FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Sede Académica de México

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VII Promoción

2015-2017

"Factores que han resultado relevantes en la implementación de procedimientos de consulta indígena para el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura en México"

Tesis para obtener el grado de Maestra en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:
Mariana Quetzalli Méndez Aguirre

Directora de Tesis:
Suhayla Bazbaz Kuri

Seminario de Tesis:
Política Social, Patricio Carezzana

Ciudad de México, Agosto 2017

Este posgrado fue cursado gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) del gobierno mexicano

Resumen

El Estado mexicano adoptó el compromiso de llevar a cabo procedimientos de consulta cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, la implementación de los procedimientos de consulta no siempre se ha llevado a cabo o su implementación ha sido objeto de queja. Este trabajo identifica factores que han resultado relevantes en los procesos de consulta implementados por la Secretaría de Energía a través de entrevistas a los actores responsables de la implementación, observaciones en campo y técnicas documentales. De esta manera se pudo observar que la situación de pobreza y discriminación en la que viven los pueblos indígenas es uno de los principales impedimentos para realizar estos procedimientos. A esta situación se suman otros factores como la ausencia de un marco regulatorio en materia de consulta, la crisis de confianza y credibilidad institucional y la falta de previsiones de gasto público que correspondan específicamente a la implementación de procedimientos de consulta indígena.

Palabras clave: pueblos indígenas, derecho a la consulta previa, políticas públicas para los pueblos indígenas, implementación.

Abstract

The Mexican State adopted the commitment to accomplish consultation procedures every time that legislative or administrative measures are contemplated that are likely to directly affect indigenous peoples and communities. However, the implementation of the consultation procedures has not always been carried out or its implementation has been the subject of a complaint. This paper identifies factors that have been relevant in the consultation processes implemented by the Ministry of Energy through interviews with the actors responsible for implementation, field observations and documentary techniques. In this way it was observed that the situation of poverty and discrimination in which indigenous peoples live is one of the main impediments to carrying out these procedures. Added to this situation are other factors such as the absence of a regulatory framework in terms of consultation, the crisis of trust and institutional credibility and the lack of public expenditure forecasts that specifically correspond to the implementation of indigenous consultation procedures.

Key words: indigenous peoples, right to prior consultation, public policies for indigenous peoples, implementation.

A mis tíos Méndez Lugo,

ustedes me inspiraron para hacerme preguntas.

Agradecimientos

Recuerdo con cariño la mañana que fui a saludar a Emilio al llegar a la oficina y el tema de la conversación derivó en el estudio de las políticas públicas. El tema me interesó inmediatamente y en la primera búsqueda en internet me quedé absorta leyendo sobre el diseño y la evaluación de políticas públicas. Mi cabeza se llenó de preguntas y empecé a ver nuestro trabajo de manera distinta.

Me cuestionaba por qué habíamos tomado determinadas decisiones, me preguntaba si nuestro trabajo en realidad ayudaría a resolver un problema público y cuándo podríamos ver resultados... Poco tiempo después, Emilio me recibió en su oficina con información "que quizá podría interesarme" y me entregó una hoja sobre la Maestría en Políticas Públicas Comparadas que ofrece la FLACSO. El programa semipresencial me pareció ideal para poder hacerme de conocimientos y herramientas nuevas que podríamos implementar en nuestro trabajo en la administración pública. Unos meses después atendí la convocatoria y para finales del año estaba formalmente inscrita en la maestría.

Hoy, más de dos años después, quiero agradecer a todas las personas que me ayudaron en este camino…

A ti Emilio, por haberme hablado por primera vez del estudio de las políticas públicas, por haberme compartido información sobre este programa de maestría y sobre todo por las palabras de ánimo que siempre me diste durante estos dos años y que me ayudaron a seguir adelante.

A ti Oswaldo, por haber leído y comentado varias de mis tareas y por ayudarme a encontrar soluciones para terminar mi tesis.

A ti Suhayla, por decir SÍ cuando te propuse ser la directora de mi tesis y por la paciencia que tuviste a pesar de que me retrasé en varias entregas.

A ti Erika, por ser la amiga que me acompañó durante todo el proceso de esta maestría. Nuestras pláticas me ayudaron a desahogarme y a tomar fuerzas para seguir cuando estuve cansada.

A ustedes Grupo Ánimos, amigos del trabajo, gracias por ser comprensivos cuando no asistí a las fiestas y bailes por estar haciendo tarea.

A ti papá, por invitarme al teatro y al cine cuando necesité un respiro después de muchas horas de estudio.

A ti Rodrigo, por la escucha con atención que me diste y por ayudarme a aclarar y a expresar mis ideas.

A ti Eduardo, por compartirme información de tus propias investigaciones y por ayudarme a encontrar nueva información. Tu claridad sobre el tema del derecho a la consulta me dio mucha luz durante este trabajo de investigación.

A Mario Torrico, Patricio Carezzana y Gabriela Tapia, mis tutores y maestros de la FLACSO, gracias por mantener el canal de comunicación abierto y responder cada una de mis dudas de manera clara y oportuna.

Contenido

RESUMEN I
AGRADECIMIENTOS III
CONTENIDO V
INTRODUCCIÓN 7
Diseño metodológico 9
Estructura de la tesis 11
1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS 13
1.1. Políticas públicas: concepto y enfoque 13
1.2. La implementación como momento analítico en el ciclo de las políticas públicas 16
1.3. Revisión histórica de las políticas públicas para los pueblos indígenas en México 20
1.4. Panorama de la situación de los pueblos indígenas en México 27
1.5. Conclusiones al capítulo 30
2. EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS 31
2.1. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas 31
2.2. Marco jurídico del derecho a la consulta 38
2.3. Condiciones básicas para el cumplimiento del derecho a la consulta 40
2.4. Avances regulatorios en materia del derecho a la consulta 46
2.5. Conclusiones al capítulo 77
3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN 78
3.1. Justificación 78
3.2. Objetivo general y pregunta de investigación 80
3.3. Objetivos específicos 80
3.4. Tipo de investigación 81
3.5. Método de investigación 81
3.6. Técnica de recolección y análisis de datos cualitativos 82
4. INFORME DE RESULTADOS 91
4.1. Proyectos consultados por el Estado mexicano 92
4.2. La implementación de los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía 94
4.3. Factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía 107
4.4. Análisis de los resultados 125
5. CONCLUSIONES 130

6. RECOMENDACIONES 134
BIBLIOGRAFÍA 138
ANEXOS 149
Anexo 1. Procedimientos de consulta indígena realizados por el Estado mexicano ordenados cronológicamente 149
Anexo 2. Proyectos de infraestructura consultados en el año 2013 168

Índice de Tablas

Tabla 1. Marco Jurídico del derecho a la consulta 40
Tabla 2. Avances regulatorios en materia de consulta en países latinoamericanos 47
Tabla 3. Iniciativas de Leyes Secundarias en materia de consulta indígena 50
Tabla 4. Leyes secundarias que contemplan el derecho a la consulta 54
Tabla 5. Reglamentos de Leyes Federales que contemplan el derecho a la consulta 55
Tabla 6. Leyes estatales sobre pueblos y comunidades indígenas 56
Tabla 7. Guía de entrevista 88
Tabla 8. Objetivos y preguntas de investigación 91
Tabla 9. Factores que dificultan los procedimientos de consulta de acuerdo con los funcionarios públicos entrevistados 119
Tabla 10. Factores que dificultan los procedimientos de consulta registrados en las notas de campo 125

Introducción

El presente trabajo de investigación analiza la implementación del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho humano de carácter colectivo, con alcance específico para los pueblos y comunidades indígenas. La aplicación de este derecho tiene como finalidad que los pueblos y comunidades indígenas puedan participar activamente en la planeación de su propio desarrollo económico, social y cultural, así como influir en las decisiones que toma el Estado y que podrían afectarles directamente.

Este derecho tiene una importancia capital en tanto se encuentra interconectado con la protección de otros derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. En este sentido, la garantía de este derecho es necesaria para la preservación del derecho a la libre autodeterminación, al desarrollo sustentable, a la propiedad ancestral, a la biodiversidad cultural, a la identidad cultural, entre otros. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), considera que "[l]a consulta efectiva y la participación son principios de buena gobernanza y medios para reconciliar distintos intereses y perseguir objetivos de democracia incluyente, estabilidad y desarrollo económico [mientras que] la falta de consulta efectiva puede llevar a una continua exclusión y, en los peores casos, a conflictos y confrontaciones" (OIT, 2013: 18).

En México, destacan tres momentos importantes relacionados con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y particularmente del derecho a la consulta: la ratificación de México del Convenio núm. 169 de la OIT en 1990; la reforma constitucional del año 2001 para reconocer los derechos de los pueblos indígenas y, finalmente, la reforma constitucional realizada en 2011, la cual elevó a rango constitucional los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. De esta manera, desde la ratificación del Convenio núm. 169 de la OIT en el año 1990, el Estado mexicano adoptó el compromiso de llevar a cabo procedimientos de consulta cada vez que se prevean medidas legislativas o

administrativas que sean susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, la implementación de los procedimientos de consulta no siempre se ha llevado a cabo o su implementación ha sido objeto de queja.

Esta situación ha sido denunciada por distintas comunidades ante distintos organismos nacionales e internacionales, los cuales han exhortado al gobierno mexicano para que cumpla con sus compromisos y obligaciones en materia de derechos indígenas y desarrolle instrumentos normativos adecuados para consultar a los pueblos y comunidades indígenas. El Consejo de Administración de la OIT, en su informe del año 2004 (párrafo 108 del documento GB.289/17/3) solicitó al Gobierno "realizar esfuerzos adicionales y continuos para superar el sentimiento de exclusión que surge de manera evidente en las alegaciones de los reclamantes." Esto como respuesta a una reclamación recibida en la que se alegó que el Gobierno de México incumplía con las disposiciones del Convenio núm. 169.

En el mismo informe, el Consejo de Administración solicitó al Gobierno que al desarrollar, precisar o implementar las reformas, aplicara plenamente el artículo 6 del Convenio, sentando criterios claros de representatividad, tomando en cuenta en la medida de lo posible las propuestas de los reclamantes en cuanto a las características que ha de tener una consulta para ser efectiva y determinara un mecanismo de consulta adecuado teniendo en cuenta los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta de los pueblos indígenas.

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en su Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, analizó seis casos en siete entidades federativas relacionados con la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada en México[1] y advirtió que "[s]on diversas las ocasiones en que la

[1] Los seis casos que analiza la CNDH en la Recomendación 27/2016 son: la construcción del Acueducto Independencia en territorio del pueblo yaqui; las concesiones mineras otorgadas dentro del territorio sagrado del pueblo Wixárika; la concesión de permisos de liberación al ambiente de soya genéticamente modificada en territorios del pueblo maya; la reforma a la constitución local en materia indígena, sin haber consultado el pueblo purépecha; la expedición de permisos para la construcción de un proyecto eólico en territorio indígena zapoteco; y la construcción del proyecto hidroeléctrico La Parota, sin la consulta a los pueblos mixtecos, nahuas y amuzgos.

implementación del derecho a la consulta previa, ha sido incumplida o su proceso ha sido objeto de situaciones adversas que transgreden la libertad de decidir de los pueblos" (Ibíd., 39). Del mismo modo la CNDH señaló que el derecho a la consulta previa podía ser transgredido por diversas razones, entre ellas:

> […] falta de interés o voluntad política de parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, ausencia de un marco legislativo adecuado, inconvencionalidad de los ordenamientos jurídicos nacionales, la prevalencia de intereses económicos, ya que en ocasiones se da prioridad a la utilización del territorio indígena para fines turísticos, la construcción de megaproyectos como en el caso de la minería o explotación de recursos naturales; esto debido a que gran parte de las comunidades, se encuentran asentadas en sitios de vasta riqueza natural (CNDH, 2016: 38).

Diseño metodológico

Este trabajo de investigación se plantea como **problema de investigación** identificar los factores que resultan relevantes para explicar el incumplimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas por parte del Estado mexicano.

De tal manera que este trabajo busca responder a la siguiente **pregunta de investigación**: ¿Qué factores han limitado la capacidad para garantizar a plenitud la obligación del Estado a consultar?

Como posible respuesta a esta pregunta, la **hipótesis** que este trabajo de investigación se plantea es que los factores relevantes para explicar el incumplimiento del derecho a la consulta por parte del Estado mexicano, son la falta de interés por garantizar este derecho por parte de los actores involucrados en el contexto de la implementación (factor institucional) y la ausencia de reglamentación legislativa en materia de consulta indígena (factor normativo).

El **objetivo general** de este trabajo de investigación es comprender el incumplimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas por parte del Estado mexicano.

Asimismo fueron planteados **tres objetivos específicos**:

1. Conocer para cuántos y para qué proyectos ha realizado procedimientos de consulta el Estado mexicano;
2. Conocer cómo se implementan los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía; y
3. Detectar los factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía.

El **interés** de este trabajo es profundizar la investigación de esta problemática desde la perspectiva del estudio de las políticas públicas, específicamente desde la perspectiva de los estudios del proceso de implementación.

En el marco de los estudios del proceso de implementación de las políticas públicas, la investigación se realizó con una serie de entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos con experiencia directa en la implementación de procedimientos de consulta indígena realizados por la Secretaría de Energía, observaciones de campo y técnicas documentales.

Para las entrevistas semiestructuradas, la selección de los informantes se realizó mediante el método de muestreo no probabilístico conocido como intencional o de conveniencia. De tal forma que se seleccionaron directa e intencionadamente a los individuos considerando dos criterios: que fueran funcionarios públicos en activo de la Secretaría de Energía y que tuvieran experiencia directa en la implementación de los procedimientos de consulta indígena realizados por esta dependencia.

La selección de la técnica de observación obedeció a la experiencia de la investigadora, ya que antes y durante la realización de este trabajo de investigación ésta formó parte del equipo de los actores responsables de la implementación de procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía. Para esta investigación, los datos fueron obtenidos de dos procedimientos de consulta en los que ha participado la investigadora: la consulta a Comunidades Nahuas y Totonacas sobre Proyecto Hidroeléctrico “Puebla 1” (realizada en

2015); y la Consulta a comunidades mayas por la construcción y operación del proyecto de generación de energía eólica “Parque Eólico Tizimín” (realizada en 2017).

Finalmente se utilizaron técnicas documentales para obtener datos contenidos tanto en documentos producidos por distintos organismos gubernamentales como en noticias reflejadas en los medios de comunicación. Los datos de organismos gubernamentales fueron obtenidos de los portales de internet de la Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, solicitudes de información que se hicieron a doce dependencias de gobierno y a través del buscador avanzado de solicitudes de información del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).

Estructura de la tesis

El primer capítulo se refiere al estudio de las políticas públicas, perspectiva desde la cual se aborda este trabajo de investigación. El capítulo se divide en cuatro apartados y una breve conclusión. En el primer apartado se revisa el concepto y el enfoque de políticas públicas. Posteriormente, en el segundo apartado, se habla de los estudios de implementación, en donde se revisan diferentes enfoques o marcos de análisis con el propósito de revelar las distintas fases del proceso de implementación. El tercer apartado incluye una revisión histórica de las políticas públicas para los pueblos indígenas en México, panorama que ayuda a comprender cómo ha cambiado la visión de los hacedores de políticas desde principios del siglo XX a la fecha. Finalmente, el cuarto apartado, presenta los resultados de las encuestas y censos más recientes sobre la situación socioeconómica de los pueblos indígenas en México, datos que permiten dimensionar el reto que enfrenta el Estado para mejorar las condiciones de vida de este sector de la población.

El segundo capítulo contiene una síntesis de las fuentes de derecho internacional de las cuales emanan las obligaciones del Estado mexicano en el marco del derecho a la consulta. El capítulo se divide en cuatro apartados y una conclusión. El primero contiene los antecedentes del reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el derecho internacional y nacional. El segundo apartado se concentra en el marco jurídico del derecho a la consulta, para lo cual se revisan las principales regulaciones internacionales manadas de los distintos organismos internacionales con competencia para

conocer y pronunciarse, de manera particular, sobre el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado en el derecho internacional de los derechos humanos. El tercer apartado incluye las condiciones básicas para el cumplimiento del derecho a la consulta de acuerdo con los instrumentos internacionales en la materia. Finalmente, en el cuarto apartado, se incluyen los avances regulatorios en esta materia tanto en México como en los países de Centro y Sudamérica que han ratificado el Convenio núm. 169.

El tercer capítulo incluye el diseño metodológico de esta investigación, en donde se aborda con detalle la justificación, los objetivos y preguntas de investigación, el tipo y método de investigación, así como las técnicas de recolección y análisis de datos que fueron utilizadas.

El cuarto capítulo aborda el informe de resultados de este trabajo de investigación. En él se explican cómo fueron alcanzados los objetivos de esta tesis, se presentan los resultados y al final se presenta el análisis de los mismos.

Finalmente la tesis finaliza con un capítulo dedicado a conclusiones y otro a recomendaciones. El primero incluye los resultados obtenidos a lo largo de la investigación y los vacíos que presenta la investigación y que pueden ser resueltos por futuras investigaciones. Mientras que el segundo incluye recomendaciones al Estado mexicano y a los actores responsables de la implementación de la consulta.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.1. Políticas públicas: concepto y enfoque

El enfoque teórico de las políticas públicas tiene su origen en los textos de Harold Lasswell[2], quien habla por primera vez de la necesidad de desarrollar una *ciencia de las políticas* (policy sciences) que se vea reflejada en las decisiones que los gobernantes y legisladores afrontan, con el objetivo de mejorar la democracia y de objetivar las decisiones, esto es, dotarlas de evidencia. Para Lasswell, las ciencias de políticas eran el paso a seguir para dotar de racionalidad al proceso de las políticas públicas, de tal manera que concibió a las ciencias de políticas como "el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado" (1951, citado en Aguilar, 1992: 102).

Lasswell propuso crear una ciencia de las políticas basada en el trabajo multidisciplinario, que se valiera de distintos métodos para adquirir conocimiento acerca de los problemas y para formular mejores soluciones. Desde su perspectiva, el científico de las políticas públicas debía verse a sí mismo como un "integrador de conocimiento y acción", es decir:

> […] como un especialista en suscitar y dar efecto a toda la racionalidad de la que los individuos y las colectividades son capaces en cualquier momento. Es un mediador entre aquellos que se especializan en áreas específicas del conocimiento y aquellos que establecen los compromisos en la vida pública y privada (Lasswell, 1970, citado en Parsons, 2007, 53).

[2] El primer texto data de 1943, escrito en coautoría con Myres S. McDougal "Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest". Otro es de 1951, escrito junto con D. Lerner, "The Policy Orientation"; mientras que uno más que complementa el planteamiento inicial de los autores, es "The Emerging Conception of the Policy Sciences", publicado en 1971.

En un artículo[3] escrito en 1970, Lasswell introdujo las ideas de "conocimiento *del proceso* de las políticas públicas" y "conocimiento *en el proceso* de las políticas públicas". De acuerdo con Aguilar (Ibíd., 52) el conocimiento del proceso de las políticas públicas al que se refería Lasswell, apunta a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política tal cual como sucede, de tal forma que este enfoque:

> […] busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado –y en especial, el gobierno– elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Concretamente busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado (Ídem.).

Por su parte, de acuerdo con Aguilar (Ibíd., 52-53) el enfoque del conocimiento *en el* proceso de las políticas públicas, se refiere a la tarea de corregir y mejorar la decisión pública, por medio de incorporar los datos y teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política:

> Concretamente busca ofrecer, con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales (cuando importan) y de las ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el propósito de incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una empresa de teoría normativa que,

[3] El artículo "La concepción emergente de las ciencias de política" escrito por Lasswell en 1970, fue publicado en el primer número de la revista especializada *Policy Sciences.*

> conforme a los enunciados causales de las ciencias, indica cuáles son los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos (Ídem.)

Aunque Lasswell concibió estos dos enfoques como interdependientes y complementarios, su propuesta generó dos reacciones en el medio académico de su tiempo: los que estaban más interesados en el estudio positivo de la elaboración de la política; y los que otorgaban mayor importancia al momento normativo de la propuesta. Los primeros prefirieron para sí la expresión policy sciences, los segundos policy analysis. Pese a ello, ambos grupos coincidían en la conveniencia o en la necesidad de que las ciencias aportaran conocimiento a la decisión de las políticas (Ibíd., 53-54).

> Las maneras de nombrar esta dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores, sinópticos y antisinópticos (Garson) o, dicho con la metáfora irónica de R. Nelson, los 'trituradores de números' (numbers crunchers) y los 'politiqueros' -que mucho recuerda en nuestro medio la distinción entre 'tecnócratas' y 'políticos'- los que se interesan en el 'contenido' de la política y los que se interesan en el 'proceso' de la política (Ranney), los que quieren 'reemplazar la política por el conocimiento' y los que quieren 'reemplazar el conocimiento por la política' (Torgerson) (Ibíd. 58).

De acuerdo con Aguilar (Ibíd.), a partir de la propuesta de Lasswell de desarrollar una ciencia de las políticas fue que se consideró conveniente y necesario que las ciencias aportaran conocimiento a la decisión de las políticas. Al paso de los años y a medida que la ciencia de las políticas se ha ido consolidando, se han propuesto un sinfín de definiciones del concepto de política pública. Un rasgo en común en estas definiciones es que con política pública hacen referencia a aquellas acciones de gobierno que se orientan a la atención de problemas públicos.

Aguilar (citado por Del Castillo y Méndez, 2015: 32), ofrece una definición de política pública que reúne los principales elementos que distinguen una política pública:

> Una política pública es un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles),y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Ídem).

Por su parte, los rasgos por los que se distingue el enfoque de política pública, como bien lo expresan de manera concreta Irma Méndez y Tomislav Lendo, son "su carácter multidisciplinario, multimetódico, y su orientación hacia la solución de problemas (o *problem solving*) su preocupación por cartografiar el contexto del proceso de las políticas, las opciones, los resultados y el impacto" (Méndez y Tomislav, 2006: XVIII).

1.2. La implementación como momento analítico en el ciclo de las políticas públicas

En el estudio de las políticas públicas, es común apoyarse del esquema del ciclo o proceso de las políticas públicas para analizar la "vida" de una política pública desde su formulación hasta su evaluación. Aguilar (1993) explica que la noción de policy process:

> […] es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. […] Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las 'etapas' pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse (Aguilar, 1993: 15).

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son: 1) la identificación y definición de problemas públicos; 2) la formulación de políticas; 3) la adopción de la decisión; 4) la implementación; y 5) la evaluación. Pese a que existen distintas propuestas sobre cómo

dividir el ciclo de las políticas públicas,[4] Aguilar (Ibíd., 16) señala que todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que las etapas necesarias e interrelacionadas de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática, para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción, el cual produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.

El ciclo de las políticas públicas, como modelo analítico, permite elaborar un análisis más detallado de cada una de las etapas, sin embargo, como señala Delgado (2009: 5), la realidad de algunas políticas no se ajusta necesariamente a estos esquemas ya que las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. Además el ciclo, como cualquier sistema, se "cierra" con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Desde el punto de vista de Aguilar (Ibíd., 19), el dispositivo analítico del ciclo o proceso de las políticas públicas segmentó el proceso y ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares sueltas, contra su intención original de entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias. Para evitar esto, al realizar estudios que se enfoquen en una sola de las etapas, es recomendable recalcar que sólo se está observando una parte de la realidad, además, como sugiere Aguilar (Ídem.), si se pierden de vista los otros componentes integradores del proceso de una política, es muy probable que falle el diseño, decisión y operación de una política pública.

[4] Aguilar (1993: 15-16) explica que Harold Lasswell propuso un "modelo del proceso de decisión" y lo entendió como una "secuencia de siete fases" o "siete resultados": inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Mientras que Mayy Wildavsky, prefirió hablar del "ciclo de la política" y propuso cinco momentos: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Por su parte, Hogwood y Gunn, se refirieron un "marco de análisis" que tendría nueve etapas: decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política. Finalmente Anderson, propuso dividir el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.

Dentro del ciclo de las políticas públicas, el presente trabajo de investigación se concentra en la fase de implementación que corresponde a la puesta en marcha o ejecución de las políticas. De acuerdo con Delgado (2009: 8), la fase de implementación comienza una vez adoptada la decisión y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En esta etapa las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos para poner en práctica la política adoptada.

La fase de implementación de una política pública, de acuerdo con Delgado (Ibíd.), implica un proceso de gran complejidad ya que por una parte, intervienen una multitud de actores, cada uno de los cuales con sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar; por otra, hay una multitud de "puntos de decisión" (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa siga adelante) y de "puntos muertos" (cada vez que se requiere que un actor por separado dé su aprobación).

El estudio del proceso de implementación de las políticas públicas ha sido abordado desde distintos enfoques. Los principales se refieren al enfoque *Top-down* (de arriba hacia abajo), y *Bottom-up* (de abajo hacia arriba). El enfoque *Top-down* tiende a subrayar el imperativo de cumplir lo más fielmente posible los objetivos originales de las políticas, enfatizando la necesidad de atender con sumo cuidado los factores administrativos y organizacionales que intervienen en la implementación (Canto, 2001: 21). Por el contrario, los enfoques *Bottom-up*, generalmente aceptan que los objetivos originales de las políticas públicas serán modificados en el transcurso de la implementación, en un proceso de adaptación a los contextos particulares, el cual es inevitable y por tanto debe tenerse en cuenta desde el momento del diseño de la política (Ídem.).

El enfoque *Top-down* ha sido criticado por subestimar las estrategias utilizadas por los burócratas de bajo rango para desviar las acciones de las políticas hacia sus propios intereses y por dar por hecho que existan objetivos claros y consistentes en las políticas públicas. Asimismo, de acuerdo con Revuelta (2007: 145), se considera que el enfoque *Top-down* no provee una buena estructura para observar el cambio de políticas, ni el

proceso de aprendizaje de la misma. Además, el punto de vista centralista que distingue este enfoque, descuida las acciones y estrategias de otros actores tales como organizaciones particulares, actores independientes, periodistas, burócratas de bajo rango, académicos, etcétera.

Por su parte, el enfoque *Bottom-up*, aunque ofrece una metodología útil para identificar "la estructura de la implementación", ha sido criticado por poner demasiado énfasis en la importancia de las preferencias e intereses de los actores locales (periferia) en relación con el centro, por descuidar la importancia de la ley como un instrumentos para inducir cambios en el comportamiento (ya que el enfoque se basa en las percepciones, actividades e interacciones de los participantes), así como por fracasar en la evaluación del éxito o fracaso de acuerdo con las intenciones originales establecidas en el estatuto o política (Ibíd. 147).

Sabatier (citado por Revuelta, 2007: 147) señala la utilidad de ambos enfoques:

> […] el enfoque *top-down* parece tener una ventaja comparativa en situaciones donde: 1) existe una pieza de legislación dominante que estructura la situación; o cuando 2) los recursos para la investigación son muy limitados, el investigador se encuentra interesado de manera principal en respuestas promedio y cuando la situación se encuentra estructurada al menos moderadamente bien. En contraste, el enfoque *bottom-up* es más apropiado en situaciones donde 1) no hay una pieza dominante de legislación sino un gran número de actores con dependencias de poder; o donde uno está principalmente interesado en la dinámicas de las diferentes situaciones locales.

El enfoque híbrido, que consiste en sintetizar lo mejor de los enfoques *Top-down* y *Bottom-up*, es una tercera opción para estudiar el proceso de implementación de las políticas públicas. Algunos investigadores que han buscado alternativas para estudiar la implementación basándose en enfoques híbridos son Sabatier, con su propuesta del Advocacy Coalition Framework (ACF), o marco de coaliciones de apoyo, un instrumento para analizar no sólo la implementación, sino todo el proceso de políticas; así como también Richardson y Jordan, con su enfoque de "policy networks", un enfoque holístico

para analizar el proceso de políticas cuyo principal interés es analizar la manera en que las redes de políticas influyen el proceso de toma de decisiones (Revuelta, 2007: 148-149).

Estos modelos o enfoques para estudiar el proceso de implementación aspiran a captar la multiplicidad de factores que interactúan durante este proceso, sin embargo como señaló Bardach (citado por Revuelta, Ibíd., 151), las relaciones políticas e institucionales, en un proceso de implementación, son simplemente demasiado numerosas y diversas para admitir proposiciones generalizadas sobre ellas. La naturaleza fragmentaria y disyuntiva del mundo real hace inalcanzable, y de hecho irreal, una teoría general del proceso de implementación.

Asimismo Parsons (citado por Revuelta, Ídem) considera que el uso de los marcos teóricos depende del contexto que se quiera analizar, ya que cada enfoque o teoría proporcionará luz dentro de una dimensión particular de la realidad de la implementación, de tal forma que el debate sobre la utilidad entre los enfoques *Top-down*, *Bottom-up* y los híbridos es en realidad limitado, ya que estos sólo permiten analizar parte del proceso.

Ante este panorama, autores como Elmore (1978) y Revuelta (2007), sugieren adoptar un enfoque pluralista, es decir, una multiplicidad de enfoques o marcos de análisis con el propósito de revelar las distintas fases del proceso de implementación ya que ningún modelo captará por sí solo la complejidad del proceso de implementación.

1.3. Revisión histórica de las políticas públicas para los pueblos indígenas en México

A lo largo del siglo XX se hicieron diversos ensayos de política pública en México para atender a la población indígena. Estas primeras acciones del Estado mexicano, conocidas como “políticas indigenistas”, pretendían mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas a través de un proceso de asimilación o integración a la llamada “sociedad nacional” (Stavenhagen, 1997: 62).

Rodolfo Stavenhagen (2013: 44) explica que las políticas indigenistas no solamente trataban de “mexicanizar al indio” mediante medidas de asimilación y modernización dirigidas por el Estado benefactor hacia las comunidades marginadas y tradicionales, sino también pretendían lograr la integración de una nación más igualitaria, equilibrada y fuerte

frente a las presiones del exterior. En este proceso de aculturación dirigido desde el Estado, los pueblos indígenas estaban destinados a desaparecer como tales.

La Casa del Estudiante Indígena, que funcionó de 1925 a 1932, fue un ejemplo de este tipo de políticas. De acuerdo con Stavenhagen, los creadores de esta política la llamaron "empresa redentora" y su propósito inicial "fue reunir en la capital indios 'puros' para someterlos a la vida civilizada moderna y anular la distancia evolutiva que separaba a los indios de la época actual, transformando su mentalidad, tendencias y costumbres" (Ibíd., 28). Creían que con esta política los "indios" adquirirían los hábitos y el idioma de los blancos y después regresarían a su comunidad no sólo a contagiar su nueva y superior forma de vida a sus vecinos, sino a actuar como líderes o consejeros de sus compañeros. De esta manera, se reduciría la distancia y se borraría poco a poco la desconfianza y la mala voluntad entre la gente del pueblo y la ciudad (Ídem.).

