada política o económica e implementados con coerción y poder estatal.

En consecuencia, se puede afirmar que existe una enorme disparidad entre las distintas normas que regulan el derecho a la consulta a nivel federal. Ello provoca que, en ocasiones, los criterios a seguir en algunas de las leyes sean muy amplios e imprecisos, mientras que en otros muy estrechos y limitados, generando así un marco legal diverso, poco claro y en la mayoría de los casos alejado del estándar constitucional e internacional de los derechos humanos.

En este sentido, resulta preocupante que el ámbito federal donde recae la facultad de otorgar la mayoría de los permisos para proyectos de desarrollo. Aunque el INPI y otras dependencias han desarrollado protocolos para intentar incorporar de mejor manera los estándares internacionales, estos instrumentos son de carácter orientador, por lo que no obligan a las autoridades de gobierno a acatarlos a la hora de aplicar la consulta ni tampoco resuelve del todo el problema de disparidad regulatoria. Estos elementos abren la puerta a

posibles formas de discriminación y violación de derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

Al reactivar el permiso, en octubre de 2016 personal de GESA incursionó e hizo perforaciones en el punto en que convergen los municipios de Zapotitlán de Méndez y Xochitlán de Vicente Suárez denominado Atemonamiqui, un cañón del río Zempoala que se encuentra dentro de la Región Terrestre Prioritaria 105, según la Comisión Nacional de la Biodiversidad (CONABIO) (Ánimas, 30 de enero de 2018).

Los habitantes de la comunidad de Tuxtla, empezaron rumorar sobre posibles detonaciones que se escuchaban en los cauces de los ríos Zempoala y Ateno, a inicios del mes de octubre de 2016. Para ello las personas de dicha comunidad, se organizaron para ir a corroborar, si en efecto, se estaba realizando actividades con respecto del proyecto hidroeléctrico que se quería implementar (Juárez, 2019). Es Importante hacer mención, que las personas que estuvieron liderando a las personas de la comunidad, fue por voluntad propia, sin elección del pueblo, solo del compromiso social como ciudadano comprometido en la protección del medio ambiente donde habitan.

> Con fecha 18 de octubre de 2016, con el liderazgo del ciudadano Eugenio Juárez Juárez, siendo a las 7:00 horas de la mañana, se reunieron aproximadamente 150 personas para ir en busca del lugar donde posiblemente se ejecutaba actividades, la información que se tenían era de la gente que trabajaba cerca de los ríos quienes escuchaban detonaciones, más no estaban seguros. Para corroborarlo, se emprendió marcha sobre el cauce del río Zempoala; para más tarde se descubrió tala de árboles conduciendo al lugar de los hechos (Juárez, 2019).

En efecto, al llegar al lugar se corroboró la existencia de máquinas perforadoras, basura tirada en el lugar, se encontraron personas trabajando, quien por manifestación del ciudadano Eugenio Juárez, aquellas personas refirieron contar con la licencia para la actividad que realizaban, y la documentación comprobatoria se encontraba en las oficinas con domicilio bien conocido en la cabecera municipal de Xochitlán de Vicente Suarez; asimismo al lugar de los hechos, se presentó un grupo de policías del estado procedente de la base de Huitzilan de Serdán, dando indicaciones a las personas que laboraban, dejar de hacerlo por no contar con documentos que acreditaran su dicho en ese momento (Juárez, 2019).

Con fecha 19 de octubre de 2016, se convocó a una reunión pública de la comunidad de Tuxtla, para informar a la gente lo acontecido, por tal motivo, se manifestó la inconformidad, llamaron al presidente municipal constitucional del municipio de Zapotitlán de Méndez, Adeladio Vega Mendoza (periodo 2014- 2018), la cual informó que en ningún momento se le había notificado por parte de la empresa GESA, dar autorización para efectuar las actividades; comprometiéndose con el pueblo, a utilizar el derecho a la consulta previa, libre e informada como mecanismo de protección de nuestros territorios, la gente aceptó y aprobó dicho compromiso (Juárez,2019).

Condicionada a la realización de una consulta indígena que salvaguarde los derechos de los pueblos originarios, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)

aprobó por segunda ocasión la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) para la construcción de la Hidroeléctrica San Antonio sobre los ríos Zempoala y Ateno en la Sierra Nororiental de Puebla. La MIA fue presentada en julio de 2017 y otorga, una licencia de 3 años para la ejecución del proyecto y 35 años de concesión en el uso de las aguas de los afluentes y fue presentada por la empresa Generación Eléctrica San Antonio S.A. de C.V. (GESA), denominación que tiene el corporativo IngeDeshidroEléctrica, S.A. de C.V. que inició el plan desde el año 2012 (Ánimas, 30 de enero de 2018).