Con intenciones similares, ya durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, fue creado en 1936 el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas. El propósito de dicha dependencia fue coordinar los esfuerzos de las distintas dependencias del Ejecutivo a favor de la población indígena. La intención del gobierno, de acuerdo con Stavenhagen (Ibíd., 29), no era el deseo de destacarlos como grupo étnico separado y evidenciar sus problemas específicos, sino por el contrario, el objetivo era fundirlos y asimilarlos con el resto de la población.

Durante el gobierno del presidente Cárdenas, continuó el impulso a las escuelas rurales, los internados indígenas y las misiones culturales, políticas que habían iniciado desde el gobierno del presidente Calles. Seguía siendo necesaria una política de castellanización, ya que gran parte de la población indígena continuaba siendo monolingüe. En este periodo se reunieron lingüistas y pedagogos para discutir las metodologías más adecuadas. Algunos le apostaban a que la educación fuera en español desde los primeros años de la escuela primaria; otros creían que resultaría mejor alfabetizar primero en lengua indígena y posteriormente dar paso a la educación en castellano. El debate entre pedagogos, lingüistas y psicólogos continuó durante varias décadas hasta que, en los años setenta, se estableció a nivel federal la educación indígena bilingüe (Ibíd., 30).

Así, en 1978, fue creado el subsistema de educación indígena con las escuelas indígenas bilingües a cargo de la Dirección General de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública. Bajo esta política se optó por alfabetizar a los escolares en sus lenguas maternas indígenas para posteriormente enseñarles el castellano. Como explica Stavenhagen (Ibíd., 31), esto implicó un desafío importante que sigue vigente, ya que se requerían materiales didácticos en lenguas indígenas, métodos adecuados para la enseñanza de un currículo nacional en situaciones de diversidad cultural y contextos sociales disímiles y maestros capacitados que pudieran impartir materias en sus propias lenguas.

La línea de la política indigenista del Estado mexicano se formalizó a partir del Primer Congreso Indigenista Interamericano que se celebró en Pátzcuaro, Michoacán, en 1940. De acuerdo con Marroquín (citado por Stavenhagen, 2013: 31), en ese congreso se estableció el indigenismo como "la política que realizan los Estados americanos para atender y resolver los problemas que confrontan las poblaciones indígenas, con el objeto de integrarlas a la nacionalidad correspondiente." A raíz de este congreso fue establecido en México el Instituto Indigenista Interamericano, y en 1948 el gobierno creó el Instituto Nacional Indigenista (INI).

De acuerdo con Stavenhagen, Alfonso Caso, primer director del INI, decía que el indigenismo era una política pública que tenía por objeto la integración de las comunidades indígenas a la vida económica, social y política de la nación. Se trataba de "una aculturación planificada por el gobierno mexicano para llevar a las comunidades indígenas los elementos culturales que se consideran de valor positivo para sustituir los elementos culturales que se consideran negativos en las propias comunidades indígenas" (Ibíd., 32). Fue así que el INI se convirtió en la institución responsable de hacer realidad la consigna de "mexicanizar al indio".

Las políticas públicas indigenistas se extendieron por varias décadas hasta mediados de los ochenta, cuando se comenzaron a alzar las voces de algunos antropólogos jóvenes y de un creciente número de profesionistas y líderes indígenas, en contra de la visión oficial del indigenismo (Ibíd., 34). Criticaban además la creciente burocratización de esta institución y la acusaban de ser un organismo de control político. Como respuesta a estas demandas, en

1986, se crearon por decreto presidencial del presidente Miguel de la Madrid, los Comités Comunitarios de Planeación, se decretó la participación indígena en el INI y se creó un Consejo Nacional de Comunidades Indígenas del INI integrado por 27 miembros.

Con estas medidas, explica Meentzen (2007: 54), el INI cambió nuevamente de rumbo hacia el llamado "indigenismo participativo", que reemplazó a la política oficial integracionista. De acuerdo con Valencia (1998: 117), la política indigenista de participación, se concibió como una posición intermedia que buscaba una mayor intervención de los indígenas en la práctica indigenista.

En este periodo, explica Valencia (Ídem), los indígenas fueron asimilados a los vagamente definidos miembros de las comunidades marginales. Y en consecuencia, la preocupación mayor del indigenismo de participación fue establecer los mínimos de bienestar de las condiciones de vida de tales comunidades, pero manteniendo el control de la aplicación de la política indigenista en manos de las agencias del Estado involucradas en la lucha contra la marginalidad. Reflejo de ello, la política oficial del INI de aquellos años no daba mayor atención a las especificidades étnicas o culturales:

> […] se empezó a considerar a los indígenas tan sólo como habitantes de regiones marginadas y atrasadas, tan igual que cualquier campesino pobre no indígena. La respuesta política fue una lucha general contra la pobreza acompañada por procesos de desarrollo integral a nivel local y regional (Meentzen, 2007: 55-56).

El INI en aquellos años fue perdiendo importancia, ya que al ser una instancia subordinada no tenía facultades de coordinación interinstitucional. Meentzen (Ibíd., 56) explica que la concepción oficial de principios de los noventa giraba en torno a aspectos económicos generales y no alrededor de aspectos culturales y lingüísticos específicos, por lo que una instancia especial resultaba innecesaria.

Las críticas a las políticas indigenistas tomaron fuerza a principios de los noventa por la conjunción de una serie de acontecimientos. Por un lado en 1990, México ratificó el Convenio núm. 169 de la OIT, convenio que venía a sustituir el Convenio núm. 107 del año 1957, el cual había quedado obsoleto por su enfoque integracionista. La ratificación de

México del Convenio núm. 169 dio la oportunidad a algunas organizaciones indígenas de presentar quejas ante la OIT por el no cumplimiento de México de sus obligaciones internacionales en materia de derechos indígenas y fue, además, uno de los antecedentes de la reforma constitucional de 1992 en la cual se modificó el Artículo 4 constitucional, que a partir de entonces reconoce oficialmente el carácter multicultural de la nación mexicana.[5]

En 1992, además, se vivió la campaña internacional para conmemorar los "500 años de descubrimiento de América", lema oficial que fue renombrado por las organizaciones indígenas como "500 años de resistencia indígena". Este acontecimiento, de acuerdo con Meentzen, atrajo mucha atención sobre los pueblos indígenas y la diversidad cultural como un valor de la humanidad. Finalmente, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, fue el tercer acontecimiento que resultó fundamental para la serie de cambios en las políticas públicas que vinieron después.

Con este acontecimiento, el tema indígena se colocó en la agenda política hasta el año 2001, año en el que se hace realidad la reforma constitucional para reconocer los derechos de los pueblos indígenas. En opinión de Aldaz (citado por Meentzen, Ibíd., 60), un aspecto positivo de la reforma constitucional de 2001 fue la obligatoriedad de los tres poderes del Estado de aprobar los presupuestos y ejecutar las acciones necesarias para el reconocimiento, la justicia y el desarrollo con los pueblos indígenas, como expresión de una nación pluricultural. A partir de entonces, de acuerdo con Meentzen, la política pública para los pueblos indígenas en México dejó de denominarse oficialmente "indigenismo", asumiéndose la noción de "políticas públicas para los pueblos indígenas" (Ibíd., 65).

Fue en este sentido y ya durante el gobierno del presidente Vicente Fox, que se dio la implementación de una política propia para los pueblos indígenas, el llamado "Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006". Esta política tuvo como uno de sus mayores desafíos dotarse de un enfoque transversal que garantizara la presencia de objetivos comunes y una estrecha coordinación interinstitucional, y que tuviera como principio fundamental el respeto a la diversidad étnica y cultural. El Programa aspiraba a

[5] En el siguiente capítulo, en el marco del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, se abordan con mayor detalle las reformas de la Constitución mexicana.

fortalecer la presencia del Estado en las regiones indígenas, y a optimizar los recursos financieros y humanos asignados a la lucha contra la pobreza y la exclusión (Meentzen, Ibíd., 60).

El siguiente paso en la reforma institucional fue la creación de una dependencia de asuntos indígenas en la Presidencia de la República: la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (ORDPI). Sus funciones eran identificar los problemas sin resolver, tanto antiguos como recientes, asegurar la participación de todas las instituciones estatales pertinentes y elaborar una política nacional de gobierno, para los pueblos indígenas, integrada y coordinada. Como parte de sus acciones, la ORDPI en colaboración con el INI, llevó a cabo un proceso nacional de consulta y un estudio sobre las políticas públicas para los pueblos indígenas y la situación del INI.

Los resultados del proceso de consulta para el diseño de políticas públicas para los pueblos indígenas y la reforma del INI, fueron presentados el 30 de septiembre de 2002 ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara del Senado del Congreso. Como respuesta, el Senado creó un grupo permanente de trabajo y a finales de ese mismo año, se promulgó la ley de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),[6] ratificada el 30 de abril del año 2003 por la Cámara de Diputados, y tras la cual desaparecían tanto el INI como la ORDPI.

A partir de la creación de la CDI, entre 2001 y 2005, se elaboraron 86 peritajes jurídicos y se asesoró a 23 entidades federativas en asuntos de reforma constitucional. Mientras que a nivel federal, se respaldaron varias reformas legales, entre ellas la promulgación de Ley contra la discriminación lingüística, la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), y la Ley contra toda forma de discriminación, que posteriormente dio lugar a la fundación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

[6] Entre las principales tareas de la CDI, figuraba la coordinación con las autoridades públicas a nivel federal y estatal, con los gobiernos comunales en las regiones indígenas, así como la capacitación especializada de los empleados estatales para una mejor cooperación con las comunidades, las organizaciones y los pueblos indígenas. Asimismo la CDI se volvió la instancia responsable del seguimiento, la supervisión y la evaluación de las políticas públicas para pueblos indígenas.

Vivimos ahora una nueva etapa de políticas públicas para los pueblos indígenas en donde el multiculturalismo y la diversidad no sólo se reconocen como una realidad, sino como un modelo de participación democrática y también como un principio ético (Stavenhagen, Ibíd., 39). Sin embargo, la idea de multiculturalidad como característica del pueblo mexicano en su conjunto y el multiculturalismo como respuesta de política pública a esta diversidad, aún es cuestionada y criticada por muchos actores sociales.

Entre las críticas al multiculturalismo están las voces de quienes piensan que "encerrar" a los indígenas en sus comunidades con identidades culturales propias, sería negarles el camino al progreso y el desarrollo. Otras voces críticas sugieren que reconocer legalmente sus usos y costumbres sería negar derechos humanos individuales a sus miembros, sobre todo a las mujeres indígenas. En opinión de otros el plurilingüismo contribuiría a mermar la unidad nacional y a incitar al odio interracial entre los mexicanos. Mientras que otros más se preguntan si el multiculturalismo no es una mera distracción que sirve a las clases dominantes para mantener una estructura altamente desigual en lo económico y social (Ídem.).

No sabemos aún los efectos que podrían traer las políticas públicas multiculturales, sin embargo muchos de los problemas que aquejaban a los pueblos indígenas en el siglo XX siguen siendo vigentes a casi dos décadas de iniciado el siglo XXI. El Estado mexicano tiene aún retos importantes en lo que se refiere a lograr erradicar la pobreza en este sector de la población, y a este reto se suman los desafíos de cumplir con los compromisos que ha firmado al adoptar y ratificar los distintos instrumentos internacionales en materia de derechos indígenas. El derecho a la consulta es sólo uno entre otros derechos que el Estado mexicano debe garantizar, sin embargo su garantía permite a los pueblos indígenas participar en el diseño de políticas públicas, con lo cual se abre la posibilidad de una nueva relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas.

1.4. Panorama de la situación de los pueblos indígenas en México

En México, de acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015 (EIC 2015), existen 7 382 785 personas de 3 años y más de edad que hablan alguna lengua indígena,[7] cifra que representa el 6.5% del total nacional. La mayor proporción de hablantes de lengua indígena con respecto al total de su población se ubica en los estados de Oaxaca (32.2%) y Yucatán (28.9%), seguidos de Chiapas (27.9%), Quintana Roo (16.6%) y Guerrero (15.3%).

Los resultados de la EIC 2015 estiman que, independientemente de hablar o no lengua indígena, hay 25.6 millones de personas de 3 años y más que se auto reconocen indígenas, cifra que representa el 21.5% de la población mexicana en ese rango de edad (INEGI, 2015), un porcentaje tres veces mayor que el de la población hablante de lengua indígena. Considerando este mismo criterio, el porcentaje de población indígena se ha duplicado en los últimos quince años ya que, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda del año 2000, la población indígena estimada en México ascendía a 10.8 millones (11 por ciento de la población censada en el país). Mientras que para el año 2010, de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de aquel año, el volumen de la población indígena habría aumentado poco menos de setenta por ciento, al llegar a 18.1 millones, representando el dieciséis por ciento de la población total.

Por otro lado, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el análisis de la situación de pobreza de los municipios de acuerdo con la presencia de población indígena en ellos, muestra que existe una relación directa y positiva entre la pobreza y el volumen de la población indígena. En los municipios con escasa presencia indígena cuatro de cada diez habitantes se encuentran en pobreza, mientras que en los municipios indígenas esta situación alcanza a nueve de cada diez personas. Asimismo, en municipios donde la población indígena es mayor, la mitad de ésta experimenta una extrema pobreza (CONEVAL, 2012: 15).

En el "Análisis del Presupuesto para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas" elaborado por la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México

[7] En México se tiene un catálogo de 68 lenguas indígenas, a partir de las cuales se identifican el mismo número de pueblos (INALI, 2008).

(CDPIM), se señala que de acuerdo a las estimaciones del CONEVAL basadas en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la brecha de pobreza en la población indígena se amplió entre 2012 y 2014. En 2012, de acuerdo con estas estimaciones, el porcentaje de población indígena en pobreza fue de 72.3 por ciento, mientras que el porcentaje en pobreza extrema fue de 30.6 por ciento. Para 2014, el porcentaje de población indígena en pobreza aumentó a 73.2 por ciento, es decir, 8.7 millones de personas y medio millón más que en 2012; mientras que el porcentaje en pobreza extrema aumentó a 31.8 por ciento, es decir, 3.8 millones de indígenas y 300 mil más que en 2012.

A ello se suma que gran parte de esta población es discriminada por pertenecer a este sector. En el año 2005, el 43 por ciento de quienes respondieron a la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) opinó que las personas indígenas "tendrían siempre una limitación social por sus características raciales" y el 30 por ciento que "lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es no comportarse como indígenas" (CONAPRED, 2005: 26). Asimismo nueve de cada diez personas indígenas opinaron que en México existía discriminación por su condición étnica, y en la misma proporción respondieron que tenían menos oportunidades para conseguir trabajo por el hecho de ser indígenas. De la misma forma, tres de cada cuatro personas indígenas consideraron que tenían menos oportunidades para ir a la escuela que el resto de las personas.

Cinco años más tarde, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) 2010, mostró que aún existían serios rezagos en relación a los derechos y las oportunidades que tenía la población indígena de nuestro país para acceder a una situación más igualitaria con respecto a la población no indígena. En la encuesta, el 37 por ciento de la población de habla indígena señaló que no se respetan sus derechos y el 24 por ciento de este mismo grupo afirmó que esto era causado por su acento al hablar y por su forma de vestir.

La discriminación se ve reflejada en obstáculos para acceder a servicios de salud, seguridad social, educación, servicios básicos en la vivienda, alimentación, empleo, así como al sistema de procuración e impartición de justicia, lo que finalmente se traduce en altos

niveles de exclusión, marginación y pobreza. De acuerdo con el CONAPRED, el fenómeno de la discriminación "niega el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades a cualquier persona; la excluye y la pone en desventaja para desarrollar de forma plena su vida; la coloca, además, en una situación de alta vulnerabilidad" (CONAPRED, 2010: 6).

Esta situación se ve expresada en mayores carencias sociales entre la población indígena respecto a la población no indígena. De acuerdo con los datos estimados por el CONEVAL, en 2014 el 79.4% de la población indígena presentó carencia por acceso a la seguridad social; el 61.0%, por acceso a los servicios básicos en la vivienda; el 38.8%, por acceso a la alimentación; el 33.9%, presentó rezago educativo; el 32.2%, carencia por calidad y espacios en la vivienda, y el 19.5%, por acceso a los servicios de salud. Mientras que entre la población no indígena, el 56.2% presentó carencia por acceso a la seguridad social; el 21.7%, por acceso a la alimentación; el 18.0%, carencia por acceso a los servicios de salud; el 17.0%, presentó rezago educativo; el 16.8%, por acceso a los servicios básicos en la vivienda; y el 10.1%, por calidad y espacios en la vivienda.

De acuerdo con el documento "Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos" publicado en septiembre del año 2012 por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR), la pobreza no es solo una cuestión económica, "es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad" (OHCHR, 2012: 2). La pobreza, en este sentido, es en sí misma un problema de derechos humanos, ya que se trata de una condición humana "que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales" (Ídem).

Erradicar la pobreza, de acuerdo con la OHCHR, no sólo debe ser un deber moral, sino también debe ser una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente (Ídem). En ese sentido, señala, los Estados deben ser los responsables de hacer efectivos los derechos humanos, sin embargo, otros agentes, como las organizaciones internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las

organizaciones de la sociedad civil y las empresas, también deben tener responsabilidades en relación con los derechos de quienes viven en la pobreza (Ibíd., 3).

1.5. Conclusiones al capítulo

El Estado mexicano ha implementado políticas públicas para atender a los pueblos indígenas desde hace casi cien años, a pesar de ello la brecha de pobreza en la población indígena se amplió en los últimos años. El panorama de la situación en la que viven los pueblos indígenas en México, hace evidente la urgencia de políticas públicas para mejorar las condiciones económicas y sociales de este sector de la población y erradicar problemas como el racismo, la discriminación y la pobreza. Desde la perspectiva del estudio de las políticas públicas, es necesario ganar conocimiento acerca de los problemas que aquejan a este sector de la población para formular mejores soluciones.

En este proceso, resulta fundamental el diálogo entre los gobiernos y los beneficiarios de las políticas. Sin embargo, un buen diseño de una política no es garantía de que los problemas públicos serán resueltos. Los distintos estudios de las políticas públicas han aportado suficientes evidencias de que muchas buenas soluciones se vienen abajo durante la fase de implementación.

En este tenor, la consulta se ha planteado como un instrumento para permitir la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones que toma el Estado. Parece ser que el logro de este objetivo depende de que se efectúen estos procedimientos de manera adecuada. Por ello, el estudio de la implementación de este instrumento puede ayudarnos a conocer, entre otros aspectos, cómo se realizan los procedimientos de consulta indígena y qué factores dificultan su implementación.

2. EL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2.1. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

2.1.1. Los derechos indígenas en el derecho internacional

Los organismos internacionales han jugado un papel muy importante en la lucha por el reconocimiento, la promoción y la defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Su labor ha sido esencial para que el tema de los derechos de los pueblos indígenas comenzara a ser normado tanto a nivel internacional como en los distintos países. Las dos instancias que han sido y siguen siendo fundamentales son las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La primera, a través de la Subcomisión de Derechos Humanos, estableció en 1982 un Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas que examinó los acontecimientos en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas y promovió la adopción de normas internacionales relativas a estos derechos. Como parte de estas iniciativas, el Grupo de Trabajo preparó un proyecto de *Declaración sobre los derechos de los pueblos Indígenas* (Naciones Unidas, 2009: 301). La Declaración fue preparada y debatida oficialmente durante más de veinte años antes de ser aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

Aunque no constituye un documento jurídicamente vinculante, en la Declaración se incluyen 46 artículos que subrayan los parámetros mínimos para el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, entre los cuales destacan los derechos relativos "a la libre determinación, a la cultura propia, a los derechos educativos y a la organización, al desarrollo y al trabajo, a la propiedad de la tierra, al acceso a los recursos naturales de los territorios en los que se asientan y a un ambiente sano, a la no discriminación, y a la consulta, entre otros" (Bailón et. al, 2011: 68).

Por su parte, la labor de la OIT por la lucha por los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se remonta a 1949. Con base en la Declaración Universal de los Derechos Humanos —la cual había sido proclamada y aprobada un año antes por la Asamblea

General de las Naciones Unidas— la OIT inició un análisis alrededor de la situación de los trabajadores indígenas y comenzó a abordar una variedad de asuntos referentes a los pueblos indígenas y tribales. En los años siguientes, la OIT, junto con la participación de otras agencias del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, trabajó en la elaboración del Convenio Número 107 de los Pueblos Indígenas y Tribales, el cual fue adoptado en 1957 como el primer tratado internacional en esta materia.

Años después, se lanzaron convocatorias para revisar y actualizar el Convenio núm. 107 ya que se consideró que tenía un enfoque integracionista que había quedado obsoleto, pues en este se asumía que las poblaciones indígenas y tribales habían de integrarse en el conjunto de la sociedad, y que "las decisiones relativas al desarrollo atañían más al Estado que a las personas afectadas" (OIT, 2004). De esta manera, debido a que su aplicación se consideró perjudicial para el mundo moderno, el Convenio núm. 107 fue finalmente reemplazado por el Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, el cual se adoptó en 1989. El Convenio núm. 169 señala como fundamento que las formas de vida de las poblaciones indígenas y tribales "deben sobrevivir ahora y en el futuro, y que éstas y sus organizaciones han de participar intensamente en la planificación y la ejecución de los proyectos de desarrollo que les afecten" (Ídem).

Recientemente, en junio de 2016, fue aprobada la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Esta declaración es el primer instrumento en la historia de la OEA que promueve y protege los derechos de los pueblos indígenas del continente americano. La Declaración reconoce el derecho a la organización colectiva y el carácter pluricultural y multilingüe de los pueblos originarios, a la auto-identificación de las personas que se consideran indígenas, una protección especial a los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial -como algunos pueblos amazónicos-, un elemento que lo distingue de otras iniciativas en la materia; y el derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido, entre otros.

2.1.2. Los derechos indígenas en el derecho interno

El Convenio núm. 169 de la OIT fue ratificado por México en 1990, es decir, al año siguiente de su emisión, y en 1992 se realizan dos reformas que modifican los Artículos 4º y 27º constitucionales. En el Artículo 4º se adiciona un primer párrafo, en el cual se reconoce la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada en los pueblos indígenas:

> Artículo 4o. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomaran en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley (DOF: 28/01/1992).

Mientras que en el Artículo 27 "[s]e reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas"; igualmente se establece que "[l]a ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas" (DOF: 06/01/1992).

La reforma al Artículo 27 se llevó a cabo en un ambiente de descontento de intelectuales y movimientos campesinos independientes, ya que con la nueva facultad de los ejidatarios y comuneros para concluir el régimen ejidal de posesión y la posibilidad de convertirlo en propiedad privada, se propiciaba la privatización de las tierras ejidales y comunales (Bailón et. al, 2011: 57).

> Resultaba contradictorio que por un lado se declarara la protección de la integridad territorial de los pueblos indígenas y al mismo tiempo se abrieran las posibilidades para la desintegración de los ejidos y comunidades, uno de los principales logros de la Revolución de 1910. Estábamos en esa década de fin de siglo en el contexto del embate de políticas neoliberales en el campo, y de negociaciones que se concretarían más adelante en el Tratado de Libre Comercio

> con Norteamérica, cuyas consecuencias internas auguraban una situación de nuevo explosiva para el campo mexicano (Bailón et. al, 2011: 58).

En este contexto, el 1 de enero de 1994 ocurre el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), acontecimiento fundamental para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México. El primer día de aquél año, el EZLN, integrado por miles de campesinos indígenas, irrumpió en el municipio de San Cristóbal de Las Casas y otras poblaciones del estado de Chiapas. Sus integrantes "declaraban la guerra al Estado mexicano y se pronunciaban por luchar por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Poco más tarde, a estas demandas se les sumarían las del reconocimiento a la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas" (Bailón et. al, 2011: 58).

El movimiento zapatista encontró simpatizantes dentro y fuera de México; a él se "unieron Organismos no Gubernamentales (ONG), movimientos sociales, partidos y organizaciones de diversa naturaleza" (Bailón et. al, 2011: 59). La relevancia que obtuvo en diferentes ámbitos contribuyó para que el tema de los derechos de los pueblos indígenas estuviera presente en la agenda nacional el resto de la década y hasta el año 2001, año en el que se consuma la reforma constitucional para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, después de la firma de los *Acuerdos de San Andrés* sobre derechos y cultura indígena.

> […] con la reforma se buscaba resolver las causas que dieron origen al levantamiento de los indígenas chiapanecos agrupados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), según disposición de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. En concreto se trataba de cumplir lo pactado en los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, mejor conocidos como Acuerdos de San Andrés (López, 2010: 50).

Como parte de esta reforma, se modificaron varios de los artículos de la Carta Magna para incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas. En el Artículo 1° Constitucional se adiciona un tercer párrafo, relativo a la prohibición de toda discriminación, en el que se precisó que "queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional" (DOF: 14/08/2001). En el Artículo 2° Constitucional, con algunas modificaciones, se

adiciona el contenido del primer párrafo del Artículo 4° y se hace por primera vez el reconocimiento constitucional de *pueblos y comunidades* indígenas:

> Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación 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. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico (DOF: 14/08/2001).

Se agregaron también los apartados A y B al Artículo 2° Constitucional. El apartado A, con ocho fracciones, establece que la Constitución:

> […] reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
>
> I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
> II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público" (DOF: 14/08/2001).

Por su parte, en el apartado B, se establece que "[l]a Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos" (DOF: 14/08/2001). Asimismo, las nueve fracciones de este apartado establecen las distintas obligaciones que tienen dichas autoridades "[p]ara abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas" (DOF: 14/08/2001).

Así también se adiciona un último párrafo a la fracción tercera del Artículo 115, en el cual se establece que "[l]as comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley" (DOF: 14/08/2001).

El siguiente momento importante para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se da en el contexto de la reforma constitucional del año 2011, tras la cual se estableció que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tendrían la misma jerarquía que la Constitución. A partir de esta reforma, el Artículo 1° dicta que "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en [la] Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece" (DOF 10-06-2011). Del mismo modo, de acuerdo con el mismo Artículo, aplica para las normas relativas a los derechos humanos, las cuales "se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia" (DOF 10-06-2011).

En la misma reforma, en el Artículo 15, quedó establecido que en México no se autoriza la celebración de tratados o convenios que alteren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

2.2. Marco jurídico del derecho a la consulta

En el ámbito internacional, el fundamento jurídico del derecho a la consulta se desprende de las disposiciones del Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Artículos 6, 7, 15 y 17) de la OIT, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Artículos 19 y 32, numeral 2), así como de la jurisprudencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido a través de sus sentencias (López, 2013: 51).

Asimismo, existen otros tratados que fundamentan el derecho a la consulta, tal como ha expuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en relación con la Convención Americana de Derechos Humanos[8] (Artículo 1, numeral 1, 2; 21 y 23), así como los Órganos de Tratados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en relación con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, y la Convención Internacional en Contra de Todas las Formas de Discriminación Racial.

El Convenio núm. 169 establece que los gobiernos tienen la obligación de realizar una consulta con los pueblos indígenas en una amplia variedad de casos susceptibles de afectarles directamente, tales como "la adopción de medidas legislativas o administrativas (Art. 6º), la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo (Arts. 6º y 7º) y la autorización de cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (Art. 15)" (Rodríguez et. al, 2010: 19). Asimismo el Artículo 17 establece que se deberá consultar a los pueblos indígenas "siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad."

Por su parte la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece en su Artículo 19 que los Estados "celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado". Asimismo, en el

[8] La Convención Americana, también llamada Pacto de San José de Costa Rica, es un tratado internacional que prevé derechos y libertades que tienen que ser respetados por los Estados Partes.

Artículo 32, numeral 2, se señala que los "Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo."

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, contempla de manera específica el derecho a la consulta y alienta a los Estados miembros de la OEA "a que respeten y cumplan eficazmente todas sus obligaciones para con los pueblos indígenas dimanantes de los instrumentos internacionales, en particular las relativas a los derechos humanos, en consulta y cooperación con los pueblos interesados" (Preámbulo, p. 3). De manera específica el derecho a la consulta es reconocido en el Artículo XXIII numeral 2 y en el Artículo XXIX, numeral 4:[9]

> Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (Artículo XXIII numeral 2).

> Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Artículo XXIX, numeral 4).

En la Tabla 1 se incluyen las distintas fuentes de las cuales emana el reconocimiento de este derecho y los artículos de interés.

[9] Estos Artículos son copia fiel de los Artículos 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Tabla 1. Marco Jurídico del derecho a la consulta

Fuente	**Artículos de interés**
Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Artículos 6, 7, 15 y 17
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	Artículos 19 y 32, numeral 2
Convención Americana de Derechos Humanos	Artículo 1, numeral 1, 2; 21 y 23
Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos	Artículo 1, numeral 1, 2; 47
Convención Internacional en Contra de Todas las Formas de Discriminación Racial	Artículos 1, 4, 5 y 7
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	Artículo XXIII numeral 2 Artículo XXIX, numeral 4
Fuente: Elaboración propia.	

2.3. Condiciones básicas para el cumplimiento del derecho a la consulta

De conformidad con el Convenio núm. 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la jurisprudencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en particular el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador) y de la Tesis Aislada en Materia Constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre "*Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento*,"[10] existen por lo menos siete condiciones básicas que se deben garantizar para el cumplimiento del derecho a la consulta:

1) Que la responsabilidad de realizar las consultas recaiga clara y explícitamente en los gobiernos y no en personas o empresas privadas;
2) Que los pueblos indígenas sean consultados a través de sus instituciones representativas;

[10] Se consideró el Convenio núm. 169 por ser el único instrumento internacional legalmente vinculante que trata específicamente sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, y que reconoce el derecho a la consulta. La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, porque contempla de manera explícita el derecho a la consulta. Mientras que la Tesis Aislada se tomó en cuenta ya que se trata de un criterio jurídico emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual, pese a que carece de obligatoriedad, genera un precedente en la materia y puede servir para orientar criterios. En el caso de la Sentencia dictada por la Corte IDH, ésta fue considerada porque corresponde a la Jurisprudencia más reciente en esta materia, porque atañe a un caso de uno de los países de la región y porque la Corte es el órgano competente para conocer y regular el funcionamiento de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes de la Convención Americana.

3) Que la consulta se realice con carácter previo, es decir antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras o la adopción de alguna medida legislativa;
4) Que la consulta se efectúe de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo;
5) Que la consulta sea adecuada y accesible;
6) Que, de manera previa a la consulta, se realicen estudios de impacto social y ambiental; y
7) Que la consulta sea informada.

A continuación se revisan las fuentes de las cuales derivan cada una de estas condiciones.

Condición 1. La responsabilidad de realizar las consultas debe recaer clara y explícitamente en los gobiernos y no en personas o empresas privadas

En el marco del Convenio núm. 169, la responsabilidad de realizar las consultas recae clara y explícitamente en los gobiernos y no en personas o empresas privadas. El Artículo 6(1) estipula que los gobiernos deberán: "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente".

De la misma manera, en los Artículos 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se establece que el deber de celebrar consultas recae en los Estados.

Condición 2. Los pueblos indígenas deben ser consultados a través de sus instituciones representativas

En el contexto del Convenio núm. 169, Artículo 6(1), los pueblos indígenas deben ser consultados a través de sus instituciones representativas. El manual publicado por la OIT para comprender este convenio establece que:

> Tomando en cuenta las características del país, las especificidades de los pueblos indígenas y el tema y el alcance de la consulta, se puede determinar cuáles son las instituciones representativas. Dependiendo de las circunstancias, la

> institución apropiada puede ser representativa a nivel nacional, regional o comunitario; puede ser parte de una red nacional o puede representar a una única comunidad. El criterio importante es que la representatividad debe determinarse a través de un proceso del que hagan parte los mismos pueblos indígenas (OIT, 2013: 15).

Asimismo "[c]uando se realizan consultas nacionales amplias, existe la necesidad de adoptar un enfoque incluyente, que permita la participación de diversas expresiones organizacionales. Cuando se realizan consultas más específicas, su alcance depende de la naturaleza de los estudios de evaluación de impacto previstos en el Artículo 7(3) del Convenio" (OIT, 2013: 15).

Igualmente, en los Artículos 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se establece que las consultas deben de realizarse con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas.

Condición 3. La consulta debe ser realizada con carácter previo

De acuerdo con el Artículo 15(2) del Convenio núm. 169 "[…] los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras".

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) refiere expresamente este requisito en su Jurisprudencia sobre derechos de los pueblos indígenas (ver sentencia para el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador):

> […] se debe consultar, de conformidad con las propias tradiciones del pueblo indígena, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso, pues el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado (Corte IDH, 2012: 55).

Condición 4. La consulta debe efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo

De acuerdo con las disposiciones del Convenio núm. 169 de la OIT, las consultas deberán ser "llevadas a cabo […] de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas". La OIT, señala que "el Convenio núm. 169 no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta, y no un requisito independiente" (OIT, 2013: 17). Asimismo subraya "que incluso si el proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los derechos sustantivos reconocidos por el Convenio, tales como los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y a la propiedad" (Ídem).

La OIT aclara que "[l]a importancia de obtener el acuerdo o el consentimiento es mayor mientras más severas sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas involucrados" (Ídem). De esta forma, el Artículo 16(2) del Convenio núm. 169, establece que cuando se considere necesario el traslado y la reubicación de pueblos indígenas, estas medidas "sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa".

Por otra parte, la Corte IDH señala algunos elementos que deben estar presentes en el proceso de consulta para que este se realice cumpliendo con el principio de buena fe:

> […] la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como 'un verdadero instrumento de participación', 'que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas'. En ese sentido, es inherente a toda consulta con comunidades indígenas, el establecimiento de 'un clima de confianza mutua' y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia.

Asimismo subraya situaciones que deben evitarse:

> […] la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales. Del mismo modo, la normatividad y la jurisprudencia nacional de Estados de la región se han referido a este requisito de buena fe (Corte IDH, 2012: 57-58).

Condición 5. La consulta debe ser adecuada y accesible

El Convenio núm. 169 de la OIT dispone que "los gobiernos deberán […] consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas" (Art. 6) así como así como tomar "medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces" (Art. 12).

Por su parte la Jurisprudencia de la Corte IDH señala que las consultas a pueblos indígenas deben "realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones […] teniendo en cuenta su diversidad lingüística, particularmente en aquellas áreas donde la lengua oficial no sea hablada mayoritariamente por la población indígena" (Corte IDH, 2012: 62). También señala que "[l]a adecuación también implica que la consulta tiene una dimensión temporal, que de nuevo depende de las circunstancias precisas de la medida propuesta, teniendo en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión" (Corte IDH, 2012: 62-63).

Asimismo la OIT señala que el requisito de que las consultas se lleven a cabo mediante procedimientos apropiados implica que las consultas deben tener lugar en un clima de confianza mutua, para lo cual es necesario: 1) que los gobiernos reconozcan a las organizaciones representativas y ambas partes procuren llegar a un acuerdo; 2) se efectúen negociaciones genuinas y constructivas; 3) se eviten demoras injustificadas; y 4) se cumplan con los acuerdos pactados y se pongan en práctica de buena fe (OIT, 2013: 16).

Del mismo modo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT señaló en el *Informe para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio Núm. 169* que "se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales […] si estos no se tienen en cuenta, será imposible cumplir con los requisitos fundamentales de la consulta previa y la participación" (OIT, 2001: párrafo 79).

Condición 6. De manera previa a la consulta, se deben realizar estudios de impacto social y ambiental

El Artículo 7(3) del Convenio Núm. 169 de la OIT dispone que "[l]os gobiernos deberán velar [porque], siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas".

Respecto a este mismo punto, la Corte IDH señala que:

> [l]a realización de tales estudios constituye una de las salvaguardas para garantizar que las restricciones impuestas a las comunidades indígenas o tribales, respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio, no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo […] En ese sentido, […] el Estado [debe] garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio de una comunidad indígena a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental (Corte IDH, 64).

Realizar estudios previos de impacto social y ambiental es una condición importante para garantizar la consulta a los pueblos indígenas. La Corte IDH señala que estos estudios:

> […] “sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede tener sobre la propiedad y comunidad en cuestión. El objetivo de [los mismos] no es [únicamente] tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también […] asegurar que los miembros del pueblo […] tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad”, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, “con conocimiento y de forma voluntaria” (Corte IDH, 64).

Condición 7. La consulta debe ser informada

La Corte IDH señala que “la consulta debe ser informada, en el sentido de que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad. En ese sentido, la consulta previa requiere que el Estado acepte y brinde información e implica una comunicación constante entre las partes” (Corte IDH, 65).

De esta forma y de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte IDH, para garantizar que una consulta sea informada, es fundamental que se realicen estudios de impacto social y ambiental y que la información contenida en ellos sirva, por lo menos, para dos aspectos: 1) para informar a los pueblos indígenas sobre las ventajas y desventajas del proyecto en relación con su cultura y forma de vida; y 2) para permitir a los pueblos indígenas participar de manera activa en un proceso de diálogo adecuado.

2.4. Avances regulatorios en materia del derecho a la consulta

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha supuesto para muchos Estados importantes desafíos vinculados a su obligación de adaptar sus ordenamientos internos a los estándares internacionales. Al día de hoy, 15 de los 22 países que han ratificado el Convenio núm. 169 corresponden a países de América Latina (OIT, 2016: 78). De estos, seis países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú) cuentan con reglamentaciones que reconocen, en diferentes grados, el derecho a la consulta (Tabla 2). En esta sección se revisan, brevemente, los avances regulatorios en materia de consulta

indígena en los países de América Latina que han ratificado el Convenio núm. 169, abordando de manera más amplia el caso de México.

Tabla 2. Avances regulatorios en materia de consulta en países latinoamericanos

#	Países	Fecha de Ratificación del Convenio núm. 169	Regulación consulta indígena
1	Argentina	03-jul-00	Algunas provincias tienen disposiciones relativas a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
2	Bolivia	11-dic-91	Constitución de la República Artículo 30/II-2009: Consagra la Consulta Previa
			Decreto Supremo 29033/2007 Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas
3	Brasil	25-jul-02	No existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
			Decreto núm. 7747 de 2012: Estableció una Política Nacional de Gestión Ambiental y Territorial de Tierras Indígenas (PNGATI).
4	Chile	15-sep-08	Decreto Supremo N° 66/2014 Ministerio de Desarrollo Social: Reglamento que regula el procedimiento de Consulta Indígena del Convenio núm. 169 de la OIT
			Decreto Supremo N° 40/2013 Ministerio de Medio Ambiente: Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Incorpora la consulta previa en los proyectos de inversión que son evaluados ambientalmente
5	Colombia	07-ago-91	Constitución Política de la República: Artículo 330/1991
			Decreto 1320/1998, Reglamenta la consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorio indígena
			Directiva Presidencial N° 10/2013 Guía para la realización de la consulta previa
6	Costa Rica	02-abr-93	No existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
7	Dominica	25-jun-02	No existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
8	Ecuador	15-may-98	Constitución Política de la República: Artículo 57 y 398/2008
			Decreto Ejecutivo 3401/2002 Reglamento de Consulta de Actividades Hidrocarburíferas

#	Países	Fecha de Ratificación del Convenio núm. 169	Regulación consulta indígena
9	Guatemala	05-jun-96	No existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
10	Honduras	28-mar-95	No existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
11	México	05-sep-90	Constitución Política de la República: Artículo 2
			La mayoría de los estados reconoce el derecho a la consulta (constituciones locales o en leyes específicas en materia de derechos indígenas). Destacan la Ley de Consulta Indígena para el estado y municipios de San Luis de Potosí (2010) y la Ley de Consulta Indígena para el estado y municipios de Durango (2015)
12	Nicaragua	25-ago-10	No existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
			Ley General del Ambiente: Artículo 4, numeral 4
			Estatuto de la autonomía: Artículo 9
13	Paraguay	10-ago-93	No existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
			Resolución núm. 2039/10: Establece la obligación de solicitar la intervención del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) para todos los procesos de consulta
14	Perú	02-feb-94	Ley 292785/2011 Ley de Derecho a la consulta Previa de acuerdo al Convenio núm. 169 de la OIT
			Decreto Supremo 001/2012 Reglamento que regula la implementación de la Ley 292785 de Consulta Previa del C169.
15	Venezuela	22-may-02	No existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT
			Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, de 2005.
			Ley de demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos indígenas, de 2000
			Ley de Bosques, de 2013: Artículos 25, 26 y 105.

Fuente: Elaboración propia. Se tomó como base la tabla elaborada por la OIT que se incluye en el documento "Reporte regional: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Chile. Lima" y se actualizó dicha información. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_507556.pdf

2.4.1. México

En el marco jurídico nacional, el derecho a la consulta tiene su fundamento en las disposiciones del Artículo 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo 1° señala que "todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en [la] Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte." Por lo cual, los derechos de los pueblos indígenas, incluido el derecho a la consulta, están constituidos también por lo establecido en el derecho internacional a través de los tratados internacionales que han sido ratificados por México, tal es el caso del Convenio núm. 169, ratificado por México en septiembre de 1990, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros.

Por su parte, el Artículo 2° apartado B, fracción IX, establece que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, deberán "consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen."

En México no existe una ley general que regule los procedimientos de consulta indígena. Sin embargo, tras la revisión de las iniciativas de leyes secundarias disponibles en el portal del Sistema de Información Legislativa (SIL), se encontró que, de enero de 1991 a la fecha, se han presentado catorce iniciativas de leyes secundarias en materia de consulta indígena (Tabla 3). Igualmente se revisaron 299 leyes federales vigentes y se encontró que en doce de ellas se reconoce el derecho a la consulta (Tabla 4). Asimismo, la revisión de 129 reglamentos de leyes federales vigentes, reveló que en seis de ellos se establece, de manera específica, la obligación de realizar consultas indígenas (Tabla 5).[11]

[11] Con base en las Leyes Federales Vigentes y sus Reglamentos, hasta el 24 de mayo de 2017. Información recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Tabla 3. Iniciativas de Leyes Secundarias en materia de consulta indígena

No.	TIPO DE ASUNTO	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	LEGISLATURA	ESTATUS
1	Iniciativa	Con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y se adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Senadores	08/04/2003	Sen. Luisa María de Guadalupe Calderón Hinojosa	PAN	LVIII	DESECHADO EL 01-ABR-2014
2	Iniciativa	Con proyecto de decreto por el que expide la Ley General del Sistema Nacional de Consulta Indígena y se reforma la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	Cámara de Senadores	18/09/2008	Sen. Andrés Galván Rivas	PAN	LX	DESECHADO EL 27-NOV-2012
3	Iniciativa	Que expide la Ley Federal de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas.	Cámara de Diputados	25/03/2010	Dip. Teófilo Manuel García Corpus	PRI	LXI	DESECHADO EL 15-AGO-2012

No.	TIPO DE ASUNTO	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	LEGISLATURA	ESTATUS
4	Iniciativa	Que crea la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.	Cámara de Senadores	24/11/2011	Senado: Asuntos Indígenas	-	LXI	DESECHADO EL 03-DIC-2015
5	Iniciativa	Que expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.	Cámara de Diputados	06/12/2011	Dip. Teófilo Manuel García Corpus	PRI	LXI	DESECHADO EL 15-AGO-2012
6	Iniciativa	Que expide la Ley Federal de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, y adiciona un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Diputados	07/02/2012	Dip. María Felícitas Parra Becerra	PAN	LXI	DESECHADO EL 31-JUL-2012
7	Iniciativa	Que crea la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.	Cámara de Senadores	41732	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya	PRD	LXII	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 03-ABR-2014

No.	TIPO DE ASUNTO	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	LEGISLATURA	ESTATUS
8	Iniciativa	Que expide la Ley Reglamentaria del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas.	Cámara de Senadores	03/09/2014	Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya	PRD	LXII	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 03-SEP-2014
9	Iniciativa	Que expide la Ley General de Consulta a Pueblos Indígenas.	Comisión Permanente	22/12/2014	Sen. Isidro Pedraza Chávez	PRD	LXII	DESECHADO EL 03-DIC-2015
10	Iniciativa	Que expide la Ley General de Consulta Previa a los Pueblos y Comunidades Indígenas.	Cámara de Diputados	06/10/2015	Dip. Sergio López Sánchez	PRD	LXIII	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 06-OCT-2015
11	Iniciativa	Que expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas de México.	Cámara de Diputados	08/10/2015	Dip. Victoriano Wences Real	PRD	LXIII	RETIRADA EL 28-ABR-2016

No.	TIPO DE ASUNTO	DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	LEGISLATURA	ESTATUS
12	Iniciativa	Que expide la Ley Federal de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas.	Cámara de Diputados	05/11/2015	Dip. Juan Alberto Blanco Zaldívar	PAN	LXIII	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 05-NOV-2015
13	Iniciativa	Que expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas de México.	Cámara de Diputados	14/09/2016	Dip. Victoriano Wences Real	PRD	LXIII	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 14-SEP-2016
14	Iniciativa	Que expide la Ley General de Consulta Indígena y reforma el artículo 2° de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	Cámara de Diputados	28/04/2017	Dip. Christian Joaquín Sánchez	PRI	LXIII	PENDIENTE EN COMISION(ES) DE CAMARA DE ORIGEN EL 28-ABR-2017

Fuente: Elaboración propia con base en información recuperada el 9 de julio de 2017 en el Sistema de Información Legislativa (SIL) http://sil.gobernacion.gob.mx/

Tabla 4. Leyes secundarias que contemplan el derecho a la consulta

Leyes secundarias	Artículos de interés
Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	Artículo 108, párrafo tercero
Ley de Energía Geotérmica	Artículo 4, párrafo segundo
Ley de Hidrocarburos	Artículo 120
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Artículo 3, fracción VI
Ley de la Industria Eléctrica	Artículo 117 Artículo 119
Ley de Planeación	Artículo 1, fracción IV Artículo 14, fracción tercera Artículo 20, párrafo tercero Artículo 20Bis
Ley del Instituto Mexicano de la Juventud	Artículo 4, fracción V
Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	Artículo 18
Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	Artículo 7, inciso a)
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Artículo 1 Artículo 72, párrafo segundo Artículo 102, párrafo segundo Artículo 134 Bis, fracción I Artículo 150
Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables	Artículo 43, párrafo segundo
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Artículo 58, fracción III Artículo 158, fracción I
Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes Federales Vigentes hasta el 24 de mayo de 2017. Información recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm	

Tabla 5. Reglamentos de Leyes Federales que contemplan el derecho a la consulta

Reglamentos de Leyes Federales	Artículos de interés
Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica	Artículo 89 Artículo 90 Artículo 91 Artículo 92
Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	Artículo 54
Reglamento de la Ley de Energía Geotérmica	Artículo 8, fracción I Artículo 60, fracción VI
Reglamento Interno del Consejo Consultivo de la CDI	Artículo 2o., fracciones XVI y XVII y artículo 6o., fracción I
Reglamento de la Ley de Hidrocarburos	Artículo 3, fracción III Artículo 85 Artículo 86 Artículo 87
Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales	Artículo 4, fracción XII Artículo 51, fracción XI Artículo 61 Artículo 62 Artículo 63 Artículo 64
Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes Federales Vigentes hasta el 24 de mayo de 2017. Información recuperada de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm	

Por su parte, 26 entidades federativas cuentan con leyes sobre derechos indígenas, "de las cuales 23 consideran, en diferente medida, la consulta como un derecho" (Monterrubio, 2014: 5). De estas últimas, únicamente San Luis Potosí[12] y Durango[13] tienen leyes específicas sobre consulta y reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho (Tabla 6).

[12] Ley de consulta indígena para el Estado y municipios de San Luis Potosí. Ley publicada en la Edición Extraordinaria del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, el jueves 8 de julio de 2010.
[13] Decreto número 397, por el que se expide Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango. Publicado el 6 de Septiembre de 2015 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

Tabla 6. Leyes estatales sobre pueblos y comunidades indígenas

Leyes estatales sobre pueblos y comunidades indígenas	
Aguascalientes	• Ley de Justicia Indígena del Estado de Aguascalientes
Baja California	• Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California
Campeche	• Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche • Ley que crea el Instituto de Lenguas Indígenas del Estado de Campeche
Chiapas	• Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas
Chihuahua	• Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua
Ciudad de México	• Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal
Colima	• Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima
Durango	• Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango • Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango • Ley que establece el Catálogo de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango
Estado de México	• Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México • Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Consejo Estatal Para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México
Guanajuato	• Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato
Guerrero	• Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero
Hidalgo	• Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo • Ley de Derechos Lingüísticos del Estado de Hidalgo
Morelos	• Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos
Nayarit	• Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit
Nuevo León	• Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León
Oaxaca	• Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca • Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena • Ley Que Crea La Academia Oaxaqueña De Lengua Mixteca • Ley que Crea la Academia de la Lengua Zapoteca
Puebla	• Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla
Querétaro	• Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro

Leyes estatales sobre pueblos y comunidades indígenas	
Quintana Roo	• Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo • Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	• Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí • Ley de Justicia Indígena y Comunitaria para el Estado de San Luis Potosí • Ley de consulta indígena para el Estado y municipios de San Luis Potosí
Sonora	• Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora
Tabasco	• Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco
Tlaxcala	• Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala
Veracruz	• Ley de Derechos y Cultura Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave
Yucatán	• Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán
Zacatecas	• Ley de Justicia Comunitaria del Estado de Zacatecas
Fuente: Elaboración propia. Se tomó como base la información presentada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el portal "Pueblos y comunidades indígenas – Marco normativo" y se actualizó dicha información. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/Indigenas_Marco_Normativo	

Existen también dos protocolos relativos al derecho a la consulta indígena: el "Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", aprobado en febrero de 2013 por el pleno de la asamblea del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); y el "Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas", de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), publicado en 2014.

De acuerdo con el Protocolo emitido por la CDI, el procedimiento de consulta puede tener uno o varios objetivos dependiendo del impacto de la medida. Estos objetivos pueden ser: obtener el consentimiento previo, libre e informado; llegar a acuerdos o recibir la opinión de los interesados. De esta forma, de conformidad con la situación de que se trate, se pueden reconocer tres niveles de participación de los pueblos y las comunidades indígenas:

> 1. Cuando la medida que les concierna sea de aplicación para toda la población indígena del país, donde habría el derecho a la participación;
> 2. Cuando las medidas administrativas o legislativas sean susceptibles de afectarlos directamente, donde el Estado tiene el deber de llevar a cabo la consulta previa para llegar a acuerdos, y
> 3. Cuando la afectación sea de tal grado en cuyo caso no es suficiente la consulta sino que es necesario el consentimiento libre, previo e informado (CDI, 2013: 17).

Particularmente, los casos en que es necesario obtener el consentimiento previo, libre e informado, de acuerdo con el Protocolo son: 1) cuando el proyecto implique traslado de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales; 2) cuando el proyecto implique el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus territorios; 3) cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que pudieran tener un impacto mayor en los territorios indígenas; y 4) cuando se trate de actividades de extracción de recursos naturales en territorios indígenas que tengan impactos sociales, culturales y ambientales significativos (Ídem).

Por su parte, el Protocolo emitido por la SCJN, "busca ser una herramienta que, de manera respetuosa de la autonomía e independencia judicial, auxilie a las y los juzgadores en la tarea de impartir justicia a los miembros de los pueblos indígenas u originarios de México, adecuándose a los más altos estándares nacionales e internacionales" (SCJN, 2014: 8). En ese sentido, el Protocolo de la SCJN recapitula las normas que existen tanto en el derecho nacional como el internacional, y aclara que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas son vinculantes y deben garantizarse eficazmente.

2.4.2. Centro y Sudamérica

Argentina

En el caso de Argentina, algunas provincias tienen disposiciones relativas a la consulta previa del Convenio núm. 169. Entre los avances que destacan en esta materia, el 5 de agosto de 2014, se aprobó la reforma al Reglamento de funcionamiento del Consejo de Participación Indígena (CPI) mediante la resolución núm. 737/2014 adoptada por el

Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), en su *Observación* del año 2016 dirigida a Argentina, señaló que "mediante dicha reforma se reconoce al CPI como una instancia de consulta de las comunidades de los diversos pueblos indígenas que habitan en la Argentina" (CEACR, 2016: 585) no obstante "toma nota de que [la Central de Trabajadores de la Argentina] expresa su preocupación por la falta de medidas legislativas adecuadas que garanticen el respeto de los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y faciliten la consulta previa" (Ídem).

Bolivia

Bolivia, uno de los primeros países en haber ratificado el Convenio núm. 169, reconoce el derecho a la consulta en su Constitución Política (Artículo 30, numeral II, número 15, 16 y 17) y en el Decreto Supremo N° 29033 (Artículo 3). En la Constitución se señala que las naciones y pueblos indígenas gozan, entre otros, del derecho:

> 15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.
> 16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.
> 17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros (OIT, 2016: 81).

Por su parte, el Artículo 3 del Decreto Supremo N° 29033, que regula la consulta y participación de los pueblos indígenas en la evaluación de actividades hidrocarburíferas, establece que:

> El proceso de Consulta y Participación se aplicará de manera previa, obligatoria, oportuna y de buena fe, cada vez que se pretenda desarrollar todas la actividades

> hidrocarburíferas detalladas en el Artículo 31 de la Ley Nº 3058 en tierras comunitarias de origen, propiedades comunarias y tierras de ocupación y acceso tradicional de los Pueblos Indígenas y originarios y Comunidades campesinas, respetando su territorialidad, usos y costumbres en todo el territorio nacional (Ídem).

Asimismo Bolivia es uno de los países en los que se han discutido propuestas de instrumentos para regular la consulta previa. De acuerdo con la *Observación* a Bolivia de la CEACR publicada en el año 2014, el gobierno de Bolivia indicó que "desde febrero de 2012 hasta agosto de 2013, desarrolló un proceso participativo y de consulta de una propuesta legislativa de la consulta previa en la que participaron organizaciones indígenas originarias campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, así como representantes del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Electoral" (CEACR, 2014: 602).

De la misma forma, en *el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, publicado en el año 2015, se reconoce que:

> [l]os derechos de los pueblos indígenas continúan siendo parte importante de la agenda nacional y aumenta el interés por estos derechos en los niveles departamental y municipal. En mayo de 2014, el Presidente Morales entregó al legislativo un proyecto de ley de consulta previa, libre e informada. A finales de 2014, el proyecto continuaba bajo discusión en el seno de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Diputados (Naciones Unidas, 2015: Párrafo 29).

Brasil

En Brasil, el Artículo 231 de la Constitución Política de 1988 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su organización social, costumbres, lenguas creencias, tradicionales así como los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Sin embargo, no existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT.

En enero de 2012 el Gobierno de Brasil inició la reglamentación del derecho a la consulta y realizó nueve reuniones informativas con las comunidades quilombolas. Sin embargo, la CEACR apuntó en su *Observación* publicada en 2016 que el Gobierno reconoció que las condiciones no habían sido favorables para continuar con el proceso de negociación con los pueblos indígenas:

> […] las comunidades indígenas interrumpieron las negociaciones cuando el Abogado General de la Unión dictó la resolución núm. 303, el 16 de julio de 2012, mediante la cual se pretendió aplicar a todos los territorios indígenas las 'salvaguardias' que el Supremo Tribunal Federal (STF) había establecido en una acordada de 19 de marzo de 2009 (pet. 3388), en el litigio planteado en la Tierra Indígena Raposa Serra do Sol (estado de Roraima) en relación con los conflictos territoriales y la seguridad pública, las explotaciones mineras, los derechos ambientales y el usufructo del suelo (CEACR, 2016: 587).

Hasta 2016, de acuerdo con la misma *Observación* de la CEACR, Brasil se encontraba analizando la posibilidad de proponer, partiendo de un caso práctico (el proceso desarrollado para la consulta de la Usina Hidroeléctrica Tapajós) un eventual mecanismo de consulta.

Chile

En Chile existen dos disposiciones específicas relacionadas con el derecho a la consulta: el Decreto Supremo Núm. 66 del Ministerio de Desarrollo Social, que regula la consulta a los pueblos indígenas y el Decreto Supremo Núm. 40 del Ministerio de Medio Ambiente, que regula el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y que incorpora la consulta previa en los proyectos de inversión que son evaluados.

El Artículo 7 del Decreto Supremo Núm. 66 establece que:

> Los órganos de la Administración del Estado […] deberán consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectarles directamente. […] Son medidas administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas aquellos actos formales dictados por los órganos que formen parte de la

> Administración del Estado y que contienen una declaración de voluntad, cuya propia naturaleza no reglada permita a dichos órganos el ejercicio de un margen de discrecionalidad que los habilite para llegar a acuerdos u obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en su adopción, y cuando tales medidas sean causa directa de un impacto significativo y específico sobre los pueblos indígenas en su calidad de tales, afectando el ejercicio de sus tradiciones y costumbres ancestrales, prácticas religiosas, culturales o espirituales, o la relación con sus tierras indígenas (OIT, 2016: 84).

Asimismo el Artículo 85 del Decreto Supremo Núm. 40 del Ministerio de Medio Ambiente, establece que:

> […] en el caso que el proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias indicados en los artículos 7, 8 y 10 de este Reglamento, en la medida que se afecte directamente a uno o más grupos humanos pertenecientes a pueblos indígenas, el Servicio deberá, de conformidad al inciso segundo del artículo 4 de la Ley, diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales propias de cada pueblo y a través de sus instituciones representativas, de modo que puedan participar de manera informada y tengan la posibilidad de influir durante el proceso de evaluación ambiental. De igual manera, el Servicio establecerá los mecanismos para que estos grupos participen durante el proceso de evaluación de las aclaraciones, rectificaciones y/o ampliaciones de que pudiese ser objeto el Estudio de Impacto Ambiental.
>
> En el proceso de consulta a que se refiere el inciso anterior, participarán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva y deberá efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. No obstante, el no alcanzar dicha finalidad no implica la afectación del derecho a la consulta […] (OIT, 2016: 84-85).

Colombia

En Colombia, el derecho a la consulta se encuentra contemplado en el Artículo 330, párrafo final, de la Constitución Política; en el Artículo 2 del Decreto 1320; y en la Directiva Presidencial N° 10 del año 2013. El Artículo 330 de la Constitución establece que:

> La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades (OIT, 2016: 80).

Por su parte, en el Decreto 1320 que reglamenta la consulta previa para la explotación de recursos naturales en territorio indígena, el Artículo 2 señala que:

> La consulta previa se realizará cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas de resguardo o reservas indígenas o en zonas adjudicadas en propiedad colectiva a comunidades negras. Igualmente, se realizará consulta previa cuando el proyecto, obra o actividad se pretenda desarrollar en zonas no tituladas y habitadas en forma regular y permanente por dichas comunidades indígenas o negras, de conformidad con lo establecido en el siguiente artículo (Ídem).

Asimismo se cuenta con la Directiva Presidencial N° 10, la cual fue hecha con el propósito de:

> […] regular la coordinación interna de. las entidades públicas involucradas, a efectos de garantizar la integración de las competencias correspondientes y la distribución eficaz de los recursos, así como la eficiente circulación de la información relevante, la transparencia en los procesos, y permitir el seguimiento al cumplimiento de los deberes de las entidades responsables (Directiva Presidencial N° 10).

En dicha Directiva se establece que: "[e]s deber del gobierno nacional y del Estado garantizar el goce efectivo de 105 derechos de las comunidades étnicas y la

implementación de la Consulta Previa como mecanismo para su protección y pervivencia" (Ídem). Y contempla cinco etapas para garantizar el derecho a la consulta:

- ETAPA 1: Certificación sobre la presencia de comunidades étnicas que hace necesaria la consulta previa.
- ETAPA 2: Coordinación y preparación. Etapa que consiste en identificar a las entidades públicas que tienen competencia con el Proyecto, Obra o Actividad (POA) que se consultará.
- ETAPA 3: Preconsulta. Que tiene como objetivo realizar un diálogo previo con los representantes de las comunidades étnicas involucradas, con el propósito de definir la ruta metodológica que debe seguir el ejecutor del POA, y los términos en que será realizado el proceso según las especificidades culturales de cada una de las comunidades étnicas.
- ETAPA 4: Consulta previa, cuyo objeto es la realización de un diálogo entre el Estado, el Ejecutor y las Comunidades Étnicas, para que la Dirección de Consulta Previa[14] asegure el cumplimiento del deber de garantizar su participación real, oportuna y efectiva sobre la toma de decisiones del POA que pueda afectar directamente a las comunidades, con el fin de proteger su integridad étnica y cultural.
- ETAPA 5: Seguimiento de acuerdos, cuyo objeto es asegurar que lo protocolizado en la consulta previa sea efectivamente realizado por las partes, según los plazos acordados con las comunidades étnicas.