En consecuencia, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, perteneciente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), determinó poner a disposición del público la manifestación de impacto ambiental del proyecto en el estado de Puebla, durante el periodo del 24 de agosto al 20 de septiembre del 2017, a fin de que cualquier interesado pueda proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes. Pero tal como se había mencionado, el proyecto fue rechazado por primera vez en enero de 2016 y para el 21 de julio de 2017 la misma promotora volvió a ingresarlo con el folio 21PU2017EOO58, a fin de que fuera valorado y obtener la Manifestación de Impacto Ambiental (Hernández, 27 de agosto de 2017).

> Actualmente, en los cauces de los ríos Zempoala y Ateno, el proyecto hidroeléctrico que estaba en marcha aún no es ejecutable de nuevo. Sin embargo, los habitantes de la comunidad de Tuxtla, se mantienen firmes ante cualquier situación y la decisión colectiva. Hasta el momento el honorable ayuntamiento se ha mantenido neutral, aunque se llegó a un acuerdo por el que no se iba a hacer ningún cambio legislativo sobre el uso de suelo. De acuerdo con el testimonio del ciudadano Eulalio Lucas Pérez, manifiesta que "la lucha continua, seguimos unidos como pueblo, contra cualquier represalia de la empresa". Mientras que el ciudadano Eugenio Juárez Juárez, manifestó que "Gracias a la interpretación normativa Internacional, sobre el derecho a la consulta, pudimos y podremos seguir utilizando como un mecanismo para la protección de nuestro territorio, y estar frente a los proyectos hidroeléctricos, mientras no haya una ley específica sobre este derecho" (Juárez,2019).

La existencia de marcos normativos en materia de derechos indígenas, son herramientas importantes, pero inocuas si no se logra consolidar una actuación estatal pautada en el respeto de los derechos de los pueblos, y sobre todo al ejercicio de su autodeterminación sobre sus territorios, formas de vida y de desarrollo. Si no se logra este cometido, el derecho a la consulta seguirá siendo utilizada como una simulación legal para imponer proyectos de desarrollo. En este sentido, es indispensable orientar las prácticas estatales bajo una perspectiva de derechos humanos, que aseguren la libre determinación y la autonomía los pueblos y comunidades (Gutiérrez y del Pozo, 2019).

Desafortunadamente, este es un tema no resuelto en México y que en la actualidad ha sido desplazada y, encubierta por la sobrestimación del derecho a la consulta y sus procedimientos. Será tarea de los pueblos y comunidades indígenas, en específico de los tutunaku de Tuxtla, definir el rumbo de su camino y los alcances de su lucha. Tan importante como lo anterior, es comprender que los megaproyectos como los actos de gobierno que violan los derechos de los pueblos indígenas también son espacios de disputa de sectores

sociales con intereses distintos y a veces contrarios; por lo mismo, aunque no tengan razón sus adversarios echarán mano de todo lo que este a su alcance para no perder (Juárez, 2019).

En este contexto, de acuerdo con las deficiencias, en la regulación como en la implementación del derecho a la consulta, podrían ser resueltas con la promulgación de una ley general y/o mejores protocolos de actuación que permitan y, que tengan como finalidad aterrizar al gobierno de forma más apropiada a los estándares internacionales en los procesos de consulta.

La existencia de marcos normativos en materia de derechos indígenas, son herramientas importantes, pero inocuas si no se logra consolidar una actuación estatal pautada en el respeto de los derechos de los pueblos, y sobre todo al ejercicio de su autodeterminación sobre sus territorios, formas de vida y de desarrollo. Si no se logra este cometido, el derecho a la consulta seguirá siendo utilizada como una simulación legal para imponer proyectos de desarrollo. En este sentido, es indispensable orientar las prácticas estatales bajo una perspectiva de derechos humanos, que aseguren la libre determinación y la autonomía los pueblos y comunidades (Gutiérrez y del Pozo, 2019).

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Con fundamento en la información contenida en las secciones anteriores del presente artículo, se puede afirmar que las diferentes instancias del Estado mexicano han incumplido sistemáticamente la obligación de respetar y garantizar el derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas. En el orden federal, donde recae la facultad de otorgar la mayoría de los permisos para proyectos de inversión, se observa una disparidad en la actuación de las diferentes secretarías y comisiones federales involucradas en procesos de consulta.