Costa Rica

En Costa Rica no existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT. El Reporte regional de la OIT del año 2016 señala que la relación entre

[14] En el Reporte regional de la OIT se señala que Colombia es el único país de la región en el cual se creó un organismo específico para la implementación de los procesos de consulta (la Dirección de Consulta Previa). En el resto de los países no se cuenta con una institución especialmente dedicada a estos efectos, sino que esta función le corresponde a los organismos del Estado relacionados con la temática indígena, o al organismo público responsable de dictar la medida administrativa que sea necesario consultar (OIT, 2016: 85).

el Estado y los pueblos indígenas ha sido abordada por la Defensoría de los Habitantes (2004), en donde se ha señalado que:

> […] el sistema jurídico nacional establece respecto de la relación entre comunidades indígenas y el Estado un sistema triangular constituido de la siguiente forma: Estado como ente garante del respeto y goce de Derechos Fundamentales y prestatario de servicios, las Asociaciones de Desarrollo Integral de los Territorios Indígenas como representantes de cada territorio y, la CONAI [Comisión Nacional de Asuntos Indígenas], como instancia operativa promotora y facilitadora de la dinámica institucional de y hacia las comunidades indígenas costarricenses, cuya naturaleza es la de un ente público menor parte del Estado (OIT, 2016: 32).

Existen, asimismo, una serie de decretos ejecutivos que protegen a los pueblos indígenas promoviendo su participación. Destacan los siguientes:

- Decreto N° 6866 - Inscribe las Reservas Indígenas en el Registro Público de 1977.
- Decreto N° 12830-G - Reforma Comisión de Emergencia Nacional – Reservas Indígenas de 1981.
- Decreto N° 13573/16569-G/20645-G - Reconoce existencia oficial de Grupos Étnicos Indígenas en Costa Rica de 1982.
- Decreto N° 13568 - Establece la Representación Legal de las Comunidades Indígenas por Asociaciones Desarrollo y como Gobierno Local de 1982.
- Decreto N° 15626 - Declara de Utilidad Pública la Asociación Indígena de Costa Rica de 1984.
- Acuerdo N° 11.1 CONAI - Reglamento de Programas de Recuperación de Tierras en Reservas Indígenas de 1994.
- Decreto N° 21.475-G - Establece los Consejos Étnicos Indígenas de 1995.
- Decreto N° 26174 - Crea la Comisión Interinstitucional de Seguimiento al Diálogo Nacional Indígena de 1997.
- Decreto N° 27800 - Reglamento para el Aprovechamiento del Recurso Forestal en las Reservas Indígenas de 1999.

Por otro lado, Costa Rica ha incorporado el derecho a la consulta previa de manera indirecta, mediante resoluciones judiciales que reconocen expresamente el derecho internacional. La Corte Constitucional de Costa Rica, ha reconocido tal obligación al menos en dos ocasiones.[15] Asimismo, el Gobierno de Costa Rica ha abierto un sitio en internet[16] que ofrece información sobre el derecho a la consulta indígena y da acceso a información relativa a tres procesos de consulta que ha llevado a cabo. Estos son:

1) *Consulta sobre la Política Nacional de Derechos Culturales y la Ley General de Derechos Culturales. Ministerio de Cultura y Juventud.* Realizada entre los años 2012 y 2013 por el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), con los 24 territorios indígenas de Costa Rica.
2) *Consulta sobre el subsistema de Educación Indígena. Ministerio de Educación Pública.* Realizada entre 2007 y 2009 por el Ministerio de Educación Pública (MEP) con los 24 territorios indígenas y que tuvo como objetivo la formulación de una Reforma al Decreto del Subsistema de Educación Indígena.
3) *Consulta por la construcción del acueducto de Térraba. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.* El proceso de consulta inició en el año 2014 en el Territorio Indígena de Térraba y actualmente está pendiente la realización de un encuentro entre el Consejo de Mayores y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para la validación y concertación del Protocolo de Consulta.

Dominica

En Dominica no existe regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT. La CEACR elaboró en 2017 una Solicitud directa sobre la aplicación del Convenio núm. 169, en ella se menciona que el Gobierno de Dominica ha indicado que la consulta al pueblo de Kalinago (Caribes) se realiza a través de organizaciones comunitarias y del Consejo de Reserva Carib (Carib Reserve Council). En dicha Solicitud la Comisión solicita al Gobierno que proporcione información adicional sobre la aplicación

[15] Ver resoluciones de la Corte Suprema de Costa Rica, Sala Constitucional: Voto 2000-08019, Expediente 00-000543-0007-CO, (sentencia de 8 de septiembre de 2000); y Voto 2000- 10075, Expediente 00-000543-0007-CO, (sentencia de 10 de noviembre de 2000).
[16] Ver http://www.consultaindigena.go.cr

de los artículos 6 y 7 del Convenio, incluidos ejemplos de consultas celebradas con el Consejo de Reserva Carib y las organizaciones comunitarias antes de la adopción de medidas legislativas y administrativas que afecten al pueblo Kalinago.

Ecuador

Ecuador no tiene regulaciones específicas sobre la consulta a nivel general, pero ha incorporado la consulta previa en su Constitución Política (Artículos 57 y 398)[17] y en la legislación que aborda la explotación de hidrocarburos mediante el Decreto Ejecutivo 3401 del año 2002. El Artículo 57 de la Constitución Política, en el numeral 6 y 7, establece:

> 6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
>
> 7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

Adicionalmente, el artículo 398 de la Constitución establece que:

> Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta.

[17] Igualmente, el inciso segundo del Artículo 424 de la Constitución Política establece que "los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público".

> El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo 3401, que reglamenta la consulta en actividades hidrocarburíferas, establece en su Artículo 6, inciso a, realizar consultas a "[l]os pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades y afroecuatorianos que habiten en las áreas de influencia directa de las licitaciones o de los proyectos hidrocarburíferos". Asimismo, en el Artículo 7 se establece que la consulta a pueblos indígenas debe realizarse de manera:

> a) Previa la convocatoria por parte del organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones a los procesos licitatorios hidrocarburíferos, en cuyo caso se denominará consulta pre - licitatoria; y,
>
> b) Previa la aprobación de los estudios de impacto ambiental para la ejecución de actividades hidrocarburíferas conforme a lo establecido en el artículo 42 de este Reglamento, en cuyo caso se llamará consulta previa de ejecución (Decreto Ejecutivo 3401/2002. Reglamento de Consulta de Actividades Hidrocarburíferas).

Guatemala

En Guatemala se han hecho distintos esfuerzos para desarrollar normativas que regulen la consulta previa, sin embargo hasta la fecha no existe una regulación específica para la Consulta Previa a los pueblos indígenas establecida en el Convenio núm. 169 de la OIT. De acuerdo con el Reporte regional de la OIT, los principales esfuerzos normativos datan de septiembre de 2007, cuando se sometió a consideración del Congreso de Guatemala el proyecto de "Ley de Consulta a los pueblos indígenas". De acuerdo con el Reporte:

> Este proyecto de ley fue elaborado y consensuado por organizaciones Mayas, con el propósito de operacionalizar la consulta previa del Convenio a través del

> ‘…establecimiento de procedimientos y condiciones apropiadas y mediante la determinación de los efectos jurídicos de las consultas sobre las decisiones administrativas o legislativas que les afectan, cuyos representantes argumentan que la aprobación de la ley permitirá el libre ejercicio del derecho a participar de los pueblos indígenas y a decidir sus prioridades para el desarrollo.’[…] (OIT, 2016: 32-33).

Posteriormente, en el 2011, el poder Ejecutivo elaboró el “Borrador del reglamento para el Proceso de Consulta del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”. Este reglamento, sin embargo, fue declarado inconstitucional por la Corte de Constitucionalidad en noviembre del 2011, en el marco de un recurso de amparo interpuesto por representantes de los pueblos indígenas, los cuales argumentaron que no habían sido previamente consultados sobre el contenido del reglamento, alegando una violación al debido proceso (OIT, 2016: 33).

En el periodo presidencial 2012-2015, se hizo un nuevo esfuerzo y se propuso la creación de un protocolo para regular la Consulta Previa, el “Protocolo de principios para la realización de la consulta previa, informada y sincera con los Pueblos Indígenas de acuerdo al Convenio núm. 169 de la OIT”. De acuerdo con la *Observación* de la CEACR a Guatemala, que se publicó en 2015, dicho protocolo se presentó a la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales el 8 de mayo de 2014, para que los interlocutores sociales formularan sus comentarios al respecto. En la *Observación*, la CEACR tomó nota de que, en agosto de 2014, el Gobierno no había recibido aún los comentarios de los interlocutores sociales (CEACR, 2015: 544).

Recientemente, el 17 de julio de 2017, el presidente de Guatemala entregó al Congreso de la República de Guatemala la “Guía de Estándares Básicos para las Consultas a Pueblos Indígenas”, la cual se elaboró después de 24 diálogos regionales con las diferentes comunidades (Caubilla, 2017). El documento “es una preparación institucional que orienta a los funcionarios que les toque realizar la consulta” (Ídem) y se pretende que sirva “como insumo para la iniciativa de Ley de Consultas que debe regular la consulta a los pueblos indígenas” (Ídem).

Además de estas iniciativas, Guatemala cuenta con la Ley de Minería, la Ley General de Electricidad y el Código Municipal, instrumentos que constituyen hoy los principales cuerpos normativos directamente relacionados con el Convenio núm. 169 y la Consulta Previa, pues regulan lo referente a los proyectos extractivos e hidroeléctricos (OIT, 2016: 33).

Honduras

Honduras no cuenta con regulación específica en relación a la consulta previa del Convenio núm. 169 de la OIT. La CEACR en su *Observación* a Honduras publicada en el año 2017, tomó nota de que el Gobierno indicó que en noviembre de 2015 se elaboró un primer anteproyecto de ley de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas y afrohondureños en el marco de la Comisión Técnica Interinstitucional del Convenio núm. 169, tomando como base un borrador preparado por la Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH). El Gobierno indicó que de mayo a octubre de 2016 se procedió a la etapa de socialización del anteproyecto con los pueblos Tolupán, Tawahka, Miskitu, Nahua, Lenca, Maya Chortí, Pech, Negro de Habla Inglesa y Garífuna, y sus principales organizaciones representativas (CEACR, 2017: 640).

Este proceso, de acuerdo con el informe que se cita en la *Observación* de la CEACR, se llevó a cabo a través de la realización de 17 talleres en las regiones que ocupan los nueve Pueblos Indígenas y Afrohondureños (PIAH) reconocidos por el Gobierno, respetando sus propias características de lengua, costumbres y cultura (Ídem). Sin embargo, de acuerdo con el mismo informe, el proceso estuvo marcado por la ausencia de algunas organizaciones representantes de los PIAH que aglutinan una gran cantidad de agremiados, como es el caso de la Organización Fraternal Negra Hondureña o del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (Ídem).

Por su parte, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) manifestó su desconformidad con el proceso de elaboración del anteproyecto de ley, argumentando que sólo habían participado las instituciones del Gobierno y ciertos pueblos indígenas, sin que se invitara a los actores sociales:

> Los sectores empleador y trabajador no fueron considerados ni en la construcción del anteproyecto de ley ni en la elaboración de la consulta y la socialización de la misma. El COHEP indica que apoya la adopción de una ley de consulta, previa libre e informada, elaborada en conformidad con el Convenio y socializada con todos los actores sociales (Ídem).

En octubre de 2016, el Gobierno convocó a una reunión con los sectores empleador y trabajador, para informar sobre los avances de la propuesta de anteproyecto de ley y para recabar insumos que pudieran ser considerados en el proceso de sistematización. Al respecto, ambos sectores indicaron que brindarían una opinión una vez conocieran los resultados del proceso de sistematización. Finalmente en la *Observación* de la CEACR, el Gobierno comunicó que mantenía un diálogo continuo con las organizaciones representativas de los PIAH para el desarrollo de una reunión nacional que tendría como objetivo la validación de la propuesta de anteproyecto de ley, misma que se mejoraría con la participación de los PIAH y posteriormente sería trasladada al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo para su aprobación (Ídem).

Nicaragua

Nicaragua, es el último país de América Latina que ratificó el Convenio núm. 169. Aunque no existe regulación específica en relación a la consulta previa, el país cuenta con la Ley General del Ambiente y con el Estatuto de la autonomía. La Ley General del Ambiente dispone, en el Artículo 4 numeral 4, que el Estado debe reconocer y prestar apoyo a los pueblos y comunidades indígenas, en sus actividades para la preservación del medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales. Por su parte el Artículo 9 del Estatuto de la autonomía, dispone que en la explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las regiones autónomas, se reconozcan los derechos de propiedad sobre las tierras comunales.

La CEACR, en su *Solicitud directa* al gobierno de Nicaragua publicada en el año 2017, tomó nota de que todos los municipios del país tenían la obligación de consultar a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, en el marco de programas de desarrollo municipal. Asimismo, en el ámbito regional autonómico, apuntó que se establece

la obligación de la consulta ciudadana. Al respecto, la CEACR, invitó al Gobierno a que "se sirva brindar informaciones sobre el funcionamiento de los procedimientos de consulta [y] a que se sirva indicar de qué modo se propicia la participación de los descendientes de los pueblos cacaopera, chorotega, xiu y nahoa en la adopción de decisiones (CEACR, 2017).

Paraguay

Paraguay no cuenta hasta el momento con regulación específica en relación a la consulta previa. Sin embargo, en el Artículo 1° de la Resolución núm. 2039 del año 2010, se establece la obligación de solicitar la intervención del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) para todos los procesos de consulta, siendo el INDI, de acuerdo con el Artículo 3, la autoridad de aplicación del Convenio núm. 169.

Por otra parte, en la *Observación* de la CEACR a Paraguay, publicada en 2015, el Gobierno indicó que el Plan Estratégico del INDI promovía la cooperación multidisciplinaria de varios sectores gubernamentales. En ese sentido el INDI señaló que se disponía de una publicación realizada con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas en el país conteniendo las "orientaciones básicas para el trabajo del funcionariado público con los pueblos indígenas", misma que constituía una herramienta de trabajo para mejorar la implementación de los planes y programas dirigidos a los pueblos indígenas (CEACR, 2015: 547).

En la *Observación*, el INDI también hace referencia a un proyecto de ley relativo al derecho de consulta previa de los pueblos indígenas que la Defensoría del Pueblo presentó al Poder Legislativo, en abril de 2013. Al respecto, la CEACR tomó nota de que, en agosto de 2014, los representantes indígenas formalizaron ante el Congreso Nacional su disconformidad con el proyecto legislativo dado que consideraron que el documento no había sido objeto de consultas y solicitaron su archivo por no haber sido socializado con las organizaciones indígenas (Ídem). Al respecto, la CEACR invitó al Gobierno de Paraguay a responder a las preocupaciones de las organizaciones indígenas sobre los proyectos legislativos relativos a la consulta previa y a la modificación del Estatuto de las

Comunidades Indígenas. Asimismo exhortó al Gobierno para que los pueblos indígenas fueran consultados en relación con los procesos legislativos correspondientes (Ídem).

Perú

Perú cuenta con una ley y un reglamento que, de manera específica, abordan la consulta previa: la Ley núm. 29785 de derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Decreto Supremo 001 que corresponde al Reglamento que regula la implementación de la Ley 292785 de Consulta Previa del C169.

De acuerdo con el Artículo 2, de la Ley 292785, la consulta desde ser implementada de forma obligatoria solo por el Estado, entendiéndose que el derecho a la consulta es:

> […] el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos […]

Asimismo, en el Reglamento de dicha Ley, se establece que "[l]a obligación de consultar al o los pueblos indígenas deriva del Convenio 169 de la OIT y de la Ley y constituye una responsabilidad del Estado Peruano" (Artículo 5), siendo los titulares del derecho a la consulta "el o los pueblos indígenas cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa (Artículo 7.1). De la misma forma, en el Título Tercero se regulan las características del proceso de consulta, estableciendo que "[e]l proceso de consulta se inicia con la etapa de identificación de la medida a consultar y del o los pueblos indígenas" (Artículo 14), finalizando este con la Etapa de decisión (Artículo 23), en donde se establece que:

> La decisión final sobre la aprobación de la medida legislativa o administrativa corresponde a la entidad promotora. Dicha decisión debe estar debidamente motivada e implica una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y

> recomendaciones planteados por el o los pueblos indígenas durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias directas que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos reconocidos en la Constitución Política del Perú y en los tratados ratificados por el Estado Peruano (Artículo 23.1).

Asimismo el Reglamento, en su Artículo 23.3 establece que en caso de que no se alcance un acuerdo y la entidad promotora dicte la medida objeto de consulta:

> […] le corresponde a dicha entidad adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos del o de los pueblos indígenas, así como los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo, promoviendo la mejora de su calidad de vida […]

Igualmente, en el Artículo 25, se establece que una vez finalizado el proceso de consulta, la entidad promotora debe publicar en su portal web un Informe que debe contener: a) La propuesta de medida que se puso a consulta; b) El Plan de Consulta; c) El desarrollo del proceso; d) El acta de Consulta; y e) La decisión adoptada, de ser el caso. Estableciendo que dicho informe debe ser remitido, además, a los o las representantes del o de los pueblos indígenas que participaron en el proceso de consulta.

Adicionalmente, el Gobierno de Perú ha habilitado un sitio web dedicado exclusivamente a la consulta previa.[18] En este sitio se puede encontrar información sobre las normas vigentes relativas a este derecho, sobre los procesos de consulta indígena que se han llevado a cabo y sobre los programas de capacitación en consulta previa que existen en Perú. Asimismo se puede acceder a una lista de intérpretes certificados, entre otra información relevante.

Venezuela

En Venezuela existen tres leyes secundarias que consideran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas: la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas, publicada en el año 2005; la Ley de demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos indígenas, del año 2000; y la Ley de Bosques, del año 2013. La Ley

[18] El sitio web del Gobierno de Perú dedicado a la consulta previa es http://consultaprevia.cultura.gob.pe/

Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas contiene un capítulo dedicado exclusivamente a la Consulta previa e informada, en el Artículo 11 establece que:

> [t]oda actividad susceptible de afectar directa o indirectamente a los pueblos y comunidades indígenas, deberá ser consultada con los pueblos y comunidades indígenas involucrados. La consulta será de buena fe, tomando en cuenta los idiomas y la espiritualidad, respetando la organización propia, las autoridades legítimas y los sistemas de comunicación e información de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas involucrados, conforme al procedimiento establecido en esta Ley. Toda actividad de aprovechamiento de recursos naturales y cualquier tipo de proyectos de desarrollo a ejecutarse en hábitat y tierras indígenas, estará sujeta al procedimiento de información y consulta previa, conforme a la presente Ley.

Asimismo, en el Artículo 12, dicha Ley establece que no está permitida "la ejecución de actividades en el hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas que afecten grave o irreparablemente la integridad cultural, social, económica, ambiental o de cualquier otra índole de dichos pueblos o comunidades". De tal forma que:

> Toda actividad o proyecto que se pretenda desarrollar o ejecutar dentro del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas deberá presentarse mediante un proyecto a los pueblos o comunidades indígenas involucrados, para que reunidos en asamblea decidan en qué medida sus intereses puedan ser perjudicados y los mecanismos necesarios que deben adoptarse para garantizar su protección […] (Artículo 13. *De la aprobación en asamblea*).

Por su parte, la Ley de demarcación y garantía del hábitat y tierras de los pueblos indígenas, contiene un capítulo que regula el procedimiento, participación y consulta para la demarcación del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas (Capítulo Tercero), y señala en su Artículo 10 que:

> La realización de nuevos proyectos de desarrollo y el aprovechamiento de los recursos naturales, en los hábitats y tierras de los pueblos indígenas, deberá estar sujeto a un amplio proceso de información y consulta con los pueblos,

> comunidades y organizaciones indígenas, tal como lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Igualmente, el Artículo 15 establece que:

> El proyecto de demarcación deberá realizarse según los usos y costumbres indígenas, en consulta amplia con los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas respectivas, especialmente con la participación de los ancianos o ancianas, sabios o sabias y autoridades tradicionales. Los pueblos y comunidades indígenas que ocupen el mismo hábitat, decidirán si efectúan la demarcación conjunta o para cada pueblo. La demarcación se realizará tomando en cuenta los acuerdos a los cuales hayan llegado en la discusión. Con las autoridades Regionales y Locales se iniciará un proceso de diálogo para que contribuyan y colaboren en la demarcación del hábitat indígena.

Por último, la Ley de Bosques señala, en su Artículo 25, relativo a la Consulta a las comunidades que: "[l]a formulación y desarrollo de actividades relacionadas con el aprovechamiento de los bosques que afecten o pudieran afectar a las comunidades, deben ser sometidos a consulta popular en el ámbito geográfico donde se estime realizar dichas actividades". Asimismo, "[t]odo acto administrativo para la realización de actividades forestales, que afecte los hábitats y tierras indígenas, debe ser sometido a consulta previa de las comunidades involucradas (Artículo 26).

Asimismo, el Artículo 105 señala que el uso del patrimonio forestal en espacios demarcados como hábitats y tierras indígenas, cuando no sea realizado directamente por las respectivas comunidades:

> […] debe respetar su integridad cultural, social y económica, así como garantizarles el derecho a participar en los beneficios que genere la actividad, y a ser previamente informadas y consultadas en el correspondiente estudio de impacto ambiental y sociocultural, de conformidad con los principios y normas previstos en la materia.

2.5. Conclusiones al capítulo

El principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiere la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible (CNDH, 2016: 11). A partir de identificar los avances regulatorios en materia de consulta indígena en los países de América Latina que han ratificado el Convenio núm. 169, se pudo observar que sólo 6 de 15 países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú) cuentan con reglamentaciones que reconocen, en diferentes grados, el derecho a la consulta. Este dato deja ver que la mayoría de los Estados de la región han fallado en cumplir con el principio de progresividad de derechos humanos para lograr el pleno cumplimiento del derecho a la consulta.

En el caso específico de México, se pudo observar que aún no se cuenta con una ley federal de consulta y que de 32 entidades federativas, únicamente dos (San Luis Potosí y Durango) tienen leyes específicas sobre consulta. Estos datos dejan ver que el Estado mexicano aún requiere incorporar y armonizar este derecho con sus regulaciones para garantizar este derecho de los pueblos indígenas.

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Justificación

Como se ha expresado en los apartados anteriores, los pueblos indígenas a menudo se encuentran en una posición de desventaja que impide que participen efectivamente en las decisiones que toma el Estado. Como se ha referido ya, los pueblos indígenas enfrentan condiciones de marginación y pobreza que hacen manifiesta su exclusión en el acceso a servicios de salud, seguridad social, educación, servicios básicos en la vivienda, alimentación, empleo, así como al sistema de procuración e impartición de justicia. Lo anterior se potencia cuando las decisiones del Estado, por acción u omisión, no sólo no consiguen garantizar el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas sino, más aún, modifican (o extinguen) irreversiblemente las condiciones en que estos ejercen sus proyectos de autodeterminación, el desarrollo económico de sus localidades o, incluso, la supervivencia de su identidad colectiva.

Probablemente, en el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura, es en donde se manifiestan con mayor alcance las acciones u omisiones del Estado para garantizar los derechos de las comunidades indígenas. No es casual que la Recomendación General No. 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la que me he referido ya, enliste seis proyectos de infraestructura como ejemplos ilustrativos de las limitaciones del Estado mexicano para garantizar plenamente el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas: estos proyectos a menudo modifican sustancialmente su territorio, el entorno físico o las condiciones de distribución o acceso a recursos naturales en los que, con frecuencia, los pueblos indígenas encuentran las referencias de tradición o costumbre que constituyen la expresión de su propia identidad, de su entorno cosmogónico, o su franca y llana supervivencia económica o vital.

Adicionalmente, puede argumentarse que una importante motivación de la investigación académica es la de constituir un acervo que fundamente, motive o fortalezca la gestión pública y la implementación de políticas públicas. En ese tenor, la implementación de la Reforma Constitucional en materia energética, que permite el acceso de desarrolladores

particulares en áreas anteriormente reservadas a la explotación del Estado, es sin duda uno de los procesos de mayor importancia entre las modificaciones de política pública más recientes, comparable a la reforma en telecomunicaciones, la reforma bancaria o la ferroviaria, en la que el Estado dejó de ejercer la prerrogativa de explotación monopólica de estos sectores para permitir la participación de desarrolladores particulares en áreas otrora estratégicas. Lo anterior, más que un cambio normativo o administrativo, es una auténtica reforma en el paradigma de la identidad del Estado mexicano.

Más aún, en los mecanismos jurídicos resultantes de la Reforma Energética existen previsiones importantes en la materia de consulta previa a comunidades indígenas. La Reforma tiene manifestación normativa en cuatro instrumentos jurídicos principales: la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y sus respectivos Reglamentos. Dichos instrumentos desarrollan —con un grado de detalle y sincronía con instrumentos internacionales inédito en otros instrumentos del cuerpo jurídico mexicano— previsiones para el ejercicio de la obligación de consultar a pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, las denuncias que algunos pueblos indígenas han hecho ante organismos internacionales, parecerían desafiar la plena implementación de los instrumentos normativos antes descritos.

¿Qué impide al Estado mexicano desarrollar a plenitud lo que instrumentos normativos como los antes descritos prevén? ¿Qué factores, internos o externos, han limitado su capacidad para garantizar a plenitud la obligación del Estado a consultar? En este trabajo de investigación se considera que, por el alcance de la Reforma Energética, la utilidad que el análisis de ésta tiene para el desarrollo de políticas públicas, y la inédita existencia de previsiones normativas en instrumentos jurídicos cuyo sentido esencial es la promoción del desarrollo de infraestructura —energética, en este caso— el estudio de los procesos de consulta implementados por la Secretaría de Energía resulta un importante punto de referencia para contribuir, desde el peldaño que en la investigación científica constituye la descripción de los fenómenos, a la comprensión de los desafíos que la implementación de la consulta indígena representa para los Estados en general, y para el mexicano en particular.

3.2. Objetivo general y pregunta de investigación

El **objetivo general** de este trabajo de investigación es comprender el incumplimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas por parte del Estado mexicano.

De tal manera que este trabajo busca responder a la siguiente **pregunta de investigación**: ¿Qué factores han limitado la capacidad para garantizar a plenitud la obligación del Estado a consultar?

3.3. Objetivos específicos

Los objetivos específicos planteados para alcanzar el objetivo general enunciado, dando respuesta a las correspondientes preguntas de investigación, son los siguientes:

Objetivo específico 1: Conocer para cuántos y para qué proyectos ha realizado procedimientos de consulta el Estado mexicano.

- La *pregunta de investigación* con la que se pretende responder a este objetivo es: ¿Para cuántos y para qué proyectos ha realizado procedimientos de consulta el Estado mexicano?
- Para este objetivo se utilizaron **técnicas documentales** para obtener datos contenidos tanto en documentos producidos por distintos organismos gubernamentales como en noticias reflejadas en los medios de comunicación.

Objetivo específico 2: Conocer cómo se implementan los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía.

- La pregunta *de investigación* con la que se pretende responder a este objetivo es: ¿Cómo se implementan los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía?
- Las técnicas de investigación empleadas para dar respuesta a este objetivo son **documentales** y **entrevistas** a los actores responsables de la implementación.

Objetivo específico 3: Detectar los factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía.

- La pregunta *de investigación* con la que se pretende responder a este objetivo es: ¿Cuáles son los factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía?
- Las técnicas de investigación empleadas para dar respuesta a este objetivo son las **entrevistas** a los actores responsables de la implementación así como la **observación**.

3.4. Tipo de investigación

Según su alcance, las investigaciones pueden ser exploratorias, descriptivas, correlacionales o explicativas (Dankhe, citado por Cazau, 2006: 25). Estos tipos de investigación suelen ser las etapas cronológicas de todo estudio científico, y cada una tiene una finalidad diferente: primero se "explora" un tema para conocerlo mejor, luego se "describen" las variables involucradas, después se "correlacionan" las variables entre sí para obtener predicciones rudimentarias, y finalmente se intenta "explicar" la influencia de unas variables sobre otras en términos de causalidad.

Dado que la implementación de la consulta es un tema poco estudiado, se realizó una **investigación de carácter exploratorio**. De acuerdo con Cazau (Ibíd., 26), las investigaciones exploratorias sirven para familiarizarse con fenómenos relativamente desconocidos, poco estudiados o novedosos, permitiendo identificar conceptos o variables promisorias, e incluso identificar relaciones potenciales entre ellas. La investigación exploratoria, permite conocer y ampliar el conocimiento sobre un fenómeno para precisar mejor el problema a investigar y por ello puede o no partir de hipótesis previas.

3.5. Método de investigación

El término metodología designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas. En las ciencias sociales se aplica a la manera de realizar la investigación y existen dos perspectivas teóricas principales: el positivismo y la fenomenología. Los

positivistas buscan los hechos o causas de los fenómenos sociales con independencia de los estados subjetivos de los individuos. Mientras que el fenomenólogo quiere entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del actor por lo que su objetivo es examinar el modo en que se experimenta el mundo (Taylor y Bogdan, 1984: 15).

Debido a que los positivistas y los fenomenólogos abordan diferentes tipos de problemas y buscan diferentes clases de respuestas, sus investigaciones exigen distintas metodologías. El positivista adopta el modelo de investigación de las ciencias naturales, para lo cual utiliza técnicas como cuestionarios, inventarios y estudios demográficos que producen datos susceptibles de análisis estadístico. En contraste, el fenomenólogo, persigue la comprensión en un nivel personal de los motivos y creencias que están detrás de las acciones de la gente (Ídem).

De acuerdo con Cazau (2006: 33-34), de aquí se deriva la idea de que el paradigma cuantitativo posee una concepción global positivista, hipotético-deductiva, particularista, objetiva, orientada a los resultados y propia de las ciencias naturales. Mientras que el paradigma cualitativo se dice que postula una concepción global fenomenológica, inductiva, estructuralista, subjetiva, orientada al proceso y propia de la antropología social.

Este trabajo de investigación adoptó la **metodología cualitativa** ya que en un primer momento, el objetivo de este trabajo de investigación ha sido conocer las características de la implementación de la consulta, para posteriormente interpretar la información recogida.

3.6. Técnica de recolección y análisis de datos cualitativos

Los datos son los elementos de información sobre cada caso que se derivan del proceso de observación y medición (Manheim y Rich, citados por Anduiza, 2009: 73). En este trabajo de investigación, se utilizaron tres técnicas para obtener datos: documental, entrevista semiestructurada y observación.

Por su parte, de acuerdo con Rodríguez et al., (2005: 135), por análisis de datos cualitativos se entiende el proceso mediante el cual se organiza y manipula la información recogida por

los investigadores para establecer relaciones, interpretar, extraer significados y conclusiones.