Se reconoce que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo para Pueblos Indígenas y Tribales en Paises Independientes, es un tratado internacional, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en el año de 1989. Un instrumento jurídicamente vinculante para los Estados Partes. Este Tratado busca que los pueblos indígenas mantengan y fortalezcan sus culturas, sus formas de vida y pueda formar instituciones propias para así poder participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Particularmente, uno de los derechos garantizados por este convenio, el derecho a la consulta, en caso de la propuesta de un proyecto de desarrollo que afecta a los territorios indígenas, ha llegado a tener un significado para la movilización indígena.

En este sentido, los pueblos y comunidades indígenas, a nivel mundial son los principales protagonistas de historia de saqueo y discriminación. En la actualidad, siguen estando en la mira del Estado, pero no para salvaguardar sus derechos, sino para seguir despojándolos de todo aquello que poseen y les pertenece. La omisión de consultar es especialmente preocupante si se toma en cuenta que, con frecuencia los pueblos indígenas en cuyos territorios se busca la implementación de proyectos extractivos, se encuentran en condiciones

de pobreza extrema, propicia que los pueblos se encuentren en una situación menos favorable que los demás sectores de la sociedad en general.

Por lo que el derecho a la consulta se constituye, como un derecho humano colectivo, y a la vez, un instrumento mediante el cual los propios pueblos y comunidades se colocan como los sujetos centrales en la toma de las decisiones que puedan llegar a tener un impacto negativo en sus derechos e intereses.

A partir de esto, la naturaleza de los pueblos y comunidades indígenas de la Sierra Norte y Nororiental del Estado de Puebla, se han encontrado fuertemente amenazadas desde el año 2008, y es una muestra de los intentos de corporaciones transnacionales que cuentan con el apoyo de instituciones y funcionarios gubernamentales, para desposeer del territorio a los pueblos originarios conllevando a la resistencia y movilización de los pobladores.

La comunidad de Tuxtla, perteneciente al municipio de Zapotitlán de Méndez, se unió a la resistencia para la protección de su territorio por el proyecto San Antonio, promovido por la empresa Generación Eléctrica San Antonio S.A. de C.V., donde no se les consulto para la implementación de este proyecto de desarrollo; provocando violación al derecho humano colectivo de la consulta indígena en dos ocasiones provocando la resistencia organizada de la comunidad a través del liderazgo de ciertos indígenas que han tenido el conocimiento de causa y la presencia política.

Mucho se espera de los estudiosos del derecho, con respecto a los pueblos indígenas, es denunciar sobre qué está pasando con estos. Además de contribuir al conocimiento y a la solución de los problemas nacionales, consiste en indagar la pertinencia y viabilidad de un cambio sustancial hacia el derecho a la consulta previa, libre e informada.

En conclusión, el estado debe garantizar el derecho a la consulta a los pueblos originarios, por lo que es necesario crear reglas jurídicas para garantizar este derecho, así mismo se deben establecer normas coercitivas para sancionar cuando se vulneren los derechos de los pueblos originarios de México; en este caso:

Implementar una ley general de consulta para los pueblos y comunidades indígenas, que permitirá establecer procedimientos de consulta que tengan los estándares de protección más altos y, vinculen a las autoridades para garantizar este derecho, y en consecuencia proteger otros derechos íntimamente conectados como el de propiedad colectiva, identidad cultural, medio ambiente sano, etcétera. Dicha ley debe ser previamente consultada a los pueblos y comunidades indígenas para conocer su consentimiento e intereses y así se plasme en la ley general de consulta indígena.

A partir de esto los Estados pertenecientes a la Federación Mexicana deberían homologar un Protocolo Estatal de consulta indígena derivado de la Ley General de consulta para los pueblos y comunidades indígenas. Debiendo entender por Protocolo, como un documento subsidiario de un tratado redactado por las partes. Además, es un instrumento que contempla

obligaciones sustantivas concretas para alcanzar los objetivos generales de una convención macro, ley o convención general.

Bien sabemos que el objeto de la consulta es: "llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas". Aclarando que un acuerdo, es un acto unilateral, donde la persona por voluntad propia asume ciertas obligaciones frente a otras, sin tomarles su parecer y por lo mismo sin que por ello les resulte alguna obligación; mientras que el consentimiento es el acuerdo de dos o más personas que unen sus voluntades con el fin de asumir ciertas obligaciones que se traducen en convenio o contratos (López, 2013).

Cuando se aplique esta Ley y Protocolo, deberá incluir por lo menos el objeto, naturaleza, temporalidad y alcance, basados en estudios de impacto en lo cultural, ambiental, económico, y social que sean necesarios; al mismo tiempo debe establecer como publicar la convocatoria al proceso de consulta, dirigida a los integrantes del pueblo o comunidad indígena a consultar, utilizando los medios más idóneos de acuerdo con su cultura, lengua y prácticas de comunicación.

Es importante señalar que la consulta es un instrumento para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, pero, todo instrumento, necesita que se le dé su aplicabilidad de manera correcta para que tenga algunos efectos.

## Bibliografía

Castro, D. 2000. Etnobotánica y papel económico de cuatro especies de quelites en Tuxtla, Zapotitlán de Méndez, Puebla, México. Tesis profesional. Facultad de Ciencias. UNAM. México, D.F.

Clara y Ramírez. (2009). Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas. Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF). Derechos Humanos. Consultado en http://www.dplf.org/sites/default/files/manual_de_pueblos_indigenas.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). Recomendación General No. 27/2016 sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana. México. Consultado en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Consejo de Derechos Humanos (2009). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34. Consultado en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma publicada DOF 08-05-2020.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. Publicado el 2 de octubre de 1917. Última reforma 15 de agosto de 2018.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Consultado en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102764

Diego Quintana, Roberto S. (2017). Comunidades y organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a proyectos de desposesión territorial en la Sierra Norte de Puebla, México. El Cotidiano, (201), 27-38.

Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de los pueblos indígenas. Consultado en: http://www.inpi.gob.mx/normateca/dmdocuments/estatuto-organico-INPI-2019.pdf

Gutiérrez Rivas, R., y del Pozo Martínez, E. (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. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Consultado en http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/01/Documento_consulta-web.pdf

James Anaya. A/HRC/12/34. (2009). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Consejo de Derechos Humanos. Consultado en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8057.pdf

James Anaya. A/HRC/18/35. (2011). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Industrias extractivas que realizan operaciones dentro de territorios indígenas o en proximidad de ellos. Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consultado en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10041.pdf

Juárez Esteban, A. (2019). Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada como Mecanismo de Protección del Territorio en la Sierra Nororiental del Estado de Puebla: Caso Proyecto Hidroeléctrico en Tuxtla, Zapotitlán de Méndez, Puebla. 2008-2019 (Tesis de pregrado). Universidad Intercultural del Estado de Puebla, Tuxtla, Puebla. México

Julian Santiago, J.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. ONU-DH México. Consultado en https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

Las Naciones Unidas. (1969). Orígenes, organización, actividades. Ed., publicación de las Naciones Unidas. Nueva York.

Lastra, J.M. (2012). El Convenio 169 en la Legislación Mexicana. Impacto y Perspectivas. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México:UNAM.

Ley de Planeación, recuperado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf

Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LINPI_041218.pdf

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_200618.pdf

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf

Linsalata, L. (2017). De la defensa del territorio maseual a la reinvención comunitario-popular de la política: crónica de una lucha. Estudios Latinoamericanos, Nueva Época, Núm.40. UNAM. México.

López Bárcenas, F. (2013). El Derecho de los Pueblos Indígenas de México a la Consulta. Servicios para una Educación Alternativa. México consultado en http://www.lopezbarcenas.org/files/escritos/EL_DERECHO_DE_LOS_PUEBLOS_INDIGENAS_DE_MEXICO_A_LA_CONSULTA.pdf

Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, del Instituto Nacional Electoral, recuperado en: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-GacetasElectorales_INE/2016/Gaceta-011/PDF5.pdf

Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificado. Consultado en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LBOGM.pdf

Reglamento Interno del Consejo Consultivo del INPI, recuperado en: http://www.cdi.gob.mx/consultivo/reglamento_interior_del_consejo_consultivo_doc.pdf

Rizo Amézquita, J.N. (2017). Población Indígena en cifras: con resultados de la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Órgano de difusión del Centro Colaborador en materia de Calidad y Seguridad del Paciente. Consultado en http://www.conamed.gob.mx/gobmx/boletin/pdf/boletin13/poblacion_indigena.pdf

Romo Elizondo, J. y Escalona, R. (2001). Marco Jurídico de los Derechos Indígenas en Puebla. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Schilling, A., y Flemmer M.A. (2013). Fortalecimiento de organizaciones indígenas en América Latina, PROINDÍGENA; El derecho a la consulta previa: Normas Jurídicas y conflictos en América Latina. Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Consultado en https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/md_pdf/1303_destradi_konferenzbericht_es.pdf

Stavenhagen. R. (2007). Los Pueblos Indígenas y sus Derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades

Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. UNESCO. México.

Witker Velasquez, J. (2013). La Investigación Jurídica. Bases para las tesis de grado de Derecho. Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM: PUBLI.LEX.