3.6.1. Técnicas documentales

Las técnicas documentales son utilizadas para obtener datos contenidos en cualquier tipo de documento producido por una segunda persona u organismo, no por el investigador mismo, ya haya sido éste elaborado con fines de investigación o no.

Esta técnica se utilizó para dar respuesta a la pregunta de investigación del Objetivo específico 1, que se plantea: *Conocer para cuántos y para qué proyectos ha realizado procedimientos de consulta el Estado mexicano.*

De tal manera que se utilizaron **técnicas documentales** para obtener datos contenidos tanto en documentos producidos por distintos organismos gubernamentales como en noticias reflejadas en los medios de comunicación.

Los **datos de organismos gubernamentale**s fueron obtenidos de las siguientes fuentes:

- Portales de internet de la Administración Pública Centralizada,[19] particularmente los sitios web de:
    - La Oficina de la Presidencia de la República;
    - Las 18 Secretarías de Estado;
    - La Procuraduría General de la República; y
    - La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

- Portales de internet de la Administración Pública Paraestatal,[20] particularmente los sitios web de:
    - Las Empresas Productivas del Estado: Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

[19] La búsqueda de datos se realizó entre el 17 de octubre y el 28 de diciembre de 2016 y las palabras claves utilizadas fueron: “consulta previa”, “consulta indígena” y “derecho a la consulta.”
[20] La búsqueda de datos se realizó entre el 19 de octubre y el 23 de diciembre de 2016 y las palabras claves utilizadas fueron: “consulta previa”, “consulta indígena” y “derecho a la consulta”.

- ZOOM.[21] Buscador avanzado de solicitudes de información del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).[22]

- Solicitudes de información,[23] a las siguientes dependencias:
    - Secretaría de Gobernación (SEGOB)
    - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
    - Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
    - Secretaría de Economía (SE)
    - Secretaría de Educación Pública (SEP)
    - Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)
    - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
    - Secretaría de Energía (SENER)
    - Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
    - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
    - Comisión Federal de Electricidad (CFE)
    - Petróleos Mexicanos (PEMEX)

Los **datos de noticias** se obtuvieron a través de periódicos nacionales a través de la siguiente estrategia:

[21] Este sitio contiene el acervo completo de las preguntas realizadas al Poder Ejecutivo y sus respuestas respectivas, además da acceso a los recursos de inconformidad interpuestos por los solicitantes cuando las respuestas no han satisfecho su requerimiento, las resoluciones emitidas en la resolución de esas controversias y los estudios técnicos y jurídicos que fundamentan dichas resoluciones.

[22] Se filtraron las respuestas a solicitudes de información que se han formulado al Gobierno Federal respecto a la consulta indígena.

[23] Las solicitudes de información se enviaron en el mes de enero de 2017. En todos los casos, la solicitud de información que se hizo tuvo la siguiente redacción: "Información sobre los procesos de consulta indígena que ha implementado [el nombre de la dependencia], tanto en administraciones anteriores como durante la presente administración. Especificar: Nombre del proceso de consulta indígena; Entidades federativas donde se desarrolló el proceso de consulta indígena; Pueblos o comunidades indígenas consultados; Fecha de inicio del proceso de consulta indígena; Fecha de término del proceso de consulta indígena; Materia de consulta; Si esta información es de carácter pública o reservada; Link a información pública".

- La configuración de Alertas de Google para detectar resultados en páginas web de noticias en México relacionadas con el derecho a la consulta indígena. Las frases que se programaron fueron:
    - "consulta previa, libre e informada" (alerta configurada desde el día 1 de julio de 2016);
    - "consulta indígena" (alerta configurada desde el 1 de marzo de 2017); y
    - "ley de consulta indígena" (alerta configurada desde el 1 de marzo de 2017).

Para el **análisis de los datos** recabados se utilizó la herramienta de hojas de cálculo Microsoft Excel. Para resumir, analizar, explorar y presentar los datos, se elaboró una tabla dinámica. Con base en la tabla dinámica se hicieron distintos ejercicios de combinación de datos para visualizar únicamente los que contenían determinadas columnas. A partir de este ejercicio se elaboró la descripción y el análisis de los datos que se presentan en el informe de resultados.

3.6.2. Entrevista

La entrevista es una técnica en la investigación cualitativa para recabar datos. Canales (2006) la define como la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio, a fin de obtener respuestas verbales a las interrogantes planteadas sobre el problema propuesto. Existen diversas variedades de entrevista en función del grado de estructuración de las preguntas y respuestas, del tipo de entrevistado, o de otros criterios (Anduiza et al., 2009: 82). La técnica conocida como **entrevista semiestructurada** parte de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Díaz-Bravo et al. (2013: 163) plantean como una de sus principales ventajas la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos.

Se eligieron hacer entrevistas semiestructuradas para poder ajustar las preguntas planeadas a los entrevistados y permitir que estos se expresaran de manera libre y espontánea. En ese sentido, cuando fue necesario, se modificó el orden y contenido de las preguntas para aclarar términos, identificar ambigüedades o profundizar en cierta información.

En este trabajo de investigación, la entrevista semiestructurada fue utilizada para obtener datos que ayudaran a alcanzar el Objetivo específico número 2 y 3.

> *Objetivo específico 2: Conocer cómo se implementan los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía.*
>
> *Objetivo específico 3: Detectar los factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía.*

La selección de los informantes se realizó mediante el método de muestreo no probabilístico conocido como intencional o de conveniencia. De tal forma que se seleccionaron directa e intencionadamente a los individuos considerando dos criterios: que fueran funcionarios públicos en activo de la Secretaría de Energía y que tuvieran experiencia directa en la implementación de los procedimientos de consulta indígena realizados por esta dependencia. Con estos criterios se eligieron a 4 participantes cuya experiencia participando directamente en procedimientos de consulta oscila entre los cuatro y los ocho años:

Entrevista #1

- *Funcionario público entrevistado:* Director General de Impacto Social y Ocupación Superficial
- *Perfil:* El entrevistado se encarga de dirigir los equipos de consulta para los proyectos de hidrocarburos y de la industria eléctrica. Durante 2013 participó en procedimientos de consulta indígena como parte del Comité Técnico Asesor en representación de la Secretaría de Gobernación. Labora en la Secretaría de Energía desde el año 2015
- *Etiqueta para transcripciones:* Director del equipo de consulta
- *Lugar y fecha de entrevista*: Secretaría de Energía, 28 de Julio de 2017

Entrevista #2

- *Funcionario público entrevistado:* Director de Área de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial
- *Perfil:* El entrevistado se encuentra a cargo de la implementación de procedimientos de consulta indígena de proyectos tanto de la industria eléctrica como de hidrocarburos. Desde 2009 ha implementado procedimientos de consulta indígena en distintas dependencias del gobierno (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Secretaría de Energía). En la Secretaría de Energía trabaja desde 2014
- *Etiqueta para transcripciones:* Actor implementador 1
- *Lugar y fecha de entrevista:* Secretaría de Energía, 27 de Julio de 2017

Entrevista #3

- *Funcionario público entrevistado:* Director General Adjunto de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial
- *Perfil:* El entrevistado trabaja en la Secretaría de Energía desde 2014, en donde se encarga de implementar procedimientos de consulta indígena para proyectos de hidrocarburos y de la industria eléctrica. De 2010 a 2014 participó en la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- *Etiqueta para transcripciones:* Actor implementador 2
- *Lugar y fecha de entrevista:* Secretaría de Energía, 27 de Julio de 2017

Entrevista #4

- *Funcionario público entrevistado:* Director General Adjunto de la Subsecretaría de Electricidad
- *Perfil:* El entrevistado tiene, entre otras funciones, la tarea de brindar asesoría a los funcionarios responsables de los procedimientos de consulta indígena así como dar seguimiento a los procedimientos de consulta indígena derivados de las subastas de la industria eléctrica. Labora en la Secretaría de Energía desde el año 2013

- *Etiqueta para transcripciones:* Actor coadyuvante
- *Lugar y fecha de entrevista:* Secretaría de Energía, 27 de Julio de 2017

Los participantes fueron contactados telefónicamente con el fin de informar de los fines de la investigación y del procedimiento de la misma. Se les citó individualmente solicitándoles una disponibilidad de tiempo suficiente y se procuró que en el lugar del encuentro hubiese la privacidad suficiente para evitar posibles interrupciones durante el desarrollo de la entrevista. Al inicio de las entrevistas se solicitó la autorización de cada participante para grabar la conversación. La duración de las entrevistas fluctuó entre los 40 y los 60 minutos y cada una de ellas se desarrolló de acuerdo a la guía elaborada previamente.

Previamente a la realización de las entrevistas, se elaboró una guía conformada por seis preguntas alineadas a los objetivos específicos de este trabajo de investigación (Tabla 7).

Tabla 7. Guía de entrevista

1. ¿Cuál es la materia de las consultas que usted ha desarrollado? 2. ¿Qué propósito tienen las consultas? 3. ¿Cómo se realiza la consulta? ¿A quién se consulta? 4. ¿Qué problemas ha identificado usted al llevar a cabo procedimientos de consulta? 5. ¿Qué dificultades podrían ser resueltas desde la dependencia para la que trabaja? 6. ¿Qué dificultades podrían resolver otras entidades?
Fuente: Elaboración propia

Para el **análisis de los datos** obtenidos a partir de las entrevistas, se utilizó la herramienta para procesar textos Microsoft Word y se siguieron los pasos que se describen a continuación:

1. Transcripción de las entrevistas;
2. Lectura de las entrevistas para resaltar párrafos considerados como relevantes;
3. Lectura de las entrevistas para identificar temas dentro del contenido (se distinguieron los temas con colores y etiquetas);
4. Re-distribución del material para ordenar los fragmentos de texto que corresponden a un mismo tema.

3.6.3. Observación

Existen distintas técnicas de investigación basadas en la observación, entre ellas destacan la observación no reactiva y la observación participante. La observación no reactiva es una estrategia en la que se mantiene al máximo la espontaneidad del objeto de estudio para no contaminar sus comportamientos con la presencia del investigador. Mientras que en la observación participante se persigue la interacción de investigador y sujetos investigados (Anduiza et al., 2009: 89).

Los datos recopilados para esta investigación se obtuvieron por medio de la técnica de **observación participante**. De acuerdo con Guasch (1977: 35), la observación participante es la técnica más empleada para analizar la vida social de los grupos humanos. Desde un punto de vista teórico, la observación participante es un instrumento útil para obtener datos sobre cualquier realidad social; si bien en la práctica la observación participante se emplea para obtener datos sobre realidades a las que resulta difícil aplicar otro tipo de técnicas. Su uso es frecuente cuando, para entender la realidad social, se quiere conocer el punto de vista de los actores en ella implicados. Así resulta que la observación participante se usa para estudiar desde dentro minorías, grupos étnicos, organizaciones, subculturas y profesiones.

Esta técnica se utilizó para dar respuesta a la pregunta de investigación del Objetivo específico 3, que se plantea: *Detectar los factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía.*

La selección de esta técnica obedeció a la experiencia de la investigadora, ya que antes y durante la realización de este trabajo de investigación ésta formó parte del equipo de los actores responsables de la implementación de procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía.

Para esta investigación, los datos fueron obtenidos de procedimientos de consulta en los que ha participado la investigadora:

- Consulta a Comunidades Nahuas y Totonacas sobre Proyecto Hidroeléctrico "Puebla 1" (2015)
- Consulta a comunidades mayas por la construcción y operación del proyecto de generación de energía eólica "Parque Eólico Tizimín" (2017)

La elección de obtener datos de los procedimientos de implementación de consultas indígenas en los que debía participar la investigadora como parte de sus funciones como servidora pública, obedeció a las facilidades que esto representaba en términos de tiempo y recursos económicos

Para capturar los datos recogidos de las observaciones participantes, se utilizaron **notas de campo** que fueron registradas de manera escrita y utilizando una grabadora de voz. Algunas notas fueron realizadas al finalizar las actividades y otras se generaron durante el proceso de análisis de datos a partir de la información que la investigadora recordaba y que consideró relevante incluir.

Para el **análisis de los datos** obtenidos de las observaciones se utilizó la herramienta para procesar textos Microsoft Word y se siguieron los pasos que se describen a continuación:

1. Transcripción de notas de campo registradas de manera escrita y en audio;
2. Lectura de las notas de campo para resaltar párrafos considerados como relevantes;
3. Lectura de las notas de campo para identificar temas dentro del contenido (se distinguieron los temas con colores y etiquetas);
4. Re-distribución del material para ordenar los fragmentos de texto que corresponden a un mismo tema.

4. INFORME DE RESULTADOS

En el presente capítulo se desarrolla el informe de resultados en el cual se da respuesta a las preguntas de investigación planteadas en este trabajo. A partir de estas respuestas, se aborda el objetivo general de este trabajo, que es *comprender el incumplimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas por parte del Estado mexicano* y responder a la interrogante que da origen a la tesis, a saber, *¿qué factores han limitado la capacidad para garantizar a plenitud la obligación del Estado a consultar?* (Tabla 8). La respuesta a cada una de las preguntas se realiza a partir del análisis de contenido de los documentos, entrevistas y observaciones, de tal forma que la construcción de este informe se fundamenta en citas textuales obtenidas a partir de dichas técnicas de recolección de datos.

Tabla 8. Objetivos y preguntas de investigación

Objetivo general Comprender el incumplimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas por parte del Estado mexicano	
Pregunta de investigación ¿Qué factores han limitado la capacidad para garantizar a plenitud la obligación del Estado a consultar?	
Objetivos específicos	*Preguntas de investigación*
Conocer para cuántos y para qué proyectos ha realizado procedimientos de consulta el Estado mexicano	¿Para cuántos proyectos ha realizado procedimientos de consulta el Estado mexicano?
Conocer cómo se implementan los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía	¿Cómo se implementan los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía?
Detectar los factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía	¿Cuáles son los factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía?

4.1. Proyectos consultados por el Estado mexicano

Esta investigación tuvo como primer objetivo conocer para cuántos y para qué proyectos[24] ha realizado procedimientos de consulta el Estado mexicano. Como ya se explicó a detalle en el capítulo metodológico, el primer paso fue obtener datos de documentos producidos por distintos organismos gubernamentales así como de noticias reflejadas en los medios de comunicación. Posteriormente, se agruparon los datos relacionados con un mismo procedimiento de consulta y a continuación se ordenaron en seis categorías: [25]

1. *Proyecto o asunto consultado*. Incluye los datos referentes al proyecto o tema específico que se consultó.
2. *Tipo de proyecto.* Incluye los datos del tipo de proyecto que se consultó (excepto en el caso de las consultas que tuvieron la finalidad de conocer la situación de los pueblos indígenas, en este caso la columna indica el objetivo de las consultas, que fue generar recomendaciones y propuestas de política pública).
3. *Autoridad responsable*. Incluye los datos referentes a la dependencia de gobierno que tuvo a su cargo la implementación del procedimiento de consulta.
4. *Estatus*. Los datos recabados permitieron, en algunos casos, determinar si el procedimiento estaba en proceso o ya había concluido. Para los procedimientos donde no se obtuvieron datos se utilizó la etiqueta "desconocido."
5. *Año de consulta*. Incluye el año en el que se inició cada uno de los procedimientos de consulta.
6. *Entidad federativa*. Incluye los datos recabados que se refieren a las entidades federativas en las cuales se realizó el procedimiento de consulta.

En el Anexo 1 se incluye la tabla que fue elaborada con los datos obtenidos.

[24] Para este ejercicio se consideró usar la palabra "proyecto" para englobar la serie de medidas que pueden ser sometidas a consulta, como pueden ser proyectos legislativos, extractivos, energéticos, etcétera, que puedan afectar a los derechos de los pueblos indígenas. También se consideraron las consultas que se realizaron para conocer la situación de los pueblos y comunidades indígenas sobre algún asunto en particular.

[25] Se consideró incluir una categoría para los pueblos indígenas que fueron consultados, sin embargo la información recuperada no fue suficiente para hacer este ejercicio.

De esta manera, a partir de ordenar y analizar los datos obtenidos, se encontraron 54 proyectos consultados además de 26 procedimientos de consulta que tuvieron como finalidad conocer la situación de los pueblos indígenas para generar recomendaciones y propuestas de política pública. Los proyectos consultados que se encontraron fueron los siguientes:

- 1 proyecto para la planeación de políticas;
- 26 proyectos de infraestructura (1 de infraestructura agropecuaria, 11 de infraestructura caminera, 1 de infraestructura de distribución de energía eléctrica, 2 de infraestructura de gas, 1 de infraestructura de relleno sanitario, 1 de infraestructura educativa, 3 de infraestructura eólica, 1 de infraestructura ferroviaria, 3 de infraestructura hidráulica y 2 de infraestructura hidroeléctrica);
- 11 proyectos de iniciativas legislativas;
- 1 proyecto de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados;
- 1 proyecto de modificación de veda;
- 1 proyecto de otorgamiento de autonomía política y económica;
- 7 proyectos de planes de desarrollo;
- 2 proyectos de programas de manejo forestal;
- 1 proyecto de programa de ordenamiento ecológico; y
- 3 proyectos de reforma constitucional.

Se encontró, asimismo, que el primer procedimiento de consulta se realizó en el año 2002 con el objetivo de generar recomendaciones y propuestas de política pública, mientras que en 2012 se realizó un procedimiento de consulta para tratar el Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas. Un año después, en el año 2013, se realizaron las primeras consultas sobre proyectos de infraestructura en México, de manera puntal, se trató de proyectos de infraestructura hidroeléctrica, eólica, caminera, de distribución de energía eléctrica e hidráulica (Anexo 2).

4.2. La implementación de los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía

Para conocer cómo se implementan los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía, se hizo un análisis cualitativo de los datos obtenidos a partir de las entrevistas a los actores responsables de la implementación en esta dependencia del gobierno federal. Para hacer este ejercicio, el guion de entrevista contempló tres preguntas específicas para este fin (Ver Tabla 7. Guía de entrevista, preguntas 1, 2 y 3). Una vez que se transcribieron las entrevistas, se agruparon las respuestas de los entrevistados relacionadas a una misma pregunta o tema, para después construir categorías a partir de comparar e identificar patrones. Las categorías que se formaron fueron las siguientes:

1. Las leyes secundarias de la reforma energética contemplan el derecho a la consulta
2. Se realizan procedimientos de consulta cuando, a través de la Evaluación de Impacto Social (EVIS), se determina que los proyectos energéticos son susceptibles de afectar derechos específicos de pueblos y comunidades indígenas
3. El propósito de las consultas es obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas
4. Los procedimientos de consulta siguen fases generales
5. La consulta se adapta a las características culturales de cada comunidad

A continuación se presenta la interpretación de los resultados de cada categoría.

1. Las leyes secundarias de la reforma energética contemplan el derecho a la consulta

Los actores entrevistados explicaron que en la Secretaría de Energía se realizan procedimientos de consulta de acuerdo las leyes y reglamentos del sector. El actor implementador 2, explicó que:

> … *las atribuciones que la Secretaría de Energía tiene en materia de consulta se fundamentan en las dos leyes reglamentarias que tenemos, es decir, La ley de Hidrocarburos y la ley de la Industria Eléctrica* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En este mismo sentido, el director del equipo de consulta, explicó que esta dependencia implementa procedimientos de consulta de conformidad con la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica:

> *… se consultan proyectos del sector energético, de acuerdo con la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica.*
>
> *… También la Ley de Geotermia establece la obligación de que se lleven a cabo procesos de consulta, sin embargo a diferencia de lo que establecen la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica, estos proyectos se substanciarán a través del sistema de consulta y participación indígenas que sustancia la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Al día de hoy, sin embargo, la CDI no ha llevado a cabo ningún procedimiento de consulta de proyectos de energía geotérmica* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

Las entrevistas permitieron interpretar que, aunque no exista una Ley de consulta, las leyes secundarias de la reforma energética establecen cuándo y para qué proyectos se deben realizar los procedimientos de consulta, además de que facultan a los funcionarios públicos para llevar a cabo estos procedimientos. De aquí se derivaron dos hipótesis:

- *Es más probable que se garantice el derecho a la consulta cuando este procedimiento se contempla en las leyes y reglamentos;* y
- *La implementación puede resultar más sencilla cuando la reglamentación establece con claridad cuándo y cómo debe de realizarse*.

2. Se realizan procedimientos de consulta cuando, a través de la Evaluación de Impacto Social (EVIS), se determina que los proyectos energéticos son susceptibles de afectar derechos específicos de pueblos y comunidades indígenas

Los actores entrevistados explicaron que en la Secretaría de Energía se realizan procedimientos de consulta para todos aquellos proyectos, tanto de hidrocarburos como de electricidad, que pudieran afectar los derechos de los pueblos indígenas. Al respecto, el actor implementador 2, expresó:

> … *En el caso de la industria eléctrica la materia de consulta son proyectos como pueden ser hidroeléctricas, mini hidroeléctricas, parques solares y parques eólicos. Para el caso de hidrocarburos, se realizan consultas por la construcción y operación de gasoductos o por la exploración y extracción de hidrocarburos. Para cualquiera de los proyectos se hace consulta cuando estos puedan afectar los derechos colectivos de pueblos y comunidades indígenas* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En este mismo sentido, el director del equipo de consulta explicó que:

> … *todo aquel proyecto que sea susceptible de afectar derechos específicos de pueblos y comunidades indígenas debe de ser consultado y bajo esa lógica trabajamos* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

Sobre este mismo punto, el director del equipo de consulta explica que para iniciar los procedimientos de consulta, el contenido de la Evaluación de Impacto Social es fundamental ya que esta contiene información que permitirá valorar si existe un sujeto de derecho susceptible de ser afectado por el desarrollo del proyecto:

> *En la SENER el primer momento es la presentación de una Evaluación de Impacto Social y la emisión de su respectivo dictamen y resolutivo. En el dictamen se hace el ejercicio de valoración que determina si existe un sujeto de derecho susceptible de ser afectado por el desarrollo del proyecto y en caso de que se prevea que existe esto, entonces en el resolutivo se indica que se debe llevar a cabo un procedimiento de consulta.*
>
> *Con la reforma energética se estableció la obligación de que todos los proyectos del sector presentarán una Evaluación de Impacto Social. Dentro de los componentes de la EVIS está la delimitación de un área de influencia del proyecto, la descripción e identificación de las comunidades en el área de influencia del proyecto y la identificación de los impactos. Con estos elementos nosotros hacemos un análisis que nos permite tener la idea de que existe la susceptibilidad de afectar los derechos de alguna comunidad.*
>
> *Ahora bien, hay proyectos de la industria eléctrica que tienen permisos que fueron otorgados de manera previa a la publicación de la LIE y como la ley no se aplica de manera retroactiva, no están obligados a presentar la EVIS. Sin embargo el derecho a la consulta no emana de la LIE ni de su reglamento, sino del Convenio número 169, el cual, a la luz de la lectura del Artículo 1°*

> *constitucional, el Estado mexicano debe garantizar. Por esta razón, en la SENER hacemos una solicitud de información a las empresas que presentaron proyectos antes de la reforma energética. Esta información nos permite tener más datos para saber si hay o no un sujeto de derecho susceptible de ser afectado por el desarrollo del proyecto* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

Sobre la Evaluación de Impacto Social, el actor implementador 2 explicó que este documento ayuda a los funcionarios públicos a determinar qué proyectos del sector requerirán que se realice un procedimiento de consulta indígena. Asimismo explicó que los procedimientos de consulta que lleva a cabo la Secretaría de Energía toman en cuenta las recomendaciones de los instrumentos internacionales:

> *… El procedimiento de consulta está relacionado con la presentación de la Evaluación de Impacto Social por parte de la parte interesada en desarrollar un proyecto de la industria eléctrica o de hidrocarburos. La EVIS debe incluir la identificación y caracterización de las comunidades que pueden ser impactadas dentro del área de influencia del proyecto. Tras revisar la EVIS se determina la procedencia o improcedencia de un procedimiento de consulta, para lo cual se emite un resolutivo en donde, en su caso, se mandata el desarrollo de la consulta. Se puede decir que el procedimiento de consulta inicia con la emisión de este resolutivo* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

El actor coadyuvante explicó que la Evaluación de Impacto Social ayuda también para identificar a las autoridades de las comunidades, y explicó que este documento debe ser entregado por la empresa de manera previa a la consulta:

> *… esta Evaluación es dictaminada por un área específica de la Secretaría de Energía, y al final se realiza un resolutivo que, entre otras cosas, señala la necesidad de llevar un procedimiento de consulta cuando se determina que existen comunidades indígenas que pudieran ser afectadas por la construcción y operación del proyecto* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

El análisis de las entrevistas reveló que la presentación de la EVIS se hace de manera previa a la consulta, lo cual coincide con los estándares que establecen los principales instrumentos internacionales en la materia (Ver *Condición 6. De manera previa a la*

consulta, se deben realizar estudios de impacto social y ambiental). También, a partir de las respuestas, se interpretó que la presentación de la EVIS es fundamental para que los actores responsables de la implementación puedan determinar si existe o no un sujeto de derecho susceptible de ser afectado por el desarrollo del proyecto. A partir de esta interpretación se planteó como posible objetivo para futuras investigaciones *conocer si el resolutivo que emite la SENER expone claramente las razones por las cuales se identifica o no un sujeto de derecho*. Derivado de ello, se planteó una posible hipótesis:

- *Cuando el resolutivo de la autoridad sobre la procedencia de la consulta se respalda por criterios claros y transparentes, esta decisión correrá menos riesgo de ser cuestionada.*

3. El propósito de las consultas es obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas

Los entrevistados expresaron que uno de los propósitos de los procedimientos de consulta es obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto, el actor implementador 1, señaló que el propósito de las consultas debe de ser alcanzar el consentimiento de las comunidades indígenas:

> … *Yo creo que cualquier procedimiento de consulta indígena debe perseguir el consentimiento, independientemente de la materia de consulta. Ahora bien, es importante señalar que no siempre se puede alcanzar el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Al respecto, el entrevistado precisó que los procedimientos de consulta no dan el derecho de veto a las comunidades ya que:

> … *si bien es cierto que el procedimiento de consulta persigue como fin último la obtención del consentimiento, no en todos los casos la omisión o la no obtención de ese consentimiento tiene que significar un fin para el proyecto ya que eso va a depender del impacto que esté causando. Esto nos lleva a una primera conclusión, hay una relación directa entre impacto y consentimiento* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Y explicó que esto ha sido señalado por los Órganos de control de la OIT y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De la misma forma que está contemplado por el Protocolo de consulta elaborado por la CDI:

> … *Se debe considerar también que los Órganos de control de la OIT han señalado que la consulta no es un derecho de veto que tienen las comunidades, es decir, la consulta no es un instrumento que tengan las comunidades para vetar el desarrollo de los proyectos.*
>
> *También la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido clara en distinguir entre consentimiento y consulta. En el amparo en revisión para el caso del Acueducto Independencia, la Suprema Corte señala que el Estado puede continuar con el proyecto siempre y cuando, a partir de los resultados del procedimiento de consulta, se tenga certeza de la inexistencia de impactos significativos y directos que pongan en riesgo del pueblo o comunidad consultada, en este caso del pueblo Yaqui.*
>
> … *Esto también se puede encontrar en el Protocolo de la CDI, el cual establece que cuando los impactos son significativos la consulta es imperante, es decir, en esos casos no sólo se requiere una consulta, sino se requiere obtener el consentimiento libre, previo e informado como un requisito sine qua non* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Sobre este mismo punto, se preguntó al entrevistado para qué proyectos energéticos resultaba fundamental el consentimiento y explicó que, desde su punto de vista, para los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos ya que estos generan profundos cambios en la dinámica de la población:

> … *En la Secretaría de Energía los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos generan profundos cambios en la dinámica de la población, en estos casos me parece que el impacto es directo y puede llegar a ser significativo para algunas comunidades indígenas, dependiendo por supuesto del contexto* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En ese sentido, explicó que cuando los proyectos generan impactos significativos a las comunidades, la Secretaría de Energía debe de actuar bajo un enfoque de derechos humanos para evitar posibles afectaciones. Considera que un ejemplo de ello fue lo que

ocurrió en los procesos de licitación de los bloques petroleros de la Ronda 2.2, ya que existía un riesgo de afectar a las comunidades indígenas y se decidió que las áreas contractuales fueran excluidas de la versión final de las bases de licitación:

> … *Cuando hay proyectos que pueden impactar significativamente a las comunidades, lo que tiene que hacer la SENER es actuar bajo un enfoque de derechos humanos y tomar la mejor determinación para evitar una posible afectación.*
>
> … *Lo que nos ocurrió en la ronda 2.2 fue interesante ya que el simple hecho de que hubiera la posibilidad de licitar áreas contractuales para que pudieran ser adjudicados contratos de licencia para la exploración y extracción de hidrocarburos podía trastocar o a causar un cierto perjuicio en la esfera jurídica de las comunidades indígenas. Por tal motivo, desde las bases de licitación, la Secretaría de Energía estuvo obligada a desarrollar el procedimiento de consulta. En este caso particular, el procedimiento de consulta no se terminó y al no tener certeza sobre cuál iba a ser la determinación final de las comunidades, se optó por hacer una recomendación a la Comisión Nacional de Hidrocarburos para que las áreas contractuales fueran excluidas de la versión final de las bases de licitación y por consiguiente que no fueran susceptibles de alguna propuesta técnica y financiera para su posterior adjudicación.*
>
> *Esto también ocurrió en el caso del gasoducto El Encino–Topolobampo, en el cual una de las comunidades no otorgó su consentimiento para la realización de este proyecto y la determinación de la SENER fue exhortar a la empresa a que buscara una ruta alterna* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En ese mismo sentido, el actor implementador 2 expresó que obtener el consentimiento es el objetivo de todos los procedimientos de consulta que lleva a cabo la SENER:

> *Desde la perspectiva de la SENER, todos los procedimientos de consulta deben tener el componente del consentimiento previo, libre e informado, esto en apego a la libre determinación ya que la consulta se realiza para informarles sobre un proyecto y también para pedir su consentimiento* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

También, el director del equipo de consulta de la Secretaría de Energía, expresó que los procedimientos de consulta se llevan a cabo para construir acuerdos, garantizar los derechos de las comunidades y en su caso obtener su consentimiento. Sobre este último punto, explicó que los procedimientos de consulta no proporcionan un derecho de veto a los pueblos indígenas:

> … *los procedimientos de consulta indígena que lleva a cabo la SENER tienen el propósito de construir acuerdos que permitan tanto el desarrollo de los proyectos del sector energético, como la garantía de los derechos y en su caso obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas.*
>
> *Hay que señalar, sin embargo, que la consulta no da un poder o derecho de veto. Esto quiere decir que un proyecto se puede llevar a cabo a pesar de que no exista el consentimiento de la comunidad. No obstante se deben de presentar razones claras que justifiquen la decisión de que el proyecto se lleve a cabo. Asimismo hay que tomar en cuenta que los reglamentos de las leyes del sector retoman dos principios del sistema interamericano de derechos humanos: el deber de acomodo y el deber de razonabilidad* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

A partir de la lectura de las entrevistas resultó claro que los procedimientos de consulta en la SENER tienen como propósito obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas impactados por el proyecto. Dos de los entrevistados aclararon, además, que aunque se busque obtener el consentimiento, las consultas no proporcionan un derecho de veto a los pueblos indígenas. También el director de consulta explicó que un proyecto se puede llevar a cabo a pesar de que no exista el consentimiento de la comunidad. Aunque, en ese caso, explicó que el Estado debe de presentar razones claras que justifiquen la decisión de que el proyecto se realice.

Al respecto, ya que la OIT señala que “el Convenio núm. 169 no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta, y no un requisito independiente” (OIT, 2013: 17), y considerando las respuestas de los entrevistados, se interpretó que en la Secretaría de Energía el propósito de los procedimientos de consulta se encuentra alineado con lo que marcan los instrumentos internacionales.

A partir de esta interpretación se planteó como hipótesis que *el Estado no puede garantizar a plenitud el derecho a la consulta de los pueblos indígenas cuando la implementación de los procedimientos no se apega a las condiciones básicas que establecen los instrumentos internacionales y cuando los responsables de la implementación de los procedimientos de consulta no guían su actuación de acuerdo a los tratados internacionales en la materia*.

4. Los procedimientos de consulta siguen fases generales

Para el actor implementador 1, la creación de la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos y sus respectivos reglamentos fue muy importante, ya que en estos documentos normativos se establecen fases generales que rigen los procedimientos de consulta. Desde su punto de vista este hecho es fundamental ya que antes de la reforma sólo se contada con el Protocolo de consulta de la CDI y no se tenía claridad sobre cómo se tenían que realizar estos procedimientos:

> *… Es importante señalar que antes de la Reforma Energética no había ningún reglamento ni ninguna ley en donde estipulara cómo realizar ese procedimiento de consulta. Únicamente se contaba con el Protocolo de CDI, el cual no es vinculante pero daba una orientación a los gobiernos locales y federales.*
>
> *Con la reforma energética se crea la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos y sus respectivos reglamentos, en los cuales se establecen fases generales que van a regir el procedimiento de consulta. Desde mi punto de vista este es un hecho novedoso, es un parteaguas importante, porque hace diez años no existía una claridad sobre cuál tenía que ser el procedimiento para desahogar un procedimiento de consulta, incluso existía la visión de que la consulta indígena era un momento y que se podía agotar en una asamblea. Precisamente el primer documento que ayudó a definir a la consulta como un proceso y no como un momento fue el Protocolo de CDI, al establecer fases generales para llevar a cabo estos procedimientos.*
>
> *Esta visión se retoma en los reglamentos de la Ley de Hidrocarburos y en la Ley de la Industria Eléctrica y se establecen fases generales. La primera fase es la de planeación, la cual es, desde mi punto de vista, una de las más importantes ya que al hacer bien una planeación esto te permite garantizar un éxito de tu consulta, ya que ahí defines bien quiénes van a ser las comunidades consultadas y las autoridades que van a ser tus interlocutoras, etcétera. La*

> *segunda fase, es la de acuerdos previos. La tercera fase es la informativa. La cuarta, es la fase deliberativa. La quinta es la consultiva. Y la última fase es la de seguimiento de acuerdos* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En este mismo sentido, el actor implementador 1 expresó que en su opinión ha sido un gran avance el que ahora se considere a la consulta indígena como un procedimiento y no como un momento. Sin embargo cree que ahora existe una tendencia a ver los procedimientos de consulta como una receta a seguir, en donde es necesario terminar una fase para pasar a la siguiente. Al respecto, reflexiona que las fases deben de ser componentes más que pasos a seguir ya que es imposible estandarizar el procedimiento de consulta indígena:

> *… Hemos pasado de un momento donde la consulta no figuraba ni para la función pública, ni para las corporaciones y tampoco para la academia, a un momento en donde ya se concibe a la consulta indígena como un procedimiento. Sin embargo también se tiende a ver este procedimiento como si fuese una receta y se ve a estas fases como bloques que deben de terminar para dar paso al siguiente. Yo creo que estas fases en realidad están mezcladas ya que puedes terminar la fase informativa y estar en la fase deliberativa y ahí pueden surgir nuevas preguntas y entonces se tendrá que regresar a la fase informativa. En ese sentido, más que fases, yo les llamaría componentes de la consulta.*
>
> *En ese sentido, yo considero que es imposible estandarizar los procedimientos de consulta, ya que de entrada el sujeto que se consulta no es homogéneo. Se habla de pueblos y comunidades indígenas como si fuera una masa homogénea y no es así. En el país hay 68 pueblos indígenas y entre ellos son muy distintos. Incluso las comunidades que integran un mismo pueblo son muy diferentes. Por ello, yo creo que debe de haber siempre un principio de flexibilidad, tal como lo establece también el C169 el cual establece que debe de prevalecer un principio de flexibilidad* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Asimismo, el director del equipo de consulta, explicó que los procedimientos de consulta se llevan a cabo de conformidad con los reglamentos de la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Hidrocarburos, siguiendo fases generales, las cuales se retoman del Protocolo elaborado por la CDI:

> … *Los procedimientos de consulta que se realizan en la SENER se basan en las fases que establecen los reglamentos de las leyes del sector. Estas fases se retoman del Protocolo de consulta de la CDI* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).
>
> … [En] *la fase de acuerdos previos* […] *se tiene* [un primer] *contacto con la comunidad a través de sus autoridades representativas y tradicionales y después con el resto de la comunidad. El objetivo de esta fase es construir, junto con la comunidad, las bases o las reglas que regirán el procedimiento de consulta, las cuales quedan asentadas en lo que llamamos Protocolo de consulta.*
>
> *Posteriormente viene la fase informativa del procedimiento de consulta, la cual consiste en la entrega de información a la comunidad. Esta información debe ser pertinente culturalmente y debe ser suficiente para que la comunidad pueda tomar una decisión informada.*
>
> *Una vez terminada la fase informativa, viene una fase deliberativa. En esta fase las autoridades se retiran para que la comunidad, siguiendo sus propios sistemas normativos internos, deliberen a fin de llegar a alguna posición o acuerdo sobre el proyecto en el marco del procedimiento de consulta. En esta fase la comunidad puede solicitar más información, por lo que se puede regresar a la fase informativa.*
>
> *Después viene una fase consultiva, en la cual las autoridades regresamos a la comunidad y se construyen, en su caso, los acuerdos con la comunidad. Con la firma de estos acuerdos finalizaría formalmente esta etapa.*
>
> *La última etapa es la de seguimiento de acuerdos, la cual perdura durante toda la vida útil del proyecto y cuyo objetivo es dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos establecidos en el proceso de consulta* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

El actor implementador 2 también hizo mención a estas fases generales que siguen los procedimientos de consulta a cargo de la SENER:

> … *se realiza un trabajo de planeación para precisar qué comunidades serán consultadas. Después se establece contacto con autoridades estatales, municipales y locales, además de las autoridades tradicionales que pudiera tener la comunidad, con el objeto de comunicar las intenciones de la SENER de desarrollar un procedimiento de consulta. En todos los casos, el procedimiento*

de consulta sigue las fases que se recomiendan en los instrumentos internacionales, es decir, acuerdos previos, entrega de información, una etapa deliberativa, la fase consultiva y finalmente el seguimiento de acuerdos (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

De la misma manera, el actor coadyuvante señaló que los procedimientos de consulta implementados por la Secretaría de Energía siguen un esquema general, en el cual los procesos de consulta inician con el establecimiento de acuerdos previos con las autoridades de las comunidades que serán consultadas:

… existe un marco general de acción para llevar a cabo los procedimientos de consulta. En términos generales los procedimientos inician con llevar a cabo acuerdos previos con las autoridades locales, las autoridades tradicionales o con los líderes de opinión de las comunidades. En estas reuniones la Secretaría de Energía comunica la necesidad de llevar a cabo un procedimiento de consulta y explica cuál es el objetivo de llevar a cabo este procedimiento. Estas reuniones son muy importantes para conocer si existen las condiciones para llevar a cabo una consulta indígena.

… En estas mismas reuniones se presenta una propuesta sobre cómo llevar a cabo el procedimiento de consulta, para lo cual se ha diseñado lo que denominamos Protocolo de consulta indígena, el cual está diseñado con base al Protocolo elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Una siguiente fase por la que pasan los procedimientos de consulta es la entrega de información. En esta fase la empresa presenta a la comunidad información sobre las características del proyecto y los impactos que este pudiera tener.

Después de que la comunidad recibe información sobre el proyecto, la comunidad delibera sobre el mismo. Y si la comunidad requiere más información se entrega más información, ya sea por parte de la empresa o por parte de las autoridades, para que todas las dudas que tengan queden resueltas. En esta fase la información debe ser suficiente para que las comunidades puedan tomar una decisión sobre el proyecto y puedan determinar si están de acuerdo o no sobre el proyecto.

Si la comunidad decide que no está de acuerdo con el proyecto, la consulta finaliza ahí. En cambio, si la comunidad acepta el desarrollo del proyecto, lo

> *siguiente es llegar a acuerdos sobre los posibles beneficios sociales compartidos* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Los entrevistados describieron que los procedimientos de consulta que realiza la SENER se realizan siguiendo fases generales que contemplan: 1) planeación de la consulta, 2) acuerdos previos, 3) entrega de información, 4) fase deliberativa, 5) fase consultiva, y 6) seguimiento de acuerdos. En el proceso de análisis, se encontró que estas fases coinciden con las que se establecen en los Reglamentos de la Ley de Hidrocarburos (Artículo 120) y la Ley de la Industria Eléctrica (Artículo 117 y Artículo 119). De esta manera se concluyó que la implementación de los procedimientos de consulta se apega a los instrumentos normativos de la institución, por lo cual se considera importante tener una reglamentación clara que pueda guiar a los actores responsables de realizar estos procedimientos.

Asimismo se observó que la fase informativa que contemplan las consultas en la Secretaría de Energía responde a una de las condiciones básicas para garantizar este derecho de acuerdo a los instrumentos internacionales y que se refiere a la entrega de información (Ver Condición 7. La consulta debe ser informada).

5. La consulta se adapta a las características culturales de cada comunidad

El actor coadyuvante señaló que, aunque los procedimientos de consulta implementados por la Secretaría de Energía siguen un esquema general, para cada comunidad se realiza un protocolo de consulta único:

> *… cada procedimiento de consulta es distinto porque se trata de comunidades distintas. La consulta se adapta a las características culturales de cada una de las comunidades, es lo suficientemente flexible, por lo tanto para cada consulta se realiza una planeación y un protocolo únicos* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

De la misma manera, el director del equipo de consulta mencionó que, aunque se consideran fases para ejecutar los procedimientos de consulta, los procedimientos son flexibles, de tal forma que los procedimientos se podrían realizar de otro modo si las comunidades así lo solicitan:

> *… las consultas en la SENER son flexibles, de tal forma que si las comunidades quisieran llevar a cabo el procedimiento de consulta de diferente manera, se tendría que atender esta petición ya que al final se trata de un proceso de diálogo entre el Estado y las comunidades indígenas, diálogo en el que se establecen acuerdos a partir del marco jurídico que se tiene* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

De estas respuestas se puede interpretar que los responsables de la implementación consultan a las comunidades de acuerdo a los acuerdos que tengan con cada comunidad, de tal manera que las fases generales, que se contemplan en las leyes y reglamentos del sector energético, no son fijas y se refieren más bien a componentes que deben garantizarse durante estos procedimientos. Si las leyes y reglamentos especifican de manera explícita los componentes fundamentales que deben contemplar los procedimientos de consulta indígena y estos componentes se basan en las recomendaciones internacionales en la materia, esto puede facilitar la planeación de las consultas a los implementadores y puede dar claridad a las comunidades sobre los elementos mínimos que se deben garantizar.

4.3. Factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía

A partir de los datos que se obtuvieron, se hizo un análisis cualitativo a partir de las entrevistas a los actores responsables de la implementación en la Secretaría de Energía y de las notas de campo que se elaboraron durante las observaciones.

Para hacer este ejercicio, en el caso de las entrevistas, se elaboraron tres preguntas específicas para este fin (Ver Tabla 7. Guía de entrevista, preguntas 4, 5 y 6) con el fin de conocer qué problemas habían identificado los informantes respecto a la implementación de los procedimientos de consulta. Posteriormente, se agruparon los factores mencionados por cada informante en una tabla, a partir de lo cual se compararon e identificaron los factores comunes (Ver Tabla 9. Factores que dificultan los procedimientos de consulta de acuerdo con los funcionarios públicos entrevistados).

En el caso de las notas de campo, una vez hecha la transcripción, se procedió dando lectura a todas las notas recabadas, posteriormente fueron identificados fragmentos considerados relevantes y finalmente se seleccionaron aquellas que hacían referencia a: 1) asambleas

canceladas por algún tipo de conflicto, 2) dificultades técnicas para celebrar las consultas y 3) momentos de tensión durante la implementación. A partir de las notas seleccionadas se identificaron los factores que en cada caso habían dificultado la implementación y se elaboró una tabla para visualizar estos factores (Ver Tabla 10. Factores que dificultan los procedimientos de consulta registrados en las notas de campo).

En este informe se presentan, en primer lugar, los factores que fueron identificados a partir de las entrevistas y posteriormente se presentan los factores identificados en campo.

4.3.1. Factores identificados en las entrevistas

A partir de la entrevista con el actor implementador 1, se identificó al **modelo de Estado-nación que existe en México** como un factor que dificulta la implementación de los procedimientos de consulta. En opinión de este actor, a pesar de que reconoce el carácter pluricultural de la nación, todas las **estructuras del Estado mexicano son monoculturales**, lo que implica que no se está reconociendo a plenitud que en este país viven más de 20 millones de personas que se auto reconocen indígenas:

> *… el derecho a la consulta no se puede descontextualizar. Hay que entender que el país está viviendo una etapa tal vez final o intermedia de un proceso mucho más amplio que tiene que ver con la apertura democrática, la democratización del país, proceso en el que la toma de decisiones se abre para sectores que antes no podían participar ni decidir. Mi tesis es que el reconocimiento y el ejercicio de los derechos, implica una redistribución del poder político, económico y social.*
>
> *En décadas pasadas no se realizaban procedimientos de consulta, no se tomaba en cuenta la opinión o la participación de los pueblos y de las comunidades indígenas. Hemos sido testigos de grandes proyectos de desarrollo que se realizaron en este país sin consultar a las comunidades indígenas. Decenas de comunidades fueron desplazadas por grandes proyectos hidroeléctricos.*
>
> *También hay que tomar en cuenta que el reconocimiento de los derechos de pueblos y comunidades indígenas es muy reciente. En 1992 terminó esa ficción jurídica de que todos somos iguales y se reconoció por primera vez a nivel constitucional que este país tiene una composición pluricultural. La siguiente*

gran reforma fue en 2001, la cual tampoco fue gratuita, ya que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se reconocieron por balazos y sangre. El tema del reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades se pone como un tema prioritario en la agenda nacional por el estallido social en Chiapas en 1994, lo cual se traduce en los Acuerdos de San Andrés y después estos se traducen en la iniciativa de la Ley COCOPA [ley de la Comisión de Concordia y Pacificación] *y posteriormente esta se traduce en lo que hoy conocemos como el Artículo 2° de la Constitución. Y es muy interesante poner atención en el nivel de protección que tiene la consulta en el Artículo 2° constitucional ya que dice que el Estado está obligado a desarrollar procedimientos de consulta para el plan nacional de desarrollo y para los planes estatales de desarrollo e incluye también una discrecionalidad para incorporar sus recomendaciones.*

De tal forma que respetar, promover y garantizar el derecho a la consulta, implica la redistribución del poder político, económico y social. El gran obstáculo de los procedimientos de consulta es el modelo de Estado-nación que tenemos, ya que a pesar de que reconocimos el carácter pluricultural de la nación, todas las estructuras del Estado que tenemos son monoculturales cuando en este país viven más de 20 millones de personas que se auto reconocen indígenas.

Por ejemplo, el hecho de reconocer que pueblos y comunidades indígenas tienen derechos territoriales, representa un choque cultural pues dentro de la concepción del derecho positivo no se entiende el tema del territorio, ya que desde esta perspectiva solo existe un territorio, el territorio nacional. Lo mismo sucede con la concepción de desarrollo, ya que el Estado y las comunidades tienen nociones distintas de lo que eso significa.

Y cuando me refiero a que el reconocimiento y el ejercicio del derecho a la consulta implican una redistribución del poder político, no sólo lo digo para las estructuras del Estado, sino también para las comunidades indígenas. Hay comunidades que tienen estructuras de poder verticales, por lo que también hay ciertos sectores en las comunidades a los cuales no les conviene que otras personas tomen las decisiones (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En este mismo tenor, el director del equipo de consulta, señaló que **las condiciones en las que viven los pueblos y comunidades indígenas** son un factor fundamental que impacta en la implementación de los procedimientos de consulta. Por ello, manifestó que considera

necesario llevar a cabo un cambio estructural, en el que se involucren todas las instituciones y la sociedad en general así como generar mecanismos que favorezcan la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación de las políticas públicas:

> *… los problemas para el desarrollo de un proceso de consulta se insertan en los problemas que viven en general los pueblos y comunidades indígenas. Según el propio CONAPRED, los pueblos y comunidades indígenas viven una situación de discriminación estructural, por lo que los factores que dificultan los procesos de consulta tienen que ver con esta situación. Para resolver esta situación se tienen que cambiar las estructuras y para que eso sea posible tienen que participar todas las instituciones de gobierno y la sociedad en su conjunto.*
>
> *… Desde mi punto de vista sería importante generar espacios o mecanismos específicos de participación para los ejercicios de planeación de la política pública, con un carácter especial para los pueblos y comunidades indígenas que habitan en las regiones en las que se pretenden llevar a cabo los proyectos* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

Otros factores que dificultan los procedimientos de consulta y que fueron identificados a partir de la entrevista al actor implementador 1, son la **crisis de credibilidad de las instituciones del Estado mexicano**, la **dificultad para identificar a los sujetos de consulta** y la **falta de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y de sus territorios**:

> *… A esto se suman otros obstáculos que no te permiten desarrollar el procedimiento de consulta, como la crisis de credibilidad de las instituciones del Estado mexicano o la dificultad para identificar al sujeto de consulta, para lo cual no ayuda la confusión entre localidad y comunidad indígena; la falta de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas por parte de los gobiernos estatales y el poco avance en el reconocimiento de sus territorios* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

La crisis de credibilidad de las instituciones del Estado mexicano, fue un factor que también fue identificado en las entrevistas realizadas al actor coadyuvante y al actor implementador 2. El actor coadyuvante, señaló que la **participación de organizaciones de la sociedad civil** que se encuentran en contra del desarrollo de proyectos energéticos puede dificultar los procedimientos de consulta indígena. Y expresó que cree que esta

participación es un reflejo de la **desconfianza que existe hacia las instituciones**, por lo cual manifestó necesario organizar foros y seminarios para compartir con la sociedad civil el trabajo de la Secretaría de Energía en el marco de los procedimientos de consulta indígena:

> *… hay una vasta participación de ONG's y alguna de ellas tienen ya una marcada tendencia hacia oponerse a los proyectos, pues desde su punto de vista estos pueden o van a dañar a las comunidades.*
>
> *… Es necesario organizar foros y seminarios sobre el tema de consulta donde participen las ONG's y podamos compartir información sobre lo que hace la Secretaría de Energía y que vean que es una obligación que como funcionarios tenemos, que lo hacemos con absoluta transparencia cuidando los derechos de los pueblos indígenas y acatando las disposiciones legales tanto nacionales como internacionales que se tienen.* [Esto es necesario] *para evitar que lleguen prejuiciados porque cuando llegan a querer participar en los procedimientos de consulta ya llegan con una postura en contra* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Asimismo, a través de la entrevista al actor implementador 2, se identificaron como factores que dificultan los procedimientos de consulta: la **presencia de actores externos a las comunidades** que han tenido intenciones de tomar decisiones, los **problemas de representatividad** de los pueblos indígenas y la **desconfianza** que existe entre las partes:

> *… otro factor que ha dificultado los procedimientos de consulta es la presencia de actores de la sociedad civil que han buscado convertirse en sujetos tutelares del derecho y han intentado tomar decisiones por la comunidad. También hay comunidades donde los ejidatarios quieren tomar la decisión sin considerar al resto de la comunidad.*
>
> *Conjuntamente a estos factores, se suma la desconfianza y la dificultad para establecer un diálogo entre comunidad y Estado y entre comunidad y empresa. Ya que las realidades de cada uno de estos actores son distintas* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En otras entrevistas también se identificaron como factores que dificultan los procedimientos de consulta: la **falta de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y de sus territorios**, así como la **falta de reconocimientos de sus derechos**. En

la entrevista al actor coadyuvante, por ejemplo, se identificó como una dificultad el que algunos gobiernos estatales **no tengan suficiente conocimiento de los pueblos y comunidades indígenas** que habitan en los municipios. En esta entrevista, el actor coadyuvante manifestó que consideraba necesario diseñar estrategias para que autoridades de los tres niveles de gobierno pudieran trabajar de manera conjunta:

> … *es necesario diseñar estrategias entre las autoridades estatales y municipales para que conjuntamente, bajo una sola idea, podamos bajar a las comunidades y ser una sola voz, independientemente del nivel de gobierno que representemos. Esto corresponde en gran parte a la Secretaría de Energía realizarlo* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Por su parte, en la entrevista al actor implementador 2, se identificó como otro factor que dificulta los procedimientos de consulta la **falta de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas**:

> … *el Estado mexicano no ha avanzado en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, no existe un reconocimiento de que son sujetos colectivos de derecho ni un reconocimiento de sus territorios. Entonces no existe un marco legal sobre el cual desarrollar los procesos mismos. Se requiere una armonización legislativa en términos de derechos indígenas* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Durante la entrevista, este mismo actor, señaló que consideraba importante la participación de otras dependencias de gobierno ya sea para **generar capacidades** en las comunidades indígenas o para trabajar en el **reconocimiento de los territorios** de los pueblos y comunidades indígenas, tareas importantes para dar cumplimiento al derecho a la consulta:

> … *en mi opinión la CDI debería avocarse a generar capacidades en las comunidades indígenas para el ejercicio del derecho a la consulta. Asimismo la Secretaría de Gobernación debería de trabajar en el reconocimiento de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En este mismo sentido, en la entrevista al director del equipo de consulta, se identificaron como factores que dificultan los procedimientos de consulta: la **falta de reconocimiento del territorio de los pueblos y comunidades indígenas**, la falta de **reconocimiento e identificación de las comunidades indígenas**, la falta de **reglamentación de estos procedimientos** y **la falta de un ordenamiento territorial** con relación a los proyectos del sector energético:

> … *de manera particular considero que una dificultad es la falta de reconocimiento del territorio de los pueblos y comunidades indígenas, la cual podría ser resuelta por la CDI o la SEDATU. Asimismo el reconocimiento e identificación de las comunidades indígenas, lo cual puede estar en manos de los gobiernos estatales. También es importante la reglamentación de las consultas para facilitar, entre otras cosas, la coordinación interinstitucional.*
>
> *Igualmente se requieren reglas más claras respecto del ordenamiento territorial con relación al desarrollo de proyectos del sector energético, ya que con esta información podríamos saber con certeza en dónde sí y en dónde no se pueden desarrollar proyectos energéticos* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

Otro factor identificado en la misma entrevista fue la **falta de una armonización legislativa** referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas:

> … *se requiere una armonización legislativa no sólo respecto del derecho a la consulta sino respecto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Esta tarea está en manos del poder legislativo y es una labor fundamental para seguir avanzando* (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

Coincidiendo con ello, el actor coadyuvante manifestó durante la entrevista, que consideraba necesario que existiera una **legislación en materia de consulta** para dar certidumbre jurídica a los participantes. De manera particular señaló que era necesario elaborar una ley y un reglamento de consulta indígena para normar este procedimiento:

> … *otra parte muy importante es la falta de una legislación completa que pueda definir y dar certidumbre jurídica a los participantes, tanto a las empresas como a las comunidades* [que defina] *su rol, sus límites y el objetivo principal de la consulta indígena. Es decir, falta una ley de consulta indígena, falta*

> *incluir dentro de una ley o en un reglamento o en un acuerdo, la obligación de contar con un plan o un programa social hacia las comunidades que pueda definir los beneficios sociales colectivos a la comunidad* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Con relación a la falta de legislación en materia de consulta, en la entrevista al actor implementador 2, se identificó la **poca claridad** sobre las **condiciones básicas para el cumplimiento del derecho a la consulta**, como otro factor que dificulta llevar a cabo los procedimientos de consulta. Este actor expresó que un ejemplo de ello es el cuestionamiento que se hace a los procedimientos de consulta sobre su **carácter previo**:

> *… hay poca claridad sobre algunos principios que deben regir las consultas, por ejemplo el carácter previo de la consulta. Las consultas inician después de hacer estudios previos para ver la factibilidad de los proyectos, después de hacer negociaciones sobre tierras ejidales o después de obtener permisos. Desde mi punto de vista tienen razón quienes nos cuestionan el que la consulta sea previa* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

De manera particular señaló que es necesario llevar a cabo algunas modificaciones normativas para garantizar el carácter previo de la consulta:

> *… Yo creo que el sector energético podría impulsar una política que permita adecuar sus procedimientos normativos para el desarrollo de la consulta. Por ejemplo la Comisión Reguladora de Energía podría solicitar a los desarrolladores un documento que acredite la legal ocupación de la tierra antes de iniciar un procedimiento de consulta.*
>
> *En mi opinión los permisos de generación deben otorgarse hasta finalizar los procedimientos de consulta, esto con el fin de garantizar el carácter previo de la consulta* (Actor implementador 2, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

También, sobre la legislación en materia de consulta, el actor coadyuvante señaló que en el diseño de la ley y su reglamente se debe de estudiar la posibilidad de llevar a cabo los procedimientos de consulta indígena de manera previa a la realización de las subastas de la industria eléctrica. Esto debido a que, en el esquema actual, no se conoce en dónde se realizarán los proyectos hasta que se publica el fallo de las subastas:

> *… La consulta no debe ser inamovible. Sin embargo se requiere hacer un estudio para determinar si una consulta se puede hacer previamente a la presentación de una Evaluación de Impacto Social o a una subasta.*
>
> *Previamente a la subasta, los desarrolladores hacen estudios de prefactibilidad para determinar si el proyecto con el que participarán será viable. Para ello tienen que analizar si existe potencial energético y además tendrían que analizar si es viable ambiental y socialmente. Nosotros no sabemos qué proyecto ganará ni dónde se ubicará el mismo. Por ejemplo, hasta que se dio a conocer el fallo de la primera subasta, tuvimos conocimiento de que nueve de dieciocho proyectos se proyectaban para la península de Yucatán* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Sobre el carácter previo de la consulta, el actor implementador 1, expresó que pese a que los estándares internacionales dictan que las consultas deben de desarrollarse de forma previa a la medida legislativa o administrativa, este tema ha causado mucha confusión y muchas discusiones. En su opinión, si el Estado tiene voluntad para que los pueblos y comunidades indígenas puedan decidir sobre los asuntos públicos que les conciernen, no importa si los procedimientos de consulta se hacen cuando ya existan autorizaciones:

> *… el Convenio número 169 establece que las consultas deben de realizarse de forma previa, sin embargo, lo que ha causado mucha confusión y muchas discusiones es que este establece que las consultas deben de desarrollarse de forma previa a la medida legislativa o administrativa. Aquí el tema es que un proyecto de desarrollo, como puede ser una mini hidroeléctrica, una planta de ciclo combinado, un gasoducto, un parque eólico o un parque fotovoltaico, no es una medida administrativa, sino la suma de muchas medidas administrativas, es decir, decenas de autorizaciones y permisos federales, estatales y municipales.*
>
> *En mi opinión creo que se le ha dado demasiada importancia al tema. Creo que el espíritu* [de los procedimientos de consulta] *es abrir el diálogo con los pueblos y comunidades indígenas con el objeto de que estos puedan decidir sobre los asuntos públicos que les conciernen y cuando existe verdadera voluntad de hacerlo, no importa si lo haces en las primeras fases o cuando ya hayas obtenido algunas autorizaciones o permisos. Mientras exista una verdadera vocación e intención tanto del desarrollador como del Estado de realmente modificar de manera sustancial las características del proyecto a*

> *partir del procedimiento de consulta, no importa si ya hay permisos ya otorgados, porque si existe el interés, entonces puedes desistirte del trámite o puedes volver a ingresar una modificación del proyecto.*
>
> *Por esta razón, considero que más que ceñirnos a un momento para que la consulta sea previa, lo que debe prevalecer es el carácter de buena fe y de disposición de las partes para establecer un diálogo con miras a llegar a un acuerdo, acuerdo que debe cumplirse y respetarse* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Desde la perspectiva del actor implementador 1, los procedimientos de consulta para los proyectos del sector energético, deben de realizarse de manera previa a la construcción de los mismos. O en todo caso, explica, sería necesario identificar cuál es el trámite, autorización o permiso que estaría causando un impacto real y concreto a la esfera jurídica de las comunidades indígenas:

> *… entiendo que la doctrina dice que la consulta debe de desarrollarse en las primeras fases de un proyecto, sin embargo en estas primeras fases no hay certeza ni siquiera de la ubicación del proyecto mismo. Por ejemplo, si un desarrollador tiene la intención de construir un parque eólico, primero hace una medición. Después de un año puede determinar que no existe suficiente potencial energético y entonces no se desarrolla el proyecto. Sin embargo, si se hace la consulta cuando inicia las mediciones, quizá generarías expectativas que no estarías cumpliendo.*
>
> *La Suprema Corte señaló, para el caso de la siembra de soya transgénica en Campeche, que la consulta debe de realizarse de forma previa al acto real y concreto que llegue a causar un impacto significativo en las comunidades indígenas. Si retomamos esto, quizá lo que debamos preguntarnos es cuál es ese momento en un proyecto de desarrollo del sector energético, es decir, cuál es ese trámite, autorización o permiso que estaría causando un impacto real y concreto a la esfera jurídica de las comunidades indígenas. Yo creo que, para muchos casos, es la construcción misma del proyecto, porque con la construcción se materializa todo* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En este sentido, el actor implementador 1 consideró que si el Estado cumple con el principio **de debida diligencia**, esto favorecerá los procedimientos de consulta:

> *La debida diligencia que tiene la SENER ayuda a evitar la generación de muchos conflictos o de muchos problemas, en ese sentido la SENER debe, por ejemplo, impedir que haya una indebida participación de la empresa, garantizar que la información que se proporcione tenga pertinencia cultural y lingüística, garantizar el derecho que tienen pueblos y comunidades indígenas a contar con un traductor que conozca su lengua y su cultura, respetar los sistemas normativos de las comunidades indígenas y respetar su autonomía* (Actor implementador 1, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En otros aspectos, el actor coadyuvante señaló que para atender de manera adecuada los procedimientos de consulta indígena y revisar las Evaluaciones de Impacto Social, son necesarios más recursos humanos y económicos, y explicó que estos son insuficientes actualmente. En este comentario se identificó que si hay **recursos humanos y económicos insuficientes**, esto se puede convertir en un factor que dificulte la implementación de procedimientos de consulta. Relacionado con ello, este actor señaló que se requiere capacitar a más funcionarios para atender estos procesos para lo cual se requiere impulsar la preparación de los cuadros directivos a cargo de los procedimientos de consultas indígenas e involucrar más a las instituciones de educación superior. De esta opinión se interpretó que la **falta de funcionarios públicos capacitados en materia de consulta** puede dificultar la implementación:

> *Yo creo en la preparación de los cuadros directivos, en la preparación de los funcionarios que se encarguen de esta actividad* [de la consulta] *apoyándonos fundamentalmente en las instituciones de educación superior para establecer una formación seria, académica, formal, que les dé un perfil y que a su vez les permita dar confianza a las decisiones que toman en sus participaciones dentro de los procesos de consulta … Es básico contar con una formación académica alrededor de ello y tenemos instituciones de educación superior que lo pueden hacer, que tienen la experiencia aunque estén en la parte académica, en la parte teórica, porque aquí ya hay un grupo de funcionarios que están en la parte práctica. Yo creo que al unir las dos formaciones, la práctica y la académica, se puede dar un perfil muy completo que dé garantía a los pueblos indígenas, a organizaciones sociales y a las empresas de que lo que se está haciendo se está haciendo profesionalmente* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

Comunidades divididas, comunidades con diferentes liderazgos, **cambios de autoridades locales**, **movimientos políticos al interior de las comunidades** y **autoridades con afiliaciones partidistas distintas**, fueron otros factores identificados a partir de la entrevista al actor coadyuvante:

> *… la democracia en este país ha permitido que en una misma comunidad existan diferentes participaciones políticas y eso dificulta la armonía, la coincidencia de intereses y si no lo hacemos con cuidado se puede dar el hecho de que se politice … En este país casi de manera permanente estamos en campaña por los diferentes procesos electorales que tienen los Estados tanto para gobernadores como para presidentes municipales, como para diputados locales y federales y eso desvía mucho el procedimiento de consulta ya que nosotros trabajamos con asambleas, concentrando a la comunidad, se aprovechan esos foros para meter temas políticos* (Actor coadyuvante de los procedimientos de consulta, comunicación personal, 27 de julio de 2017).

En la entrevista al director del equipo de consulta se identificaron otros factores que, en opinión del entrevistado, dificultan los procedimientos de consulta:

> *… la falta de conocimiento de las empresas respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos.*
>
> *Las características del sistema o vínculo comunitario.*
>
> *La falta de coordinación interinstitucional, ya que son muchos los actores que participan y, como lo marcan las leyes y sus reglamentos, hay dependencias federales, estatales y locales que se deben involucrar.*
>
> *La insuficiencia de recursos económicos y humanos para llevar a cabo los procedimientos de consulta. Además de más personal, sería necesario contar con vehículos para traslados o contar con recursos materiales como equipos de cómputo o proyectores.*
>
> *Falta de servidores públicos capacitados en materia de desarrollo comunitario, pedagogía y comunicación intercultural.*
>
> *Las condiciones socioeconómicas que existen en las comunidades indígenas.*
>
> *La falta de conocimiento que tienen las comunidades indígenas sobre sus derechos colectivos.*

Las luchas políticas y los altos niveles de conflictividad al interior de las comunidades.

El elevado número de actores externos a las comunidades con intenciones de participar en los procedimientos de consulta.

Poca o nula información antes de iniciar los procedimientos de consulta.

La falta de armonización de los procesos al interior de la SENER, por ejemplo, los procesos de subasta no tienen integrado el procedimiento de consulta, lo cual afecta el carácter previo que debería tener. De hecho las comunidades e incluso los gobiernos estatales nos han exigido que la consulta se realice antes de la subasta (Director del equipo de consulta, comunicación personal, 28 de julio de 2017).

En la Tabla 9 se presentan los factores identificados en las cuatro entrevistas realizadas a los actores responsables de la implementación de los procedimientos de consulta indígena en la SENER.

Tabla 9. Factores que dificultan los procedimientos de consulta de acuerdo con los funcionarios públicos entrevistados

Entrevistados	Factores
Director del equipo de consulta	• Condiciones socioeconómicas que existen en las comunidades indígenas • Discriminación hacia los pueblos indígenas • Falta de reconocimiento del territorio de los pueblos y comunidades indígenas • Falta de reconocimiento e identificación de las comunidades indígenas • Falta de reglamentación de los procedimientos de consulta indígena • Falta de un ordenamiento territorial con relación a los proyectos del sector energético • Falta de armonización legislativa referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas • Falta de conocimiento de las empresas respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos • Falta de coordinación interinstitucional • Recursos económicos y humanos insuficientes para llevar a cabo los procedimientos de consulta • Falta de servidores públicos capacitados en materia de desarrollo comunitario, pedagogía y comunicación intercultural • Falta de conocimiento de las comunidades indígenas sobre sus derechos colectivos

Entrevistados	Factores
	• Luchas políticas y altos niveles de conflictividad al interior de las comunidades • Elevado número de actores externos a las comunidades con intenciones de participar en los procedimientos de consulta • Poca o nula información antes de iniciar los procedimientos de consulta • Falta de armonización de los procesos al interior de la SENER
Actor implementador 1	• Estructuras del Estado mexicano monoculturales • Crisis de credibilidad de las instituciones del Estado mexicano • Dificultad para identificar a los sujetos de consulta • Falta de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y de sus territorios • Falta de disposición de las partes para establecer un diálogo con miras a llegar a un acuerdo • Incumplimiento de la autoridad responsable del principio de debida diligencia
Actor implementador 2	• Presencia de actores de la sociedad civil que toman decisiones por la comunidad • Problemas de representatividad de los pueblos indígenas • Desconfianza entre las partes involucradas • Dificultad para dialogar a causa de la participación de actores de distintos contextos • Falta de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas • Falta de reconocimiento de los territorios de los pueblos y comunidades indígenas • Poca claridad sobre las condiciones básicas para el cumplimiento del derecho a la consulta
Actor coadyuvante	• Desconfianza hacia las instituciones gubernamentales • Actores en contra del desarrollo de proyectos energéticos • Falta de legislación en materia de consulta • Recursos humanos y económicos insuficientes • Falta de funcionarios públicos capacitados en materia de consulta • Comunidades divididas • Diferentes liderazgos al interior de las comunidades • Cambios de autoridades locales • Movimientos políticos al interior de las comunidades • Autoridades con afiliaciones partidistas distintas

4.3.2. Factores identificados en las notas de campo

A partir del análisis de los datos que se obtuvieron en campo, fue posible identificar seis situaciones que dificultaron la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía (Tabla 10).

1. Entrada de la empresa a las comunidades antes de iniciar la consulta

Se consideró este como un factor que dificulta la implementación de los procedimientos de consulta ya que cuando la empresa llega antes que el Estado a las comunidades, suele entregar información sobre el proyecto, comprar tierras y establecer compromisos con la gente de las comunidades. Esto dificulta la implementación ya que la gente de la comunidad pudo haber aceptado el proyecto fuera del procedimiento de consulta de tal manera que cuando llega el Estado a implementar la consulta, el procedimiento suele percibirse como un requisito que es únicamente necesario para poder acceder a los beneficios del proyecto. Esta situación se registró en las notas de campo:

> *Cuando llegamos a la comunidad, los representantes de la empresa saludaban con familiaridad a la gente que nos encontrábamos en el camino. Los representantes de la empresa me comentaron que tenían tres años trabajando en cuatro comunidades cercanas al proyecto* (Nota de campo, Consulta Tizimín, 2017).

> *Antes y durante la asamblea, las autoridades representativas de la comunidad nos expresaron que ellos daban su consentimiento al Proyecto … En general, sus autoridades se mostraban poco interesadas en recibir información sobre las características del proyecto y los impactos ... Nos explicaban que ya conocían el proyecto porque la empresa les había explicado sus características … Querían hablar sobre los beneficios derivados del proyecto y no querían recibir más información sobre el proyecto* (Nota de campo, Consulta Tizimín, 2017).

2. Falta de recursos económicos y humanos para desarrollar las consulta

Se identificó que la falta de recursos económicos era un factor que dificultaba la implementación de los procedimientos de consulta ya que los actores responsables no cuentan con recursos para cubrir los costos de la logística que implican estos

procedimientos. En la Secretaría de Energía, los procedimientos de consulta son financiados por las empresas:

> … *los pasajes y alimentación de los servidores públicos fueron financiados con recursos públicos. La empresa financió todo el procedimiento de consulta, lo que incluye el pago por: sillas, mesas, lonas, papelería, equipo de cómputo, impresiones, alimentos durante la asamblea, transporte para los integrantes de las comunidades, pago de jornales, servicio de video* (Nota de campo, Consulta Tizimín, 2017).

> … *los servidores públicos responsables de implementar la consulta se trasladaron en un vehículo que la empresa les prestó para poder llegar a las comunidades* (Nota de campo, Consulta Tizimín, 2017).

Esta situación resulta problemática no sólo porque la empresa asume una responsabilidad que debería ser del Estado sino porque los representantes de las empresas se encuentran presentes durante todo el procedimiento de consulta. Estas circunstancias han provocado, entre otras cosas, que se confunda a los actores de gobierno con los empleados de la empresa:

> *Al final de la asamblea consultiva, casi cuatro meses después de iniciado el procedimiento de consulta, el comisario de la comunidad se acercó a mí y me preguntó que cuánto tiempo tenía trabajando en la empresa. Le expliqué que yo trabajaba en el gobierno, en la Secretaría de Energía y le pregunté que por qué pensaba que trabajaba en la empresa. Me respondió que pensó eso porque siempre saludaba al personal de la empresa cuando llegábamos a la comunidad* (Nota de campo, Consulta Tizimín, 2017).

Por su parte, la falta de recursos humanos, tiene como consecuencia que existan procedimientos de consulta en espera de ser realizados o que los actores responsables de la implementación tengan demasiadas responsabilidades, lo cual les impide llevar a cabo todas las tareas que se deben realizar durante las consultas en tiempo y forma. En la consulta al Proyecto Hidroeléctrico Puebla I, cuatro servidores públicos participaron durante la implementación, sin embargo, el equipo actual de consulta para todos los proyectos de la SENER, incluidos los proyectos de hidrocarburos y electricidad, lo conforman tres servidores públicos:

> *Nuestro jefe se encarga de dirigir la asamblea, él está al frente en el micrófono y él lleva a cabo el proceso de consulta y diálogo con la comunidad. Uno de mis compañeros se encarga de escribir la minuta de la asamblea, así como de imprimir y recolectar el documento al final. Una compañera y yo nos encargamos de pasar lista a todas las personas que asisten a la comunidad. Cuando volvemos a la oficina tenemos que digitalizar todos los documentos que se generen durante las consultas y posteriormente los tenemos que integrar a los expedientes* (Nota de campo, Consulta PH Puebla 1, 2015).

> *La compañera de la CDI me platicó que en la reunión pasada mi compañero de la SENER no pudo hacer la minuta ya que acudió solo a la comunidad pues no había gente para acompañarlo … Hoy mi compañero de la SENER dirigió la asamblea y yo me encargué de todo lo relacionado con la minuta (escribirla, imprimirla y pasarla a firma). Nuestros compañeros del INDEMAYA y de la CDI nos ayudaron a pasar la lista de asistencia* (Nota de campo, Consulta Tizimín, 2017).

3. Usos y costumbres que atentan contra los derechos humanos

Ciertos usos y costumbres de las comunidades indígenas pueden llegar a dificultar la implementación de los procedimientos de consulta ya que la participación en la toma de decisiones de ciertos sectores de la población puede no estar permitida. Esta situación ha provocado tensiones y conflictos al interior de las comunidades o entre las comunidades y gobierno:

> *Hoy una mujer levantó la mano para dar su opinión y los hombres que estaban presentes se pusieron de pie y gritaron ¡las mujeres no participan! Eso provocó que otras mujeres se pudieran en pie y gritaran que ellas también eran parte de la comunidad … El responsable de la consulta explicó que él como autoridad tenía que garantizar el derecho a la participación de toda la comunidad … Al final de la asamblea se acercó a mí la mujer y me comentó que cuando llegara a su casa su esposo le iba a pegar por haber participado en la asamblea* (Nota de campo, Consulta PH Puebla 1, 2015).

4. Inseguridad y delincuencia

Los problemas de inseguridad y delincuencia influyen en la implementación de las consultas, ya que para cuidar la seguridad de los actores responsables de las consultas ha sido necesario el acompañamiento de la policía para poder llegar a las comunidades:

> *… el presidente municipal ordenó a un grupo de policías que nos acompañaran a la comunidad … Dijo que estaban asaltando en los caminos y que no había señal en los teléfonos. Los policías estuvieron ahí durante toda la asamblea y nos escoltaron de vuelta a la ciudad* (Nota de campo, Consulta PH Puebla 1, 2015).

5. Presencia de grupos opositores a los proyectos en las consultas

La presencia de grupos con una posición en contra de los proyectos y que no están dispuestos a dialogar puede ser una situación que dificulte la implementación de los procedimientos de consulta, ya que este escenario puede inferir en que se lleven a cabo las asambleas:

> *… hoy se suspendió la asamblea porque cuando llegamos a la comunidad había un grupo de hombres con palos y machetes en las canchas. El presidente municipal nos explicó que eran pobladores de otro municipio… El responsable de la consulta habló con ellos para saber por qué estaban ahí, sin embargo no se logró establecer el diálogo* (Nota de campo, Consulta PH Puebla 1, 2015).

6. Trámites burocráticos tardados para solicitar viáticos

De acuerdo con los Lineamientos por los que se establecen medidas de austeridad en el gasto de operación en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización de dos o más comisiones en un mismo ejercicio fiscal no podrá rebasar un máximo acumulado de 48 días naturales. Estas medidas no se encuentran armonizadas con las facultades de los actores responsables de la implementación de procedimientos de consulta indígena, quienes por lo general requieren más de 48 días para llevar a cabo las distintas consultas que deben implementar a lo largo de un año fiscal. Cuando esto ocurre es necesario solicitar días extras, sin embargo el trámite puede durar hasta una semana, lo cual afecta el seguimiento de las consultas:

> *… el responsable del procedimiento de consulta acudió solo a la asamblea ya que la persona que generalmente lo acompaña ya se terminó los días de viáticos que dan a cada servidor público para salir de comisión y ahora tiene que hacer un trámite distinto para solicitar días extras de viáticos … El responsable de la consulta me explicó que ese trámite dura una semana y que*

por eso él paga sus viáticos con sus recursos, aunque a veces se tardan mucho en pagarle (Nota de campo, Consulta Tizimín, 2017).

Tabla 10. Factores que dificultan los procedimientos de consulta registrados en las notas de campo

• Entrada de la empresa a las comunidades antes de iniciar la consulta • Falta de recursos económicos y humanos para desarrollar las consulta • Usos y costumbres que atentan contra los derechos humanos • Inseguridad y delincuencia • Presencia de grupos opositores a los proyectos en las consultas • Trámites burocráticos tardados para solicitar viáticos

4.4. Análisis de los resultados

Los resultados de este estudio de investigación revelaron distintos factores que limitan la capacidad del Estado para garantizar a plenitud el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. Durante las entrevistas, los actores responsables mencionaron que la situación de pobreza y discriminación en la que viven los pueblos indígenas es uno de los principales impedimentos para realizar estos procedimientos. A esta situación se suman otros factores como 1) la ausencia de un marco regulatorio en materia de consulta, 2) la situación social y política al interior de las comunidades, 3) la crisis de confianza y credibilidad institucional y, 4) la falta de responsabilidad de las empresas para garantizar los derechos humanos.

De manera puntualizada, la gran mayoría de los factores mencionados por los actores responsables de la implementación, tuvieron que ver con dificultades que podrían ser resueltas desde el poder legislativo. Los factores que se mencionaron fueron: la falta de reglamentación en materia de consulta, la falta de armonización legislativa referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la falta de reconocimiento de los pueblos indígenas y de sus territorios y la falta de una estructura estatal acorde a una nación multiétnica y pluricultural.

La segunda clase de factores que fueron mencionados como elementos que dificultaron la implementación de procedimientos de consulta indígena, fueron aquellos identificados por los actores entrevistados en contextos particulares. Específicamente hicieron referencia al

desconocimiento de pueblos y comunidades indígenas de sus derechos, conflictos al interior y entre comunidades a causa de afinidades partidistas opuestas o problemas de representatividad de las autoridades comunitarias y dificultades para dialogar por barreras culturales y lingüísticas.

Una tercera clase de factores señalados fueron aquellos que son consecuencia de la crisis de confianza y credibilidad en la sociedad frente a las instituciones del Estado. Entre estos, se mencionaron la falta de disposición de las partes para establecer un diálogo con miras a llegar a un acuerdo, la oposición al desarrollo de proyectos energéticos y la participación de actores de la sociedad civil que intentan tomar decisiones por la comunidad.

Como una cuarta clase de factores que han complicado la implementación de procedimientos de consulta indígena y que fueron mencionados en las entrevistas, están aquellos relacionados con la actuación de las empresas en las comunidades, se mencionó específicamente la falta de conocimiento de las empresas respecto de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Los factores que dificultan la implementación de los procedimientos de consulta que fueron referidos por los entrevistados, guardan semejanza con los registrados en las notas de campo que se elaboraron en las observaciones. La *entrada de la empresa a las comunidades antes de iniciar la consulta*, por ejemplo, hace referencia nuevamente a situaciones relacionadas con la actuación de las empresas en las comunidades. Es necesario, consideramos, que si el Estado elabora medidas específicas y políticas públicas de derechos humanos y empresas que aseguren la responsabilidad y obligación empresarial de respetar los derechos de los pueblos indígenas, la actuación de la empresa podría incluso favorecer la implementación de los procedimientos de consulta.

Asimismo, la *presencia de grupos opositores a los proyectos durante los procedimientos de consulta*, es una situación que guarda relación con los factores identificados en las entrevistas que están relacionados con la crisis de confianza y credibilidad institucional que existe en el país. En este trabajo de investigación no ahondamos sobre las causas por las cuales existe oposición a los proyectos, sin embargo, se considera importante que los actores responsables de la implementación actúen bajo una perspectiva de derechos

humanos y de manera transparente a fin de no profundizar esta situación. En la SENER, por ejemplo, se observó que la EVIS determina en gran medida si se llevará a cabo un procedimiento de consulta, sin embargo en este estudio no se contempló conocer si los resolutivos exponen de manera clara los criterios para tomar esta decisión.

Otro de los resultados de esta tesis fue que algunos pueblos indígenas, argumentando usos y costumbres, realizan *prácticas que no respetan los derechos humanos*, como la discriminación a las mujeres. Esta situación se vuelve un factor que dificulta los procedimientos de consulta ya que se busca que por medio de este instrumento se garantice la participación de todos los integrantes de las comunidades. Este factor habla del reto que aún tiene el Estado mexicano para erradicar las condiciones de inequidad que obstaculizan el ejercicio de este y otros derechos.

Problemas sociales como la *inseguridad y la delincuencia* afectan la implementación de los procedimientos de consulta. Estos problemas no sólo afectan el procedimiento de consulta en sí mismo, sino que ponen en riesgo a todos los actores que participan en estos procedimientos. Revertir esta situación sigue siendo una tarea pendiente en México, hasta entonces seguirá siendo un impedimento para garantizar los derechos humanos como el derecho a la consulta.

La SENER no cuenta con recursos económicos y humanos suficientes para implementar los procedimientos de consulta. La *falta de recursos económicos y humanos para desarrollar la consulta* podría ser un factor relacionado con la falta de reglamentación en materia de consulta. Es importante la aprobación de una ley de consulta en el país, sin embargo solucionar este problema requiere que se contemplen, además, previsiones de gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que correspondan específicamente a la implementación de procedimientos de consulta indígena.

En la SENER los *trámites para solucionar los viáticos son tardados*, razón por la cual los actores responsables de la implementación han tenido problemas para cumplir con compromisos establecidos. Este tipo de factores podrían ser resueltos desde las instituciones creando procedimientos específicos para los actores que se encargan de la implementación de los procedimientos de consulta. Estos mecanismos podrían considerar,

por lo menos, que esta labor implica salidas continuas y prolongadas y que en la mayoría de los casos se viaja a zonas rurales del país, en donde por lo general, no existe la misma infraestructura que en las ciudades, como hoteles, restaurantes y cajeros automáticos.

En su informe de 2015 sobre la situación de los derechos humanos en México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que hasta 2013 había en México unas 2,600 concesiones mineras, muchas de ellas situadas en tierras indígenas sin su consentimiento. Al respecto, se analizaron los hallazgos obtenidos para responder al primer objetivo específico de este trabajo de investigación y se encontraron 80 procedimientos de consulta realizados en México. De estos, 26 se realizaron para generar recomendaciones y propuestas de política pública y 54 para consultar sobre proyectos concretos susceptibles de afectar derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas. Entre ellos, el número de proyectos de infraestructura que se consultaron hasta el año 2017 fueron 26, y se refirieron a proyectos de infraestructura agropecuaria, caminera, de distribución de energía eléctrica, de gas, de relleno sanitario, educativa, eólica, ferroviaria, hidráulica e hidroeléctrica.

De acuerdo con estos resultados, hasta el año 2017 no se ha realizado ningún procedimiento de consulta para proyectos relacionados con infraestructura minera. Esto evidencia que el Estado mexicano aún no logra garantizar este derecho de manera generalizada. Surge entonces la pregunta, ¿por qué razón no se han realizado procedimientos de consulta en el caso de la minería? De acuerdo con los factores identificados en este trabajo de investigación, la respuesta podría estar relacionada con la falta de regulación en la materia.

Una de las hipótesis de este trabajo de investigación es *que la creación de reglamentación específica para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como la armonización de las leyes secundarias de todas las dependencias del Estado con los instrumentos internacionales en esta materia, puede ayudar a que este derecho sea garantizado por toda la estructura del Estado*. Sin embargo, resulta pertinente recordar lo señalado por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en su Declaración de cierre de la misión a México llevada a cabo entre el 8 y el 17 de Noviembre de 2017. En esta Declaración, la

Relatora subrayó que en ausencia de legislación nacional sobre esta cuestión, México ya tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas sobre cualquier actividad o medidas legislativa o administrativa que pudiera afectarles de acuerdo a los estándares del Convenio 169 de la OIT, la jurisprudencia Interamericana y la Declaración de la ONU.

¿Por qué razones el Estado mexicano no garantiza el goce del derecho a la consulta a pesar de que ha ratificado los instrumentos internacionales en la materia? Una segunda hipótesis de esta investigación es que *la existencia de voluntad política para garantizar este derecho en actores claves en las dependencias de los tres niveles de gobierno, puede ayudar a que este derecho sea garantizado por toda la estructura del Estado*.

En conclusión, en esta tesis fueron identificados factores institucionales, normativos y locales que dificultan la implementación de los procedimientos de consulta. Sin embargo, en los resultados de este trabajo, también fueron identificados elementos que responden a problemas estructurales como la realidad de pobreza y la discriminación sistémica ejercida desde el Estado y sus autoridades hacia los pueblos y comunidades indígenas. Ante estos resultados, resulta casi obvio decir que es necesario revertir esta situación para poder garantizar no sólo el derecho a la consulta, sino todos los derechos humanos de este sector de la población.

5. CONCLUSIONES

El objetivo del presente trabajo de investigación ha sido comprender el incumplimiento del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas por parte del Estado mexicano. Para alcanzar este propósito se elaboraron tres objetivos específicos: 1) Conocer para cuántos y para qué proyectos ha realizado procedimientos de consulta el Estado mexicano; 2) Conocer cómo se implementan los procedimientos de consulta en la Secretaría de Energía; y 3) Detectar los factores que complican la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía. Los objetivos planteados se consiguieron a través del uso de tres técnicas de recolección de datos: documentales, entrevistas a los actores responsables de la implementación y observación. Los resultados de esta investigación se presentan a continuación:

I. A partir de técnicas documentales, se descubrió la realización de 80 procedimientos de consulta entre el año 2002 y el año 2017. De ellos, 26 tuvieron como finalidad conocer la situación de los pueblos indígenas para generar recomendaciones y propuestas de política pública, mientras que 54 se llevaron a cabo para consultar los siguientes proyectos:

   - 1 proyecto para la planeación de políticas;
   - 26 proyectos de infraestructura (1 de infraestructura agropecuaria, 11 de infraestructura caminera, 1 de infraestructura de distribución de energía eléctrica, 2 de infraestructura de gas, 1 de infraestructura de relleno sanitario, 1 de infraestructura educativa, 3 de infraestructura eólica, 1 de infraestructura ferroviaria, 3 de infraestructura hidráulica y 2 de infraestructura hidroeléctrica);
   - 11 proyectos de iniciativas legislativas;
   - 1 proyecto de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados;
   - 1 proyecto de modificación de veda;
   - 1 proyecto de otorgamiento de autonomía política y económica;
   - 7 proyectos de planes de desarrollo;

- 2 proyectos de programas de manejo forestal;
- 1 proyecto de programa de ordenamiento ecológico; y
- 3 proyectos de reforma constitucional.

II. Asimismo se encontró que el primer procedimiento de consulta se realizó en el año 2002 con el objetivo de generar recomendaciones y propuestas de política pública. Once años después, en el año 2013, se realizaron las primeras consultas sobre proyectos de infraestructura en México, de manera puntal, aquel año se consultaron proyectos de infraestructura hidroeléctrica, eólica, caminera, de distribución de energía eléctrica e hidráulica.

III. Sobre cómo se implementan los procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía, a partir de las entrevistas se encontró que los actores responsables:

a. Se basan en la Evaluación de Impacto Social (EVIS), para determinar qué proyectos energéticos son susceptibles de afectar derechos específicos de pueblos y comunidades indígenas;
b. Realizan la consulta para obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas impactados por el proyecto;
c. Conocen los instrumentos normativos de la institución y se apegan a ellos, realizando los procedimientos de acuerdo a las fases generales que contemplan los Reglamentos de la Ley de Hidrocarburos (Artículo 120) y la Ley de la Industria Eléctrica (Artículo 117 y Artículo 119). Estas fases son: 1) planeación de la consulta, 2) acuerdos previos, 3) entrega de información, 4) fase deliberativa, 5) fase consultiva, y 6) seguimiento de acuerdos;
d. Consultan a las comunidades de acuerdo a un protocolo que acuerdan con cada comunidad.

IV. Los resultados de este estudio de investigación revelaron distintos factores que limitan la capacidad del Estado para garantizar a plenitud el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas. Durante las entrevistas, los actores responsables mencionaron que la situación de pobreza y discriminación en la que viven los pueblos indígenas es uno de los principales impedimentos para realizar estos procedimientos. A esta situación se suman otros factores como 1) la ausencia

de un marco regulatorio en materia de consulta, 2) la situación social y política al interior de las comunidades, 3) la crisis de confianza y credibilidad institucional y, 4) la falta de responsabilidad de las empresas para garantizar los derechos humanos.

V. Asimismo, a partir del análisis de los datos que se obtuvieron en campo, se identificaron seis factores que dificultan la implementación de procedimientos de consulta indígena en la Secretaría de Energía: 1) la falta de medidas específicas en planes de acción nacional y otras políticas públicas de derechos humanos y empresas sobre la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos; 2) la falta de previsiones de gasto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que correspondan específicamente a la implementación de procedimientos de consulta indígena; 3) los usos y costumbres que atentan contra los derechos humanos; 4) la falta de seguridad pública; 5) la crisis de confianza y credibilidad institucional; y 6) la falta de procedimientos eficaces al interior de las dependencias para el pago de viáticos de los actores responsables de la implementación de los procedimientos de consulta.

VI. Asimismo, en este trabajo de investigación se delinearon las siguientes hipótesis:

- *El Estado garantizará a plenitud el derecho a la consulta de los pueblos indígenas si se crea reglamentación específica para garantizar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y se armonizan las leyes secundarias de todas las dependencias del Estado con los instrumentos internacionales en esta materia;*
- *El Estado garantizará a plenitud el derecho a la consulta de los pueblos indígenas si la implementación de los procedimientos se apega a las condiciones básicas que establecen los instrumentos internacionales y si los responsables de la implementación de los procedimientos de consulta guían su actuación de acuerdo a los tratados internacionales en la materia;*
- *El Estado garantizará a plenitud el derecho a la consulta de los pueblos indígenas si existe voluntad política para garantizar este derecho en actores claves en las dependencias de los tres niveles de gobierno;*
- *La implementación resultará más sencilla para los actores responsables si la reglamentación establece con claridad cuándo y cómo debe de realizarse*;

- *Los pueblos y comunidades indígenas tendrán más claridad sobre los elementos mínimos que se deben garantizar en los procedimientos de consulta, si las leyes y reglamentos especifican de manera explícita los componentes fundamentales que deben contemplar los procedimientos de consulta indígena y estos componentes se basan en las recomendaciones internacionales en la materia.*

VII. Finalmente se definieron los siguientes pasos que se podrían abordar en futuras investigaciones:

a. Evaluar si las políticas públicas para los pueblos indígenas se orientan en los convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas;
b. Evaluar la eficacia de los procedimientos de consulta como instrumento de participación a través del cual los pueblos indígenas pueden ejercer otros derechos como su derecho a la tierra y el territorio, a la libre determinación, a la participación y a la información, entre otros;
c. Profundizar en la diferencia entre el reconocimiento y el goce de esos derechos en la realidad.

6. RECOMENDACIONES

La consulta es un mecanismo que permite garantizar los derechos humanos de los pueblos indígenas frente a la implementación de proyectos mineros, energéticos, agrícolas, carreteros, etcétera, así como otras decisiones que afectan sus intereses como la creación de leyes y la articulación de políticas públicas. Si se le quiere consolidar como un derecho que permita compatibilizar intereses gubernamentales y corporativos con los derechos humanos, serán necesarias un conjunto de acciones por parte de los distintos actores involucrados en el proceso de implementación. Con base en el análisis realizado en el presente trabajo de investigación, se formulan las siguientes recomendaciones al Estado mexicano y a los actores responsables de la implementación de la consulta:

I. Destinar recursos para la implementación de la consulta

La implementación de la consulta es obligación del Estado e implica la ejecución de una serie de actividades que requieren de recursos financieros y humanos para poderse desarrollar adecuadamente sin recurrir a las empresas. Entre estas actividades se encuentran, por ejemplo, la implementación de talleres y capacitaciones, traslados de funcionarios públicos, expertos e integrantes de las comunidades, y de todos los elementos de logística que implica llevar a cabo estos procedimientos. A partir de los datos obtenidos en este trabajo de investigación se observó que uno de los factores que dificultan la implementación es la falta de recursos económicos y humanos para desarrollar las consultas. En ese sentido parece urgente la necesidad de que se creen mecanismos para financiar los procedimientos de consulta, considerando recursos financieros y humanos suficientes para la logística que estos procedimientos implican.

II. Generar regulación para implementar la consulta

Si bien existe el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas…” elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), se requiere generar un mecanismo de regulación que establezca principios y procedimientos y que clarifique las responsabilidades que cada actor tiene para implementar la consulta y que a su vez clarifique términos para evitar diversas

interpretaciones y expectativas. Es importante, sin embargo, que estas regulaciones sean también flexibles, en el sentido de que permitan adecuar los procedimientos de consulta a cada contexto. A su vez, estas normativas deben de aclarar la diversidad de medidas que pueden ser objeto de consulta.

Es fundamental, por otro lado, que el diseño de estas regulaciones sea elaborado con los propios pueblos indígenas por lo que será necesario establecer procesos de diálogo y consulta con estos fines. Asimismo se deben de contemplar espacios de diálogo con las empresas, ya que esto ayudará a alcanzar consensos más sólidos y permitirá avanzar en un entendimiento entre las partes.

III. Armonizar la legislación vigente considerando la realización de procedimientos de consulta

Si bien la SEMARNAT condiciona la autorización en materia ambiental a la presentación del consentimiento de los pueblos indígenas, es necesario identificar qué otras autorizaciones, permisos, contratos, etcétera, podrían afectar la implementación de los procedimientos de consulta y en consecuencia la plena garantía de este derecho. En este proceso es importante considerar que los procedimientos de consulta toman tiempo, ya que requieren de una amplia participación tanto de los pueblos indígenas como del Estado, y que el tiempo que se toma su implementación varía en cada contexto. En ese sentido no se debe suponer que todas las consultas se llevarán el mismo tiempo, por lo que no es conveniente establecer fechas para el inicio de operaciones de los proyectos a priori ya que las multas por incumplir los contratos que no consideran los procedimientos de consulta ni su naturaleza pueden motivar a presiones y tensiones que afecten las relaciones entre empresas, Estado y pueblos indígenas.

IV. Elaborar una plataforma digital de acceso público para los procedimientos de consulta

Con el fin de dar transparencia a los procedimientos de consulta que implementa el Estado, resulta importante crear un sitio en internet con acceso público a todos los documentos que se generan durante los procedimientos de consulta. En este proceso es fundamental atender

las responsabilidades que se derivan de la clasificación de la información y aclarar que cierta información será reservada o confidencial atendiendo a la normativa vigente. El acceso abierto a estos expedientes favorecerá el aprendizaje sobre la implementación de procedimientos de consulta de los actores responsables y permitirá a los interesados darle un seguimiento a los acuerdos. Se considera importante, en ese sentido, designar a un organismo gubernamental para que funja como responsable de sistematizar la información y mantener la plataforma actualizada. Asimismo es conveniente establecer indicadores y sistemas de monitoreo que sean públicos para mejorar los procedimientos de implementación y alcanzar el cumplimiento del derecho a la consulta.

V. Realizar procesos de capacitación y difusión de los derechos de los pueblos indígenas y del derecho la consulta

La capacitación continua de servidores públicos en puestos claves o que sean responsables de implementar los procedimientos de consulta debe ser una prioridad para el Estado. Asimismo es muy importante implementar procesos de capacitación y fortalecimiento continuo de las organizaciones indígenas a fin de revertir asimetrías de información. Las capacitaciones contribuirán a clarificar términos y establecer responsabilidades, lo que puede ayudar a reducir conflictos y a facilitar la implementación.

VI. Comunicar con exactitud las decisiones

Los actores responsables de la implementación deben de mantener una comunicación clara y abierta con todos los actores que participan en los procedimientos de consulta. Realizar minutas o tomar nota de los acuerdos y compromisos alcanzados en cada reunión y darle seguimiento a estos acuerdos, puede ayudar a mejorar la comunicación entre los distintos actores tanto al interior de los equipos como entre actores que pertenecen a distintas dependencias.

VII. Asignar roles en función de los objetivos

Al interior de los equipos de implementación, se deben asignar roles claros en función de los objetivos a fin de evitar conflictos, incertidumbre o desacuerdo ante las estrategias

planteadas. Asimismo se deben de crear estrategias para fortalecer el apoyo entre los responsables de la implementación.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Luis F. (1993). "Estudio introductorio", en Luis Aguilar (ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.

Anduiza Perea, Eva, Ismael Crespo Martínez, y Mónica Méndez Lago (2009). "Metodología de la ciencia política". Cuadernos Metodológicos Nº 28. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Asamblea General de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Resolución 61/295. Nueva York. Recuperado de: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Bailón Corres, Moisés Jaime y Brokmann Haro, Carlos (2011). *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve Mirada*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de: http://cdhezac.org.mx/pdfbiblio/88.pdf

Canales Cerón, M. (2006). Metodologías de la investigación social. Santiago: LOM Ediciones, pp. 163-165.

Canto Sáenz, Rodolfo (2001). Del henequén a las maquiladoras: la política industrial en Yucatán, 1984-2001. México: INAP: Universidad Autónoma de Yucatán.

Caubilla, Roberto (2017). "Entregan guía para iniciar el reglamento para consultas comunitarias". Artículo publicado en el portal en internet *SOY5O2. Espacio informativo de referencia sobre Guatemala, noticias, deportes, tecnología, espectáculos, arte y cultura* el 17 de julio de 2017. Recuperado de: https://www.soy502.com/articulo/dan-primer-paso-hacia-regulacion-consulta-pueblos-mayas-31313

Cazau, Pablo (2006). *Introducción a la investigación en ciencias sociales*. Buenos Aires: Editorial Rundinuskín. Recuperado de:

http://alcazaba.unex.es/asg/400758/MATERIALES/INTRODUCCI%C3%93N%20A%20LA%20INVESTIGACI%C3%93N%20EN%20CC.SS..pdf

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) (2014). *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2014 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 103ª reunión, 2014.* Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. Recuperado de: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2014-103-1A).pdf

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) (2015). *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2015 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 104ª reunión, 2015.* Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. Recuperado de: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2015-104-1A).pdf

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) (2016). *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2016 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 105ª reunión, 2016.* Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. Recuperado de: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2016-105-1A).pdf

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) (2017). *Aplicación de las normas internacionales del trabajo, 2017 (I). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Conferencia Internacional del Trabajo, 106ª reunión, 2017.* Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:3295914,en:NO

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2012). *Recomendación No. 37/2012. Sobre el caso del proyecto "Acueducto Independencia", en el estado de Sonora*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2012). *Recomendación No. 56/2012. Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta.* Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2016). *Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana*. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2016). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*. Impreso en México. Recuperado de: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2013). *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.* Ciudad de México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37009/cdi_protocolo_consulta_pueblos_indigenas_2014.pdf

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2014). Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018. Ciudad de México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf

Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM) (Sin fecha). *Análisis del Presupuesto para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32221/presupuesto_2_.pdf [Consulta: 12 de diciembre de 2016].

Consejo Nacional para Evaluar la Política Social (CONEVAL). (2012). *La pobreza en la población indígena de México 2012*. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). (2005). *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México.* Recuperado de: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Presentacion_de_la_Encuesta_final.pdf

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). (2010). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Enadis 2010. Resultados generales.* Recuperado de: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012*. Serie C No. 245. San José, Costa Rica. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

Del Castillo Alemán, Gloria e Irma Méndez de Hoyos (2015). *Guía de Estudio de la Materia: Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas. Primera Parte*. México: FLACSO.

Del Castillo Alemán, Gloria e Irma Méndez de Hoyos (2015). *Guía de Estudio de la Materia: Introducción a la Teoría de las Políticas Públicas. Segunda Parte*. México: FLACSO.

Delgado Godoy, Leticia (2009). Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 3. España: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Consejería de Administraciones Públicas. Escuela de Administración Regional. Recuperado de: http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF: 06/01/1992). DECRETO por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4643312&fecha=06/01/1992

Diario Oficial de la Federación (DOF: 14/08/2001). DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001

Diario Oficial de la Federación (DOF: 10/06/2011). DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011

Díaz-Bravo, Laura, Uri Torruco-García, Mildred Martínez-Hernández y Margarita Varela-Ruiz (2013). "La entrevista, recurso flexible y dinámico" en *Investigación en Educación Médica*, Volume 2, Issue 7, July–September 2013, Pages. 162-167. México: Departamento de Investigación en Educación Médica, Facultad de Medicina, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: https://ac.els-cdn.com/S2007505713727066/1-s2.0-S2007505713727066-main.pdf?_tid=7f51b6bc-c0d0-11e7-9fdc-00000aab0f01&acdnat=1509738918_3587b9693ca7056d341c323a60ba0a70

Dror, Yehezkel (1992). “Prolegómenos para las ciencias de políticas”, en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa, pp.119-147.

Elmore, Richard (1978) “Organizational Models of Social Program Implementation” in *Public Policy*, vol. 26, núm. 2.

Gobierno de la República (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Ciudad de México. Recuperado de: http://pnd.gob.mx/

Guash, Óscar (1977). “Observación participante”, en Cuadernos Metodológicos, nº 20. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Hill, Michael y Peter Hupe (2009). “Introduction”, en *Implementing Public Policy: an Introduction to the Study of Operational Governance*. Inglaterra: Sage Publications, pp. 1-17.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2000). *Censo General de Población y Vivienda*. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2000/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2015). Encuesta Intercensal 2015. Principales resultados. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/doc/eic_2015_presentacion.pdf

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) (2008). *Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*. Recuperado de: http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf

Keiser, Lael R. y Kenneth J. Meier (1996). “Policy Design, Bureaucratic Incentives, and Public Management. The Case of Child Support Enforcement”, Journal of Public Administration Research and Theory, 6 (3).

Lasswell, Harold (1992). “Orientación hacia las políticas”, en Aguilar Villanueva Luis F. (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa, pp. 79-103.

López Bárcenas, Francisco (2010). *Legislación y derechos indígenas en México*. Ciudad de México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura. Recuperado de: http://site.inali.gob.mx/pdf/Legislacion_Derechos_Indigenas_Mexico.pdf

López Bárcenas, Francisco (2013). *El derecho de los pueblos indígenas de México a la Consulta*. Oaxaca: Servicios para una Educación Alternativa, A.C. Recuperado de: http://www.lopezbarcenas.org/files/escritos/EL_DERECHO_DE_LOS_PUEBLOS_INDIGENAS_DE_MEXICO_A_LA_CONSULTA.pdf

Meentzen, Angela (2007). *Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia*. Perú: Fundación Konrad Adenauer.

Méndez, Irma y Tomislav Lendo Fuentes (2006). “Prefacio a la edición en castellano” en *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México y Miño y Dávila Editores, pp. XVII-XX.

Monterrubio, Anavel (2014). “Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo”. México: Documento de Trabajo núm. 167. Abril. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. H. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. Recuperado de: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-167.-

Derechos-de-los-pueblos-indigenas-en-Mexico-en-materia-de-consulta-participacion-y-dialogo.-Avances-y-desafios-desde-el-ambito-legislativo

Naciones Unidas (2009). *Las Naciones Unidas Hoy*. Nueva York. Recuperado de: http://www.anuv.co/resources/Pulse%20sobre%20este%20enlace%20para%20acceder%20al%20informe%20completo%20acerca%20de%20Las%20Naciones%20Unidas%20Hoy.pdf

Naciones Unidas (2015). Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - Adición - Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia. Recuperado de: http://www.nu.org.bo/wp-content/uploads/2015/04/Informe_2014.pdf

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR) (2012). *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf [Consulta: 12 de diciembre de 2016].

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2001). "Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabadores (CUT)." Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50012:0::NO::P50012_COMPLAINT_PROCEDURE_ID,P50012_LANG_CODE:2507143,es

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2004). *Diez años después: una década de progreso para los pueblos indígenas*. Disponible en: http://www.ilo.org/global/publications/world-of-work-magazine/articles/WCMS_081420/lang--es/index.htm [Consulta: 12 de diciembre de 2016].

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2013). *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Ginebra: OIT. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la consulta previa a los pueblos indígenas en proyectos de inversión. Reporte regional: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Chile. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_507556.pdf

Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México y Miño y Dávila Editores.

Revuelta Vaquero, Benjamín (2007). "La implementación de políticas públicas" en *Díkaion, Revista científica de conocimiento jurídico*, Año 21 – Núm. 16, pp. 135-156. Colombia: Universidad de La Sabana. Recuperado de: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjsqafRlaTXAhVgHGMKHfC2C64QFgg3MAM&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2562409.pdf&usg=AOvVaw2tB2ssWiq4dSOA7LFpM6pp

Rodríguez Gravito, César y Morris, Megan (2010). *La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Programa de Justicia Global y Derechos Humanos, Ediciones Uniandes. Recuperado de: http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll12/id/0

Rodríguez Sabiote, Clemente, Lorenzo Quiles, Oswaldo, Herrera Torres, Lucía (2005). Teoría y práctica del análisis de datos cualitativos. Proceso general y criterios de

calidad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, SOCIOTAM [en línea] 2005, XV (julio-diciembre): [Fecha de consulta: 21 de noviembre de 2017] ISSN 1405-3543. Recuperado de: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=65415209

Stavenhagen, Rodolfo (1997). "Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, No.62, p. 61-73. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/handle/11362/12060

Stavenhagen, Rodolfo (2013). "La Política Indigenista del Estado Mexicano y los Pueblos Indígenas en el Siglo XX", en Baronnet, Bruno; Tapia, Medardo (Coord.). *Educación e Interculturalidad: política y políticas*. Cuernavaca: CRIM-UNAM, 2013. p. 23-48. Recuperado de: http://www.crim.unam.mx/web/sites/default/files/2_La%20politica_indigenista.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2014). *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas*. Ciudad de México. Recuperado de: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/ProtocoloIndigena/inicio.html

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Tesis Aislada en Materia Constitucional sobre "Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento". Recuperada de: http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/wfDetalleTesis.aspx?SN=1&Clase=DetalleTesisBL&ID=2011956&Expresion=consulta%20previa

Taylor, S. J. y R. Bogdan (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Ed. Paidós.

Valencia, Enrique (1998). "Etnicidad y etnodesarrollo. La experiencia en México", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (Coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*. México: Universidad Nacional Autónoma de

México. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/98/9.pdf

Anexos

Anexo 1. Procedimientos de consulta indígena realizados por el Estado mexicano ordenados cronológicamente

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
1	Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2002	Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán
2	Formas y Aspiraciones de Desarrollo	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2003	Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Jalisco, Colima, Zacatecas, Nayarit, Michoacán, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Estado de México, Distrito Federal, Morelos, Hidalgo, Puebla, Oaxaca, Guerrero, Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Chiapas, Veracruz, Yucatán.
3	Integración del Plan de Desarrollo de la Región Chontal de	Plan de desarrollo	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2004	Oaxaca

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	la Costa de Oaxaca					
4	Integración del Plan Maestro del Desarrollo de la Región de los Chimalapas, Oaxaca	Plan de desarrollo	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2004	Oaxaca
5	Consulta a Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas en el D.F.	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2006	Ciudad de México
6	Alcoholismo en Comunidades Indígenas	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2006	San Luis Potosí, atendió Nuevo León; Puebla, Tlaxcala; Chihuahua, Coahuila; Baja California, Baja California Sur.
7	Migración de la Población Indígena	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2006	San Luis Potosí, atendió Nuevo León; Puebla, Tlaxcala; Chihuahua, Coahuila; Baja California, Baja California Sur.
8	Ordenamiento Ecológico Marino del Golfo de California	Programa de ordenamiento ecológico	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2006	Baja California, Sonora, Sinaloa y Nayarit
9	Decreto de los Lugares de Memoria y Tradiciones Vivas de los Pueblos Otomí-Chichimecas de Tolimán. La Peña	Iniciativa legislativa	Instituto Nacional de Antropología e Historia	CONCLUIDA	2006	Querétaro

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	de Bernal, Guardián de un Territorio Sagrado, como patrimonio cultural inmaterial de la humanidad ante la UNESCO					
10	Lugares Sagrados del Pueblo Wixárika	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2006	Jalisco, Durango, Nayarit y San Luis Potosí
11	VIH - SIDA en los Pueblos Indígenas 2007	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2007	Puebla, Jalisco, Durango, Nayarit, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Chihuahua, Quintana Roo, y San Luis Potosí, que atendió Nuevo León en la 1a. Etapa y en la 2a. Quinta Roo, Sonora y Tabasco.
12	Integración del Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012	Plan de desarrollo	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2007	San Luis Potosí, atendió Nuevo León; Puebla atendió Tlaxcala; Chihuahua atendió Coahuila, Baja California atendió Baja California Sur.
13	Mecanismos para la protección de los conocimientos tradicionales, expresiones culturales, recursos naturales, biológicos y	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2008	Ciudad de México, Jalisco y Veracruz

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	genéticos de los pueblos indígenas, consulta nacional					
14	Conservación de los sitios sagrados y centros ceremoniales del pueblo Yoreme de Sinaloa	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2009	Sinaloa
15	Reforma a la Ley General de Educación	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2011	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán
16	Armonización Legislativa en el Estado de Guanajuato	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2012	Querétaro
17	Construcción de una Propuesta de Reforma Constitucional, Reforma a Ley	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2012	Oaxaca

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	Reglamentaria y Ley de Consulta en Oaxaca					
18	Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2012	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán
19	Patrimonio Cultural Inmaterial de Wirikuta	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2012	San Luis Potosí
20	Identificación de Comunidades Afrodescendientes	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2012	Guerrero, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Coahuila y Michoacán
21	Identificación de Comunidades Indígenas en el Estado de Hidalgo	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2012	Hidalgo
22	Programa para Diseño de Instrumentos Metodológicos en	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2012	Sin información

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	Materia de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado					
23	Proyecto Hidroeléctrico "Las Cruces", consulta a los pueblos Cora (Nayeri), Huichol (Wixárika), Tepehuano (O'dam) y Mexicanero (Nahuas)	Infraestructura hidroeléctrica	Comisión Federal de Electricidad	CONCLUIDA	2013	Nayarit
24	Prioridades de Desarrollo de las Comunidades Indígenas y Afrodescendientes (PEPI)	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2013	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán
25	Parque eólico "Xtipa Bí" en el polígono conocido como "El Espinal"	Infraestructura eólica	Secretaría de Energía	CONCLUIDA	2013	Oaxaca

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
26	Apertura de camino cosechero de divinas flores a Buenos Aires del KM 4+000 al M 10+200, Oaxaca	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2013	Oaxaca
27	Apertura del camino Tlacoatzintepec - Santiago Quetzalapa del Km 0+00 al 13+000. A cargo del Municipio de San Pedro Sochiapam, Cuicatlán, Oaxaca	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2013	Oaxaca
28	Cambio de Sistema de 1Fase-1Hilo a 3Fases-4Hilos y la Ampliación y Mejora de la Red de Distribución San Pedro Leapi, Oaxaca	Infraestructura de distribución de energía eléctrica	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2013	Oaxaca
29	Construcción del Camino Tipo "D" a nivel de revestimiento Patio del Agua- Cuatro Palos, Tramo: del km. 0+000 al km.	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2013	Oaxaca

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	8+400, del municipio Tamazulapam del Espíritu Santo, Distrito Mixe, Oaxaca					
30	Construcción del puente vehicular p.v.i. "San Pedro" camino: San Mateo-San Pedro Tidaa-San Juan Diuxi, en el km 13.965, Oaxaca	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2013	Oaxaca
31	Introducción de la Red de Sistema de Agua Potable de Agua Blanca a San Miguel Quetzaltepec, Oaxaca con una longitud de 13 Km Primera Etapa. Oaxaca	Infraestructura hidráulica	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2013	Oaxaca
32	Operación del Acueducto Independencia de Sonora o Presa del Novillo, en cumplimiento de la	Infraestructura hidráulica	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	EN PROCESO	2013	Sonora

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	sentencia ejecutoria de amparo en revisión 631/12 emitida el 7 de agosto de 2013 por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)					
33	Identificación de Comunidades Afrodescendientes en el Estado de Guerrero	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2014	Guerrero
34	Evaluación Educativa, consulta nacional	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	CONCLUIDA	2014	Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán
35	Camino Villa del Río-Cruztitla, con una meta de 12.2 Km, ubicado en el Municipio de San Sebastián Tlacotepec, Estado de Puebla	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2014	Puebla
36	Construcción del Camino Tipo "E"	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos	CONCLUIDA	2014	Oaxaca

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	San Antonio Monteverde-San Juan Ñumi, subtramo: Km. 0+000 al Km. 10+960. Oaxaca		Naturales			
37	Estudio y Proyecto para la Construcción del Puente Vehicular "San Antonio Otate" ubicado en el Km. 30+800.00 del camino San Juan Bautista Valle Nacional-San Antonio Otate, en el Municipio de San Juan Bautista Valle Nacional, Tuxtepec, Oaxaca	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2014	Oaxaca
38	Presa Salitre Palmarillos, Municipio de Amatepec, Estado de México	Infraestructura hidráulica	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2014	Estado de México
39	Decreto de veda de 1967 denominado "Acuífero de Valles Centrales, consulta	Modificación de veda	Comisión Nacional del Agua	EN PROCESO	2014	Oaxaca

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	al pueblo zapoteco					
40	Construcción de la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (ENAREDD+)	Documento de planeación de política pública	Comisión Nacional Forestal	CONCLUIDA	2015	Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán
41	Construcción de una propuesta de reforma constitucional y ley en Baja California Sur	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2015	Baja California
42	Identificación de Comunidades Indígenas en el Estado de Campeche	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2015	Campeche
43	Identificación de Comunidades Indígenas en el Estado de Durango	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2015	Durango
44	Identificación de Comunidades Indígenas en el Estado de Oaxaca	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2015	Oaxaca

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
45	Otorgamiento de concesiones de Telecomunicaciones y Radiodifusión de Uso Social Indígena, consulta nacional	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Instituto Federal de Telecomunicaciones	CONCLUIDA	2015	Ciudad de México, Jalisco y Chiapas
46	Construcción de la Autopista Cardel - Poza Rica, Primera Etapa	Infraestructura caminera	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	CONCLUIDA	2015	Veracruz
47	Proyecto del Tren de Alta Velocidad México-Querétaro	Infraestructura ferroviaria	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	CONCLUIDA	2015	Hidalgo
48	Proyecto Hidroeléctrico "Puebla 1", consulta a comunidades Nahuas y Totonacas	Infraestructura hidroeléctrica	Secretaría de Energía	CONCLUIDA	2015	Puebla
49	Construcción y operación del Gasoducto El Encino - Topolobampo, consulta al Pueblo Rarámuri	Infraestructura de gas	Secretaría de Energía	CONCLUIDA	2015	Chihuahua
50	Proyecto de generación de energía eólica, consulta al pueblo zapoteco	Infraestructura eólica	Secretaría de Energía	CONCLUIDA	2015	Oaxaca

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
51	Banco de material y planta de trituración Huirivis, Pueblo de Huirivis, Río Yaqui, Sonora	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2015	Sonora
52	Construcción del camino El Vergel - Vista Hermosa del Km 0+000 al Km 8+600.	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2015	Oaxaca
53	Construcción, operación y vida útil de un relleno sanitario en Santo Domingo Tomaltepec. Oaxaca	Infraestructura de relleno sanitario	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2015	Oaxaca
54	Modernización y ampliación del camino E.C. Km 3+980 (Tlanchinol-San Pedro Huazalingo) Cerro Alto-Cuatatlán-Tierra Colorada tramo del Km 0+000 al Km 6+500, en el municipio de Tlanchinol, Hidalgo	Infraestructura caminera	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2015	Hidalgo

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
55	Siembra de soya genéticamente modificada, consulta al Pueblo Maya	Liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados	Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados	EN PROCESO	2016	Campeche
56	Armonización Legislativa en Materia Indígena y Afrodescendientes en el Estado de Coahuila	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	EN PROCESO	2016	Chihuahua
57	Identificación de Comunidades en el estado de Sinaloa	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	EN PROCESO	2016	Sinaloa
58	Identificación de Comunidades Indígenas en el Estado de Yucatán	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	EN PROCESO	2016	Yucatán
59	Plan Estatal de Desarrollo en el Estado de Hidalgo	Plan de desarrollo	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	CONCLUIDA	2016	Hidalgo
60	Otorgamiento de autonomía política y económica a esta localidad, consulta a la comunidad purépecha de San Francisco de Pichátaro,	Otorgamiento de autonomía política y económica	Instituto Electoral de Michoacán	CONCLUIDA	2016	Michoacán

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	Municipio de Tingambato, Michoacán					
61	Construcción y operación del Gasoducto Guaymas-El Oro, consulta al Pueblo Yaqui	Infraestructura de gas	Secretaría de Energía	CONCLUIDA	2016	Sonora
62	Agropecuaria Rancho Grande, Ejido Jecolua, el Fuerte Sinaloa	Infraestructura agropecuaria	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2016	Sinaloa
63	Construcción y Operación de la Universidad Estatal del Valle de Toluca (UNEVT), Plantel Amanalco, Estado de México	Infraestructura educativa	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2016	Estado de México
64	Programa de Manejo Forestal Simplificado (PMF), para el aprovechamiento de recursos forestales maderables en terrenos del Pueblo de Belém,	Programa de manejo forestal	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2016	Sonora

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
	comunidades Yaquis. Municipio de Guaymas, Sonora.					
65	Programa de Manejo Forestal Simplificado (PMF), para el aprovechamiento de recursos forestales maderables en terrenos del Pueblo de Vícam, Comunidades Yaquis, Municipios de Guaymas Bacum, Sonora.	Programa de manejo forestal	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	CONCLUIDA	2016	Sonora
66	Plan Estatal de Desarrollo 2015 – 2021. Consulta para actualizar y fortalecer así como contribuir con la elaboración del Programa Integral para el Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas	Plan de desarrollo	Secretaría General de Gobierno del Estado de San Luis Potosí	CONCLUIDA	2016	San Luis Potosí

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
67	Construcción y operación del proyecto de generación de energía eólica "Parque Eólico Tizimín", consulta a comunidades mayas	Infraestructura eólica	Secretaría de Energía	CONCLUIDA	2017	Yucatán
68	Necesidades y problemas que requieren solución prioritaria, consulta con los Pueblos Pima, Odami, Warijó y Rarámuri	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua	EN PROCESO	2017	Chihuahua
69	Plan de Desarrollo Integral de la región de los Chimalapas, consulta al pueblo Zoque de Oaxaca	Plan de desarrollo	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Oaxaca
70	Armonización Legislativa en Materia de Derechos y Cultura Indígena en Morelos	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Morelos
71	Armonización Legislativa en Nuevo León	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Nuevo León

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
72	Identificación de Comunidades en Guanajuato	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Guanajuato
73	Identificación de Comunidades Indígenas de Querétaro	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Querétaro
74	Ley de Consulta de San Luis Potosí	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	San Luis Potosí
75	Reforma Constitucional en Hidalgo	Reforma constitucional	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Hidalgo
76	Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Guerrero	Plan de desarrollo	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Guerrero
77	Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Maya del Estado de Yucatán	Iniciativa legislativa	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Yucatán
78	Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena de Querétaro	Reforma constitucional	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Querétaro

No.	Proyecto o asunto consultado	Tipo de proyecto	Autoridad responsable	Estatus	Año de consulta	Entidad Federativa
79	Reforma Constitucional en Materia Indígena para el Estado de Guerrero	Reforma constitucional	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Guerrero
80	Peña de Bernal, Lugares Sagrados y Capillas Familiares del Semidesierto Queretano	Generar recomendaciones y propuestas de política pública	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	DESCONOCIDO	Sin fecha identificada	Querétaro

Anexo 2. Proyectos de infraestructura consultados en el año 2013

2013

Comisión Federal de Electricidad

Infraestructura hidroeléctrica

Proyecto Hidroeléctrico "Las Cruces", consulta a los pueblos Cora (Nayeri), Huichol (Wixárika), Tepehuano (O'dam) y Mexicanero (Nahuas)

Secretaría de Energía

Infraestructura eólica

Parque eólico "Xtipa Bí" en el polígono conocido como "El Espinal"

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Infraestructura caminera

Apertura de camino cosechero de divinas flores a Buenos Aires del KM 4+000 al M 10+200, Oaxaca

Apertura del camino Tlacoatzintepec - Santiago Quetzalapa del Km 0+00 al 13+000. A cargo del Municipio de San Pedro Sochiapam, Cuicatlán, Oaxaca

Construcción del Camino Tipo "D" a nivel de revestimiento Patio del Agua- Cuatro Palos, Tramo: del km. 0+000 al km. 8+400, del municipio Tamazulapam del Espíritu Santo, Distrito Mixe, Oaxaca

Construcción del puente vehicular p.v.i. "San Pedro" camino: San Mateo-San Pedro Tidaa-San Juan Diuxi, en el km 13.965, Oaxaca

Infraestructura de distribución de energía eléctrica

Cambio de Sistema de 1Fase-1Hilo a 3Fases-4Hilos y la Ampliación y Mejora de la Red de Distribución San Pedro Leapi, Oaxaca

Infraestructura hidráulica

Introducción de la Red de Sistema de Agua Potable de Agua Blanca a San Miguel Quetzaltepec, Oaxaca con una longitud de 13 Km Primera Etapa. Oaxaca

Operación del Acueducto Independencia de Sonora o Presa del Novillo, en cumplimiento de la sentencia ejecutoria de amparo en revisión 631/12 emitida el 7 de agosto de 2013 por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)